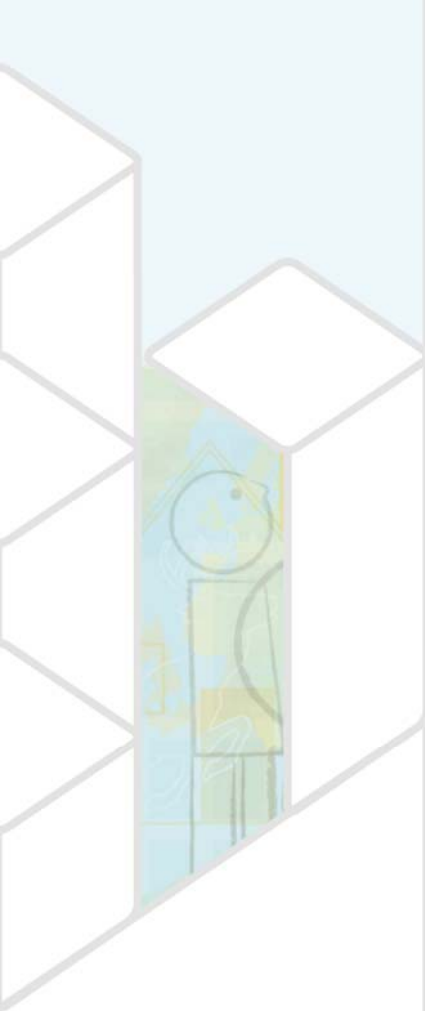




Susanne Søholt
Anne Mette Ødegård
Brit Lynnebakke
Line Eldring

Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked



Samarbeidsrapport NIBR/Fafo
2012

Møte mellom internasjonalt
arbeidsmarked og nasjonalt
boligmarked

Relevante publikasjoner fra NIBR og Fafo

NIBR rapport 2012:5	"Derfor blir vi her" – innvandrere i Distrikts-Norge. Søholt, Susanne, Aadne Aasland, Guri Mette Vestby og Knut Onsager
NIBR-rapport 2011:18	Globalisering og boligpolitikk. Søholt, Susanne og Katja Johannessen
NIBR-rapport 2009:2	Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet. Søholt, Susanne og Kim Astrup
Fafo-rapport 2011:27	Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden Friberg, Jon Horgen og Line Eldring
Fafo-rapport 2011:09	Evaluering av tiltak mot sosial dumping Eldring, Line, Anne Mette Ødegård, Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Kristine Nergaard og Kristin Alsos
Fafo-notat 2011:21	Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri Ødegård, Anne Mette og Rolf K. Andersen

Susanne Søholt, Anne Mette Ødegård,
Brit Lynnebakke og Line Eldring

Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked

Samarbeidsrapport
NIBR/Fafo

Tittel:	Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked
Forfatter(e):	Susanne Søholt, Anne Mette Ødegård, Brit Lynnebakke og Line Eldring
Samarbeidsrapport:	NIBR/Fafo
ISBN:	978-82-7071-927-3
Prosjektnummer og -navn (NIBR)	O- 2909
Oppdragsgiver(e):	Husbanken
Prosjektleder(e):	Susanne Søholt
(NIBR)Referat:	Hva skjer i møtet mellom fri arbeidsinnvandring fra EØS landene og det norske boligmarkedet? I rapporten drøftes føringer fra betingelser i arbeidsmarkedet og boligmarkedet for denne nye gruppen av innvandrere. Erfaringer fra aktører i boligmarkedet viser at vilkårene i leiemarkedet i liten grad er tilpasset fri arbeidsmobilitet innen EØS-området. Vanskeligstilte oppsøker aktører de har tillit til, som egne organisasjoner og den katolske kirken for hjelp.
Sammendrag:	Norsk og Engelsk
Dato:	April 2012
Antall sider:	119
Pris:	kr 250
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO
NIBRs hjemmeside:	Telefon: 22 95 88 00 Telefaks: 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no http://www.nibr.no
	Trykkeri: Nordberg A.S. Org. nr. NO 970205284 © NIBR 2012

Forord

Hva skjer når fri arbeidsmobilitet innen EØS – landene møter nasjonale og lokale boligmarkeder? Dette er spørsmål vi nærmer oss i dette forprosjektet. Mer spesifikt har vi vært opptatt av hvordan betingelser og vilkår i arbeidslivet og boligmarkedet påvirker de nye arbeidsinnvandrernes boligsituasjon? Tematikken er tidligere lite belyst.

Prosjektet har vært gjennomført med støtte fra Husbanken i Trondheim og er gjennomført i samarbeid mellom Fafo og NIBR.

Vi takker alle som har delt sine erfaringer og synspunkter på hvordan boligmarkedet fungerer for nye arbeidsinnvandrere. Innspillene har vært viktige for å belyse bredden i tematikken. Vi nevner servicesenteret for utenlandske arbeidstakere, fagforeninger, tilsynsmyndigheter, Husbanken, utleie- og eiendomsmeglere, finansmegler, jurist, kommuner; plan- og bygningsmyndigheter og boligkontor (NAV), katolske organisasjoner og hjelpeinstanser og innvandrersorganisasjoner.

Rapporten er skrevet av Susanne Søholt, prosjektleder (NIBR), Anne Mette Ødegård (Fafo), Brit Lynnebakke (NIBR) og Line Eldring (Fafo). Data er samlet inn ved både NIBR og Fafo. Fafo har hatt hovedansvar for datainnsamling og skriving knyttet til betingelser i arbeidslivet, NIBR for det samme på boligsida. Brit Lynnebakke har hatt hovedansvar for å intervju eiendomsmeglere, kommunale NAV kontor og organisasjoner. Bjørn Lescher-Nuland, tidligere ved Fafo bidro med datainnsamling i prosjektets første fase.

April 2012

Evelyn Dyb
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	7
Summary	11
1 Innledning.....	16
1.1 Arbeidsinnvandrernes bostedsmønster i Norge.....	18
2 Kunnskapsstatus	21
2.1.1 Spredt bosetting	22
2.1.2 Tette relasjoner med arbeidsgiver i landbruket.....	22
2.1.3 Leier sammen med mange andre	23
2.1.4 Bolig er viktig for framtidsplaner.....	23
2.1.5 Bransjeforskjeller.....	24
2.1.6 Boforhold for polakker i Oslo-området	24
2.1.7 Bostedsløse polakker i Oslo	31
2.1.8 Erfaringer fra Storbritannia	31
2.2 Metode.....	33
3 Arbeidsmarkedet – rammebetingelser og føringer for arbeidsinnvandreres boligsituasjon	35
3.1.1 Fri bevegelse for arbeid og tjenester	37
3.1.2 Krav om registrering og rettigheter.....	39
3.1.3 Arbeidslivsreguleringer – lov og avtale	41
3.1.4 Tilknytning til arbeidsmarkedet og føringer for boligsituasjonen.....	45
4 Boligmarkedet – politikk, tilbud og betingelser	48
4.1.1 Boligtilbudet.....	49
4.1.2 Betingelser i leiemarkedet	54
4.1.3 Betingelser i eiermarkedet.....	55
4.1.4 Noen boligvirkemidler	55

5	Casekommunene	57
5.1	Oslo	61
5.1.1	Viktige næringer og arbeidsliv	62
5.1.2	Befolkningsutvikling og innvandring	62
5.1.3	Boligmarkedet og boforhold for østeuropeisk arbeidskraft	63
5.1.4	Brakker og arbeidsinnvandrere	66
5.2	Bergen	70
5.2.1	Viktige næringer og arbeidsliv	70
5.2.2	Befolkningsutvikling og innvandring	70
5.2.3	Boligmarkedet og boforhold for østeuropeiske arbeidstakere	71
5.3	Sarpsborg	73
5.3.1	Viktige næringer og arbeidsliv	74
5.3.2	Befolkningsutvikling og innvandring	74
5.3.3	Boligmarkedet og boforhold for østeuropeisk arbeidskraft	75
5.4	Haram kommune	77
5.4.1	Viktige næringer og arbeidsliv	78
5.4.2	Befolkningsutvikling og innvandring	79
5.4.3	Boligmarkedet	79
5.4.4	Boforhold for innleid arbeidskraft	80
5.4.5	Utdanning, kultur og fritid	80
5.5	På tvers av kommunene	81
6	Veier inn i boligmarkedet	83
6.1	Typiske boligkarrierer	83
6.2	Veier inn i leiemarkedet	86
6.2.1	Bolig gjennom arbeidsgiver	86
6.2.2	Hvordan går arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa fram for å skaffe leiebolig på egen hånd?	88
6.2.3	Problemer i leiemarkedet	91
6.3	Veier inn i eiermarkedet	92
6.3.1	Betalingsdyktighet	93
6.3.2	Strategier for å klare å kjøpe	95
6.3.3	Vanskeligheter knyttet til kjøp av bolig	97
6.3.4	Hindringer	98
7	Organisasjoner og instanser som blir oppsøkt for hjelp	102
7.1	Hjelpeinstanser	102
7.2	Forslag for å forbedre boligsituasjon til arbeidsinnvandrerne	106

8	Utfordringer og kunnskapsbehov	109
8.1	Diskriminering i boligmarkedet?	110
8.2	Bolig som «sosial dumping»	111
8.3	Norge trenger arbeidskraft – arbeidsinnvandrere trenger bolig	112
8.4	Kunnskapsbehov	113
	Litteratur	115

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Prosentvis fordeling av folkemengden og av antall innvandrere og norskfødte barn av to innvandrereforeldre, samlet og etter landbakgrunn, 1.1.2011.....	20
Tabell 2.1	Månedlige bokostnader blant polakker i Oslo i 2010, etter ulike bakgrunnsvariabler. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende.....	29
Tabell 4.1	Andel boliger som eies og leies i 1990 og 2001. Norge og Oslo.....	50
Tabell 4.2	Hushold som leier av ulike typer utleiere i Oslo, Bergen, Sarpsborg og Haram. Prosent. N= hushold som leier. 2001.....	51
Tabell 5.1	Registrerte innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre i casekommunene. Innvandrere og norskfødte fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand. Antall og prosent. 1.1.2011.	58
Tabell 5.2	Sysselsatte, 15 – 74 år etter landbakgrunn og bostedskommune. 2008 og 2010 med prosentvis endring.	59
Tabell 6.1	Utvikling av boforhold blant arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa over tid.	84

Figuroversikt

Figur 1.1	Innvandrere fra EU/EØS-området fordelt på kommuner. Andel av alle innvandrere 2010.	19
Figur 2.1	Boligsituasjon blant polakker i Oslo, 2010. Prosent (N=501)	26
Figur 2.2	Hva slags type bolig bor du i? (2006 og 2010). Prosent (N=492/501)	27
Figur 2.3	Andel polakker i Oslo som bodde alene, og hvem de eventuelt bodde sammen med. 2006 og 2010. Prosent (N=492/483)	28
Figur 2.4	Hvor viktige vil følgende forhold være for om u skal bli boende i Norge de neste årene? Polakker i Oslo 2010. Andelen som svarte svært/ganske viktig. Prosent.	30
Figur 4.1	Utvikling i månedlig leie i tettsteder og byer 2006 – 2010.	53
Figur 5.1	Prisutvikling på eide boliger (m2) fra 1986 til medio 2011 i Oslo, Bergen, Sarpsborg og i Møre- og Romsdal.	61

Sammendrag

Susanne Sobolt, Anne Mette Ødegård, Brit Lynnebakke og Line Eldring

Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked

Samarbeidsrapport NIBR/Fafo 2012

Den omfattende arbeids- og tjenesteinnvandringen fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa i årene etter 2004 reiser spørsmålet om hvordan det norske boligmarkedet er tilpasset denne situasjonen. Det er sannsynlig at både permanent og mer midlertidig arbeidsinnvandring vil utfordre det politiske målet om at “alle skal bo godt og trygt” i Norge.

I dette forprosjektet ser vi nærmere på to hovedspørsmål:

- Hva betinger boforholdene blant arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa?
- Hva vet vi om boforholdene til østeuropeiske arbeidsinnvandrere?

Det har vært forsket lite på dette området, og det finnes derfor begrenset med systematisk kunnskap om hvordan arbeidsinnvandrerne bor, og under hvilke forhold.

Denne rapporten bygger blant annet på et bredt spekter av sekundærkilder som kan bidra til å belyse boligsituasjonen for de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne (eiendomsめglere, kommunale kontorer, Fellesforbundet, Arbeidstilsynet, brannvesenet, plan og bygning, Leieboerforeningen, Caritas m.fl.).

En studie fra SSB (Pettersen 2009) viser at det i 2008 bodde polske arbeidsinnvandrere i 381 av Norges 430 kommuner, det vil si at arbeidsinnvandrerne bor svært spredt. Polakker er blitt den største innvandrerggruppen til Norge.

I 2006 og 2010 gjennomførte Fafo arbeids- og levekårsundersøkelser blant polakker i Oslo-området. Det ble i den forbindelse også spurt om bosituasjonen. Undersøkelsene viste at den store majoriteten bodde i leid bolig. I tillegg viste det seg at mange polakker har planlagt et lengre opphold i Norge, men at tilfredsstillende boforhold er viktig for om de blir boende.

Arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa kan grovt sett deles opp i to grupper:

- Personer som kommer med sikte på et varig opphold, eventuelt med familie
- Personer på midlertidig opphold som reiser fram og tilbake mellom oppdragene eller i friperioder

Det har vist seg at mange som først er her midlertidig endrer perspektiv etter hvert og bosetter seg i Norge.

Arbeidstakere som kommer fra europeiske land som omfattes av EØS-avtalen, skal som hovedregel klare seg selv i boligmarkedet. Det stilles ingen krav til bolig for EØS-borgere, med unntak av når arbeidsgiver stiller bolig til disposisjon. Arbeidsgivers rolle er med andre ord det springende punkt for hvorvidt man kan regulere og kontrollere midlertidige arbeidsinnvandreres boforhold.

Den norske boligpolitikken kjennetegnes av marked og av eierbolig. Det private markedet er dominerende, og totalt bor bare 5 prosent av befolkningen i kommunale boliger. Det innebærer at majoriteten av befolkningen og alle grupper av innvandrere må skaffe seg bolig i det private markedet.

Leiemarkedet er viktigere for arbeidsinnvandrere enn for befolkningen generelt, og leiemarkedsundersøkelsene viser at leieprisene de siste fem årene har økt for hvert år. Det betyr at dagens arbeidsinnvandrere møter et helt annet leiemarked enn ved arbeidsinnvandringen på 1970-tallet.

Vi har i denne rapporten sett nærmere på fire case-kommuner for å få fram lokale forskjeller og utfordringer når det gjelder bolig og arbeidsinnvandring (Oslo, Bergen, Sarpsborg, Haram). Utgangspunktet er at disse fire har svært ulike arbeids- og boligmarkeder, mens et likhetstrekk i kommunene er at registrerte innvandrere utgjør en økende andel av de sysselsatte. Utleiemarkedet i

kommunene er blitt påvirket. I byene er det et større press, mens det for eksempel i Haram har vokst fram et eget marked for utleie som man ikke hadde tidligere. Bruk av brakker og hotell for å innlosjere verftsarbeidere er også vanlig i Haram. I Oslo er bruk av brakker stort sett tilknyttet byggebransjen. Brakkene ligger på gamle industritomter, hovedsakelig i Groruddalen og på byggeplassene. I Bergen og Sarpsborg er arbeidsinnvandrere i større grad del av det ordinære boligmarkedet. Arbeidsinnvandrere som etablerer seg i Norge vil gjerne kjøpe eget hus. Likhetsstrekk mellom bygd og by er at arbeidsinnvandrerne gjerne kjøper hus med oppussingsbehov i mindre attraktive områder i kommunene, eller i omlandet. De er generelt mindre opptatt av standard enn nordmenn ved kjøp.

En typisk boligkarriere for arbeidsinnvandrere er at de går fra midlertidige og lite tilfredsstillende boforhold til mer stabile forhold etter som tida går. Hvordan boligsituasjonen utvikler seg, og hvor lang tid det tar, avhenger likevel av den enkeltes posisjon i arbeidsmarkedet og egne forestillinger om hvor lenge oppholdet skal vare. I starten er det mange som får bolig via arbeidsgiver, bor hos venner, i bofellesskap, hybel eller til og med i campingvogner og telt. Etter hvert øker standarden ved at man leier en privat leilighet, enten alene eller sammen med andre. Ved kjøp av egen bolig er det ofte i forbindelse med familiegjengenforening. I virkeligheten varierer dette bildet. Mange fortsetter å jobbe i turnuser og pendler til hjemlandet i flere år, noen etablerer seg raskt, mens andre igjen skifter mellom ulike boliger, både ut fra jobbsituasjon og private forhold.

Det er flere typer utfordringer og hindringer ved de forskjellige måtene å bo på. Bolig gjennom arbeidsgiver kan noen ganger gjøre arbeidstakerne svært sårbare, for eksempel fordi man ikke vil klage på arbeidsforhold i frykt for å miste bostedet. Leiesøkende arbeidsinnvandrere støter på språkproblemer, manglende kunnskap om norske lover og regler, samt at den økonomiske situasjonen vil være avgjørende for hva man får tak i. Arbeidsinnvandrere som kjøper egen bolig er også avhengig av å forstå norsk språk (for eksempel for å lese takster og kjøpskontrakter). I tillegg kan det være problemer med å få lån i banken, blant annet fordi man ikke har fast ansettelse, at familien har for lav inntekt, eller at kravet til egenkapital ikke oppfylles. Kravet til egenkapital oppveies ikke av tilstrekkelig betalingsevne.

Tilfredsstillende boforhold for arbeidsinnvandrere handler om:

- mange nok boliger
- standard på de boligene som er tilgjengelige
- vilkår for å slippe til i markedet og for å beholde bolig

Mye tyder på at vi fortsatt trenger arbeidskraften utenfra. Tilfredsstillende boforhold er trolig en forutsetning for at arbeidsinnvandrerne skal bli en integrert og stabil ressurs i det norske samfunnet.

Behovet for mer kunnskap på dette området er særlig knyttet til mer representative data om boligsituasjonen for ulike kategorier av arbeidsinnvandrere (arbeidstilknytning, varighet) og med forskjellig landbakgrunn. I stikkordsform dreier dette seg om å få vite mer om:

- Omfang av og utfordringer med koblingen mellom arbeids- og boligkontrakter
- Boligsituasjonen for de som bare er her midlertidig (altså ingen etableringsplaner), samt omfang av uakseptable boforhold
- Boligkarrierer og bostedsmønster blant de som har etablert seg
- Hvordan arbeidsinnvandringen har påvirket lokale boligmarkeder
- Omfang og bruk av tiltak som startlån og bostøtte

Summary

Susanne Søholt, Anne Mette Ødegård, Brit Lynnebakke and Line Eldring
When the international labour market meets the national housing market

Joint Report NIBR/Fafo 2012

The influx of people from the new EU countries in Central and Eastern Europe since 2004 in search of work prompts one to ask whether the Norwegian housing market had adapted to the new situation. Migrants who settle here permanently and those with a more transient outlook may well make it harder for the authorities to achieve their political goal: “Everyone should have an adequate, secure place to live” (“alle skal bo trygt og godt”).

We examine in this preliminary study two principal issues:

- What determines the housing conditions of migrant workers from Eastern Europe?
- What do we know about the housing conditions of migrants from Eastern Europe?

There has been little research in this area, and we have little systematic knowledge of how migrants live and under what conditions.

This report builds on a wide selection of secondary sources that can help us shed light on the housing situation of migrants from Eastern Europe (estate agents; municipal offices; Norwegian United Federation of Trade Unions; Norwegian Labour Inspection Authority; Norwegian Fire Service; Agency for Planning and Building Services; Tenants’ Organisation; Caritas, etc.).

A study conducted by Statistics Norway (Pettersen 2009) found Polish migrants in 381 of the country’s 430 municipalities. In other

words, there is a highly dispersed pattern of settlement among labour migrants. Poles account for the largest group of migrants seeking work in Norway.

In 2006 and 2010, the Fafo Institute for Applied Social Science conducted surveys of the working and living conditions of Poles living in the Oslo area. In that connection, migrants were asked about their housing conditions. The surveys showed that the great majority lived in rented accommodation. Many Poles were planning to stay on in Norway for an extended period, though whether they did or not would depend to a large degree on access to satisfactory housing.

Migrants from Eastern Europe can be divided roughly into two groups:

- People who intend to stay permanently, and bring their families over later
- People who intend to stay for shorter periods, and travel back and forth between jobs or between periods on and off work

Many transient workers revise their plans after a spell in the country, and settle down in Norway.

Workers from European Economic Area (EEA) countries are normally expected to manage on their own in the housing market. Housing for EEA citizens is not subject to any special requirements, unless, that is, it is accommodation provided by the employer. The gateway to regulating and overseeing housing conditions for temporary migrant workers goes, in other words, through the employer.

Norway's policy on housing rests on two pillars, the housing market and home ownership. The private market dominates almost entirely, with only about 5 per cent of the population living in council houses. In consequence, most of the population and all immigrant groups have to go to the private housing market to find a place to live.

The rental market is more important for migrant workers than for the population in general, and rental market surveys show that rents have risen year on year over the past five years. Migrant

workers today face, in other words, a completely different rental market than when migrants started looking for work in Norway in the 1970s.

In this study we looked more closely at four case municipalities to establish differences and challenges with regard to housing and labour migration (Oslo, Bergen, Sarpsborg, Haram). The starting point is that these four displayed very different labour and housing markets, though they were similar in that registered migrants account for an increasing proportion of the workforce, which has changed the state of the rental market in these municipalities. There is mounting pressure on housing in the urban areas, while Haram, for example, has seen the emergence of a rental market where there was none before. It is also common practice in Haram to house shipyard workers in barracks, huts and if needed in hotels. In Oslo, these accommodations are mainly used in connection with the construction industry. The huts are erected on brownfield sites, mainly in the Grorud district, and on the building sites themselves. In Bergen and Sarpsborg, migrant workers are more likely to be integrated in the ordinary housing market. Migrant workers who choose to settle in Norway usually want to buy their own home. A common feature in both rural and urban area is that labour migrants often buy a house in need of renovation or repair, one that is located in a less attractive neighbourhood, or in the surrounding country. They are generally less concerned with quality than ethnic Norwegians when they purchase a home.

A typical migrant worker's housing career starts with temporary and not very satisfactory accommodation before progressing to a more stable situation. Progression in terms of housing, and the speed at which it takes place, depends nevertheless on the individual's status in the labour market and how long they envisage staying in the country. In the beginning, many live in accommodation provided by an employer; they live with friends; share accommodation with others; live in bedsits; or even caravans and tents. As time passes, standards improve when they move into rental accommodation in the private rental market, alone or with others. Home purchase often occurs in conjunction with family reunification. In reality, this picture varies. Many continue for several years to combine periods at work with periods back in their

home country. Some settle down quickly, others move from place to place, based on their work and private considerations.

The different housing options present different types of challenges and obstacles. Living in accommodation provided by an employer can make employees particularly vulnerable. They are unlikely to complain about working conditions if it means risking being turned out. And in the search for rental accommodation, migrant workers may be handicapped by language problems and ignorance of Norwegian laws. Their financial situation decides what they can get in the rental market. Migrant workers who buy a home of their own also have to understand Norwegian (to read valuations and purchase contracts). There can be additional problems accessing a mortgage from the bank: the applicant may not have a permanent job; the family may earn too little; or they can't afford the deposit. Inability to pay a deposit is not offset by satisfactory repayment ability.

Acceptable housing for labour migrants is about having:

- enough housing units
- a decent standard in what is available
- what is needed to get a foothold in the market and to retain possession of the dwelling

There is much to indicate that Norway will continue to need an influx of labour from abroad. Satisfactory housing may be a condition for the integration of labour migrants in society and for them to become a dependable resource.

What we need to learn in this area is particularly concerned with acquiring more representative data on how different categories of labour migrants (employment status, duration) and of different country origins are housed. Using bullet points, it means to establish:

- Prevalence of and challenges arising from paired work and housing contracts
- Housing situation for temporary migrants (without plans of settling permanently), and the scale of unacceptable housing

- Housing careers and settlement patterns among those who have settled in the country
- The impact of labour migration on local housing markets
- Prevalence and use of facilities like the start-up loan and housing allowance

1 Innledning

I dette forprosjektet har Fafo og NIBR gått sammen for å se på hva som skjer når den nye arbeidsinnvandringen fra Sentral- og Øst-Europa møter det norske boligmarkedet. Fri arbeidsmobilitet og økende arbeidsinnvandring bidrar til å stille spørsmål ved hvordan boligmarkedet fungerer når nye grupper kommer til. Det dreier seg både om det i praksis finnes nok boliger og innkvartering, og om disse boligene er tilgjengelige for arbeidsinnvandrere på alminnelige og tilfredsstillende vilkår. Hva skjer i boligmarkedet når det kommer nye grupper til som etterspør bolig? Er det slik at arbeidsinnvandrerne etterspør det samme som befolkningen ellers, eller har de andre behov? Sagt på en annen måte; er tilbudet i det norske boligmarkedet tilpasset EUs mobile arbeidsmarked?

De overordnede problemstillingene for dette forprosjektet er:

- Hva betinger boforholdene blant arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa?
- Hva vet vi om boforholdene til øst-europeiske arbeidsinnvandrere?

Etter EU-utvidelsen i 2004 har det vært stor tilstrømning av arbeidstakere til Norge fra landene i Øst- og Sentral-Europa. Andelen innvandrere fra Øst-Europa har økt til 26 prosent av alle innvandrere i 2011, mens de utgjorde 16 prosent i 2004.¹ De to største gruppene er arbeidstakere med og uten familier fra Polen og Litauen. Vi har begrenset systematisk kunnskap om nye arbeidsinnvandrere i Norge generelt, og spesielt om hvordan de klarer seg i boligmarkedet. Hvorvidt de ser for seg fremtiden i

¹ <http://www.ssb.no/innvbef/tab-2011-04-28-06.html>

Norge, eller har planer om retur, har stor betydning for hva de vil etterspørre i boligmarkedet. Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelser blant innvandrere fra 2005/2006 har ikke inkludert nye arbeidsinnvandrere. Men i en rapport fra SSB om demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken blant utvalgte innvandrergrupper er polakker inkludert (Pettersen 2009). Rapporten inneholder data om botid, men ikke om boforhold. FAFOs to Polonia undersøkelser i Oslo i 2006 og 2010 (Friberg og Tyldum 2007 og Friberg og Eldring 2011) studerer mobilitet, arbeid og levekår blant polakker, men har lite om gruppens boforhold. En undersøkelse blant polakker i Oslo studerer bostedsløshet, men ikke boforhold blant dem som har et sted å bo (Mostowska 2010). NIBRs studie av forholdet mellom globalisering og boligpolitikk dreier seg om betingelser i boligmarkedet for nye arbeidsinnvandrere (Indset, Johannessen og Søholt 2011). Videre arbeider NIBR med en studie av hva som får innvandrere, inkludert arbeidsinnvandrere, til å bli boende i distrikts-Norge. Undersøkelsen skal rapporteres i løpet av første halvår 2012. Utover disse studiene har så vidt vi vet, nye arbeidsinnvandreres boligsituasjon fått lite oppmerksomhet.

Ved siden av at det er få egne undersøkelser om hvordan denne gruppen bor, gir heller ikke SSBs statistikk tilfredsstillende oversikt. Som nevnt var ikke nye arbeidsinnvandrere inkludert i SSBs siste levekårsundersøkelse blant innvandrere i 2005/2006. De alminnelige levekårsundersøkelsene har hatt nettutvalg på mellom 3000 og 3500. Dette gjelder hele landet. Utvalget er for lite til at en kan trekke ut innvandrere med spesifikke landbakgrunner. Folke- og boligtellingerne er fra 2011 registerbasert, og de første resultatene er ventet sommeren 2012. Siste Folke- og bolig telling var i 2001, altså før EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Vi vet foreløpig ikke hvor egnet den nye registerbaserte folke- og bolig tellingen vil være til å fange opp nye arbeidsinnvandrere. Folke- og bolig tellingen baserer seg på registrerte husstander. Tellingen er avhengig av at folk melder flytting og fyller ut bolignummer i flyttemeldingen. Den kunnskapen vi har om arbeidsinnvandrere er blant annet at mange – spesielt de som er her på midlertidig basis – har bolig gjennom arbeidsgiver, bor i brakker eller hos hverandre (venner og familie). Spørsmålet er om disse vil bli fanget opp i en folke- og bolig telling. . Det kan innebære at det bor en stor gruppe midlertidige arbeidstakere i landet hvis boforhold ikke blir

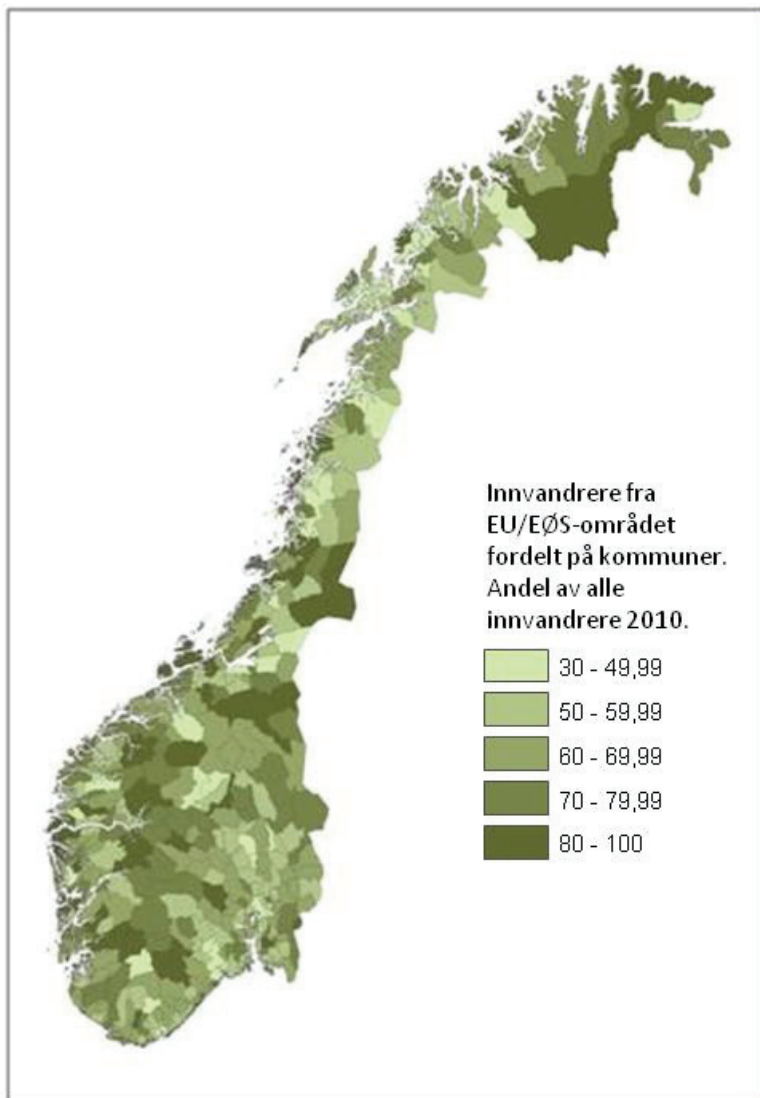
registrert, utover eventuelle kontroller av Arbeidstilsynet. Registerbasert folke- og bolig telling vil heller ikke få frem kvaliteten på boforholdene, for eksempel når det gjelder forekomst av mugg, sopp, råte, trekk og lignende. Dette kan være vesentlig fordi vi vet fra andre studier at marginaliserte grupper i leiemarkedet har en tendens til å havne i dårlige boforhold (Søholt og Astrup 2009). Når rapporteringen blir klar sommeren 2012, vil vi få nærmere kunnskap om hvor godt egnet dette verktøyet er for å få innsikt i boligsituasjonen til ulike kategorier av arbeidsinnvandrere.

Med dette som utgangspunkt mener vi det er viktig å begynne å nøste i betingelsene i boligmarkedet for ulike kategorier av nye arbeidsinnvandrere (innleide, utstasjonerte, bosatt i Norge, tilknyttet ulike bransjer og med ulike landbakgrunner). Med EØS-avtalen vil arbeidsinnvandring fra EU antakelig forbli et permanent trekk ved samfunnet, avhengig av konjunkturer i avsender- og tilflytterland. Det påvirker etterspørsel og antakelig også tilbudet i boligmarkedet. Uansett er det sannsynlig at permanent og midlertidig arbeidsinnvandring vil utfordre det politiske målet om at ”alle skal bo godt og trygt”. Hva vil være godt og trygt for midlertidige arbeidsinnvandrere? Og, hvor lett eller vanskelig er det for arbeidsinnvandrere som vil slå seg ned i Norge å komme inn i det ordinære boligmarkedet? Men for å kunne vurdere de boligpolitiske målene når det gjelder arbeidsinnvandrere, vil vi først kartlegge betingelser i arbeids- og boligmarked som påvirker nye arbeidsinnvandreres muligheter til å bo tilfredsstillende. Vi begynner med en gjennomgang av hva vi foreløpig vet om arbeidsinnvandreres boligsituasjon.

1.1 Arbeidsinnvandrernes bostedsmønster i Norge

Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-området bor over hele Norge. Gruppens bosettingsmønster er jevnere enn for resten av innvandrerbefolkningen og likere den øvrige befolkningen.

Figur 1.1 *Innvandrere fra EU/EØS-området fordelt på kommuner. Andel av alle innvandrere 2010.*



Kartet over viser andelen arbeidsinnvandrere fra EU/ EØS området av alle innvandrere fordelt på kommuner. Som det kommer fram av kartet dominerer innvandrere fra EU/EØS-området blant innvandrere i Finnmark, i noen innlandskommuner og på nordvestlandet.

Tabell 1.1. viser prosentvis regional fordeling av innvandrere fra østeuropeiske EU-land sammenlignet med alle med innvandrerbakgrunn og hele befolkningen. For eksempel er det slik at av alle innvandrere fra Øst-Europa bor 16 prosent i Oslo, mens tilsvarende tall for alle innvandrere og norskfødte barn er oppunder 30 prosent. Av hele befolkningen er det 12 prosent som bor i Oslo. Disse regionene er plukket ut fordi vi seinere i rapporten kommer til å se nærmere på erfaringene i fire kommuner i disse delene av landet (Oslo, Bergen, Sarpsborg og Haram).

Tabell 1.1 *Prosentvis fordeling av folkemengden og av antall innvandrere og norskfødte barn av to innvandrerforeldre, samlet og etter landbakgrunn, 1.1.2011.*

Region*	Fra østeuropeiske EU-land	Alle innvandrere og norskfødte barn	Totalt folketall
Oslo	16,0	28,3	12,2
Bergen	6,1	5,3	5,3
Sarpsborg/Fredrikstad	2,4	2,7	2,6
Møre og Romsdal	6,3	3,2	5,2
Resten av landet	69,2	60,5	74,7
Hele landet	100	100	100

* Regioner som representerer de fire utvalgte kommunene i dette forprosjektet.
Kilde: Texmon 2012, tab.3.2.²

Tabellen over viser at den største forskjellen er mellom Oslo og de fire andre utvalgte regionene. I de andre regionene er andelen av de to innvandrergrupperingene likere andelen av totalbefolkningen. I Møre og Romsdal, hvor Haram kommune ligger, er andelen innvandrere fra østeuropeiske EU-land omtrent dobbelt så stor som andelen av alle innvandrere med norskfødte barn. Dette viser betydningen av arbeidsinnvandringen på nordvestlandet. I Sarpsborg / Fredrikstad-området skiller imidlertid ikke denne andelen innvandrere seg nevneverdig fra totalbefolkningen.

² Tabellen er konstruert ut fra tabell 3.2 i Texmon 2012: Regional framskrivning av antall innvandrere 2011-2040. Vi har måttet bruke de regionale inndelingene som var definert i den opprinnelige tabellen.

2 Kunnskapsstatus

Flere presseoppslag om østeuropeiske arbeidsinnvandreres boligforhold har illustrert at mange har en vanskelig situasjon, men det har vært forsket lite på boligsituasjonen til arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa. Derfor finnes det begrenset med systematisk kunnskap om hvordan de bor, og under hvilke betingelser.

Også innenfor boligforskningen mangler det litteratur om arbeidsinnvandrernes boligsituasjon (Indset et al. 2011). NIBRs studie av forholdet mellom globalisering og boligpolitikk fokuserer på betingelser i boligmarkedet for nye arbeidsinnvandrere (Indset, Johannessen og Søholt 2011). Videre arbeider NIBR med en studie av hva som får innvandrere, inkludert arbeidsinnvandrere, til å bli boende i Distrikts-Norge. Undersøkelsen skal rapporteres i løpet av første halvår 2012. NIBR arbeider også med en nordisk studie av sammenheng og dynamikk mellom de nordiske velferdsstatene og segregering/ desegregering (2009-2013). Innvandrere med samme opphavsland skal sammenlignes på tvers av land. Arbeidsinnvandrere, i første rekke polakker, er en av gruppene. Studien vil gi innsikt i denne gruppens bosettingsmønster, oppnådde boforhold og preferanser for ulike typer bosituasjoner og nabolag. Utover disse studiene har så vidt vi vet, nye arbeidsinnvandreres boligsituasjon fått lite oppmerksomhet.

I dette kapittelet summerer vi opp den kunnskapen vi har funnet om arbeidsinnvandrernes boligsituasjon, inklusive en studie om bostedsløse polakker i Oslo. I tillegg presenterer vi resultatene fra spørsmålene om bolig i Fafos Polonia-undersøkelse fra 2010, en undersøkelse som har kartlagt arbeids- og levekår for polakker i Oslo-området (Friberg og Eldring 2011). Vi har også samlet noen erfaringer som er gjort i Storbritannia, som også har hatt en omfattende arbeidsinnvandring i forbindelse med EU-utvidelsene.

2.1.1 Spredt bosetting

Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser fra 2005/2006 har ikke inkludert nye arbeidsinnvandrere. Men i en rapport fra SSB om demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken blant utvalgte innvandrergrepper er polakker inkludert (Pettersen 2009). Det er ingen opplysninger om boforhold i denne rapporten, men den inneholder mye interessant bakgrunnsinformasjon. Blant annet viser den at det ved inngangen til 2008 bodde polske innvandrere i 381 kommuner, det vil si i en svært stor andel av Norges 430 kommuner.³ Oslo er den største “polakk-byen”, men både i Bergen, Asker og Bærum er polske innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre den største innvandrergreppa i kommunen. I 2008 utgjorde menn 68 prosent av alle bosatte polakker i Norge. Særlig i aldersgruppen 20-54 år var det en høy andel menn. Drammen, Larvik, Sarpsborg og Asker var kommuner der det har vært innvandring av familier i større grad enn andre kommuner.

Polen skiller seg ut fra de andre landgruppene i SSB-rapporten, ved at spesielt mange husstander bestod av kun én person. Hele 41 prosent bodde i slike husholdninger, mot 18 prosent blant innvandrere generelt. Det var tilsvarende en liten andel polakker som bodde i store husholdninger (5 prosent bodde i husholdninger med flere enn fire personer mot 17 prosent i hele befolkningen) (ibid).

2.1.2 Tette relasjoner med arbeidsgiver i landbruket

Før EU-utvidelsen i 2004, var hovedtyngden av polske arbeidere i Norge sesongarbeidere i jordbruket. Denne tradisjonen har fortsatt også etter EU-utvidelsen. Rye (2007) påpeker at sesongarbeidere i landbruket er en mangfoldig gruppe. Det er likevel et fellestrekk at denne gruppa har tette sosiale relasjoner til sine norske arbeidsgivere samtidig som de framstår som mer eller mindre usynlige i bygdesamfunnene. Den sterke koblingen mellom arbeidsliv og hverdagsliv i det norske landbruket preger forholdene for de utenlandske arbeidstakerne, som for eksempel at de bor på gården. Mange av de utenlandske arbeidstakerne forteller at deres

³ Dataene omfattet bare dem som var registrert bosatt i Det sentrale Folkeregisteret. For å bli registrert der må en ha som intensjon å bli i Norge i minst 6 måneder.

norske vertsfamilier er deres viktigste, og iblant deres eneste, sosiale relasjon under Norges-oppholdet (ibid.).

2.1.3 Leier sammen med mange andre

Ifølge Matejko & Stefańska (2007) finnes det ingen geografiske, atskilte “polske områder” i norske byer, slik som ofte er tilfellet i USA og Storbritannia. Det er imidlertid ofte slik at polske migranter ønsker å leie leiligheter eller hus sammen med mange andre polakker. Denne boformen er spesielt populær blant nykommere som ikke har råd til egen leilighet eller personer som verken kan norsk eller engelsk. Polakker som ønsker å slå seg ned her, og få besøk av familien, har en tendens til å leie egne leiligheter. Da prøver de å unngå å ha polakker i nærheten fordi det ofte er bråk på steder hvor mange mannfolk er samlet. I de intervjuene som Matejko & Stefańska (2007) gjorde med arbeidsinnvandrere kom det også fram at de polakkene som er i Norge først og fremst er i Norge for å tjene penger. De bor trangt, i dårlige leiligheter og deler kjøkken og bad med mange andre. Det fantes også polske migranter som bodde i biler. I Norge hadde man også sett annonser for såkalte “hotbeds” for 2000-3000 kroner i måneden. Polske migranter har kalt dem “barnehjem” eller “asyl”. Byråene som ansetter polakker garanterer ofte bolig ved ankomst til Norge. Dette har gjerne dreid seg om moteller eller campingvogner.

2.1.4 Bolig er viktig for framtidsplaner

Matejko & Stefańskas undersøkelse viste at unge migranter fra Polen og migranter som hadde fått familiene sine over til Norge, var svært opptatt av boligforholdene. (ibid). Dette ble også påpekt i en rapport fra IMDi i 2008, der boligspørsmålet ble framhevet som viktig for arbeidsinnvandrernes framtidsplaner. For at Norge skal tiltrekke seg unge mennesker for en lengre periode må det være mulig å etablere seg med familie. Å finne et egnet bosted, og helst eie sin egen bolig, ble trukket fram som en viktig del av det å føle seg hjemme i et nytt land. Tilbakemeldingene fra IMDis fokusgrupper var at mange var fornøyde med standarden på sin bolig i Norge, selv om den ofte var liten og hadde dårligere standard enn det de var vant med fra hjemlandet. Ifølge disse deltakerne var det mest vanlig for arbeidsinnvandrerne å leie bolig,

og mange delte bolig for å redusere kostnadene. Det var også vanlig å se sin nåværende bolig som midlertidig. Skifte av bolig forutsatte et visst kjennskap til boligmarkedet og informasjon om ulike modeller for finansiering (ibid.).

2.1.5 Bransjeforskjeller

En bransjestudie fra verft, hotell og kjøtt- og fiskeindustri, om bruk og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft (Ødegård & Andersen 2011), viste at de hotellansatte i stor grad hadde skaffet seg eget bosted. Mange hadde med seg kjærester/ektefelle og barn og hadde planer om å bli i Norge i mange år framover. I verftene er det et motsatt bilde. De fleste arbeidsinnvandrene var i Norge på midlertidige oppdrag og majoriteten bor i brakker under arbeidsoppholdet. Men også innenfor denne bransjen er det stadig flere som har etablert seg med familie i lokalsamfunnene. Litt av det samme bildet finnes igjen i kjøtt- og fiskeindustrien. De fleste er på midlertidige opphold, der arbeidsgiver ordner med innlosjering for den perioden (sesongen) de er i Norge. Men det er også noen som har klart å få seg arbeid gjennom hele året og som har bosatt seg (ibid.).

2.1.6 Boforhold for polakker i Oslo-området

I 2006 og 2010 gjennomførte Fafo arbeids- og levekårsundersøkelser blant polakker i Oslo-området (Poloniaundersøkelsene 2006 og 2010). I forbindelse med undersøkelsene ble det gjennomført om lag 500 intervjuer på polsk (i hver av undersøkelsene), ved hjelp av et omfattende og standardisert spørreskjema. Hovedtyngden av spørsmålene dreide seg om arbeidsforhold i Norge og Polen, migrasjonshistorie og lignende, men det ble også stilt noen spørsmål om boligsituasjonen i Norge. Utvalget ble laget gjennom såkalt respondentdrevet utvalgstrekkning. Dette er en metode som er spesielt utviklet for å produsere representative estimater for skjulte og vanskelige tilgjengelige populasjoner der det ikke foreligger noen komplett utvalgs-metode.⁴ Fordi undersøkelsene kun ble gjennomført i Oslo-

⁴ Se Friberg og Eldring (2010) for mer om undersøkelsen og metodeopplegg, samt bakgrunnsdata som det refereres til i dette avsnittet. Det ble gjennomført en tilsvarende undersøkelse i 2006 (Friberg og Tyldum 2007).

området, er ikke resultatene representative for landet som helhet. I Oslo jobbet hovedtyngden av polakkene i bygg (menn) og renhold (kvinner). I andre deler av landet vil vi finne langt flere arbeidsinnvandrere i for eksempel landbruk og industri – og hvor koblingen mellom jobb og bolig dermed kan være annerledes enn i Oslo-området.

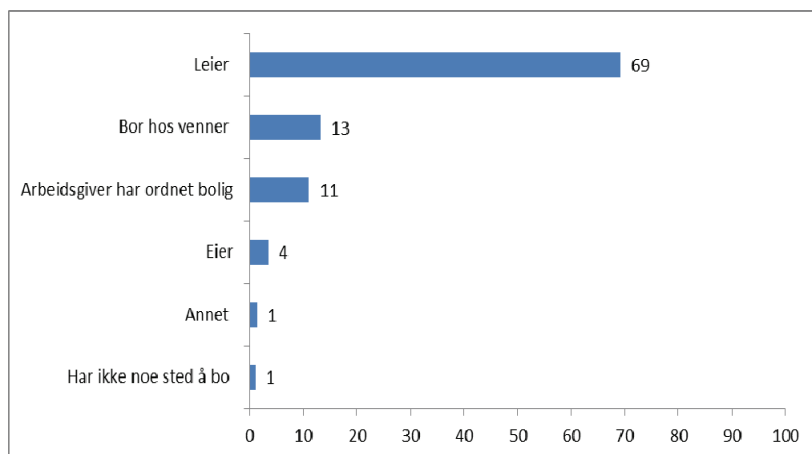
I 2010 antok vi i utgangspunktet at flertallet av polakkene i Oslo ville befinne seg på leiemarkedet, og at få ville eie egen bolig.⁵ Dette fordi de fleste hadde forholdsvis kort botid i Norge; bare 30 prosent hadde bodd mer enn tre år i landet på undersøkelsestidspunktet i 2010. Undersøkelsen viste også at mange hadde en forholdsvis løs tilknytning til det norske arbeidsmarkedet; eksempelvis hadde bare 19 prosent av bygningsarbeiderne fast ansettelse i en norsk bedrift. På den andre siden vil kjøp av egen bolig sannsynligvis henge sammen med framtidsplaner og planlagt lengde på oppholdet i Norge. Det antas ofte at de nye arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa vil være kort tid i landet, men i likhet med andre kilder (Friberg 2012)⁶, indikerer Poloniaundersøkelsen at mange av polakkene bosetter seg her for lenger tid. Bare 14 prosent av respondentene oppga at de ville flytte tilbake til Polen innen ett år, mens 21 prosent regnet med å flytte tilbake innen fem år. Nær halvparten trodde at de en gang vil flytte tilbake til Polen, men visste ikke når. Kun 16 prosent oppga at de sannsynligvis ikke ville returnere til hjemlandet. Sammenlignet med 2006 var det også en langt høyere andel som hadde familie eller partner i Norge i 2010 – nær tre fjerdedeler bodde sammen med familie eller partner i Norge. Det var altså en klar tendens til fastere etablering og mer varige opphold i Norge. Med andre ord observerer vi to tendenser som kan gi motvirkende utslag når det gjelder boligstrategier; på den ene siden kort botid i Norge og usikre jobbforhold, og på den andre siden økt familieetablering og langsiktige perspektiver på oppholdet i Norge.

I figur 2.1 ser vi hva slags boligsituasjon polakkene i Oslo-området hadde på undersøkelsestidspunktet i 2010.

⁵ Det ble ikke stilt spørsmål om dette i 2006-undersøkelsen.

⁶ Under publisering. "The stages of migration: from going abroad to settling down. The experiences of post-accession Polish migrant workers in Norway". Accepted for publication in *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

Figur 2.1 *Boligsituasjon blant polakker i Oslo, 2010. Prosent (N=501)*



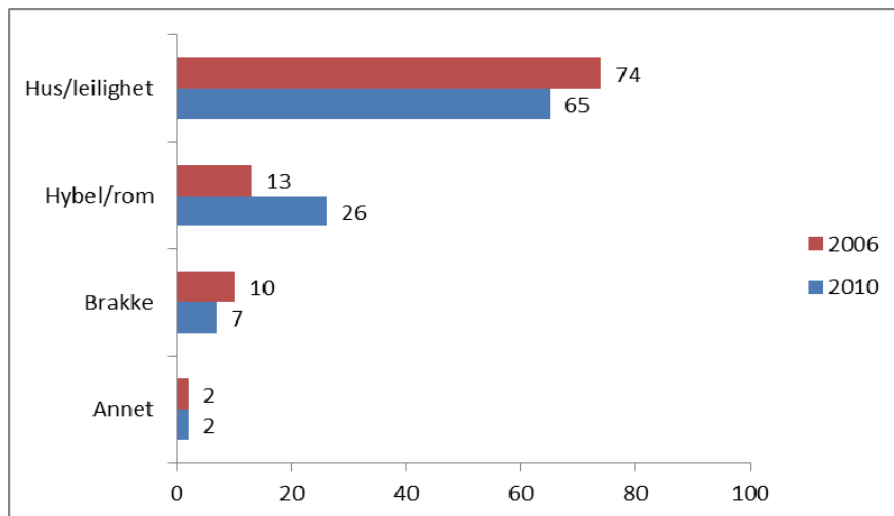
Kilde: Fafos Poloniaundersøkelser 2010

Det store flertallet oppga som forventet at de var leietakere, og kun 4 prosent sa at de eide egen bolig. Som vi kommer nærmere inn på i kapittel 3 vil bolig som tilbys i forbindelse med jobb, være omfattet av egne reguleringer. Det var imidlertid bare 11 prosent som oppga at arbeidsgiver hadde ordnet boligen. En fjerdedel av disse svarte at de ville kunne fortsette å bo der som om arbeidsforholdet opphørte, så i disse tilfellene har antagelig arbeidsgiver bistått i å finne bolig, men har ikke egentlig ansvar for innkvartering. Her har det skjedd en tydelig endring fra 2006; da oppga 29 prosent at arbeidsgiver hadde funnet bolig til dem. Dette kan skyldes at en større andel da var nykommere i landet, samt at det antagelig siden da har vokst fram et større alternativt boligmarked for polakker i Oslo.

Majoriteten av polakkene i Oslo i 2010 var altså leietakere, mens en liten gruppe oppga at de eier egen bolig. Denne gruppa skiller seg ikke overraskende ut med en langt høyere gjennomsnittlig botid i Norge enn de andre. Ellers var det liten forskjell i botid mellom de som oppga å leie bolig og de som hadde fått bolig via arbeidsgiver. De som bodde hos venner, hadde ikke overraskende kortest botid (gruppa av hjemløse var så liten at det gir liten mening å regne gjennomsnitt).

Vi kartla også hva slags type bolig respondentene hadde, som vist i figur 2.2.

Figur 2.2 *Hva slags type bolig bor du i? (2006 og 2010). Prosent*
(N=492/ 501)



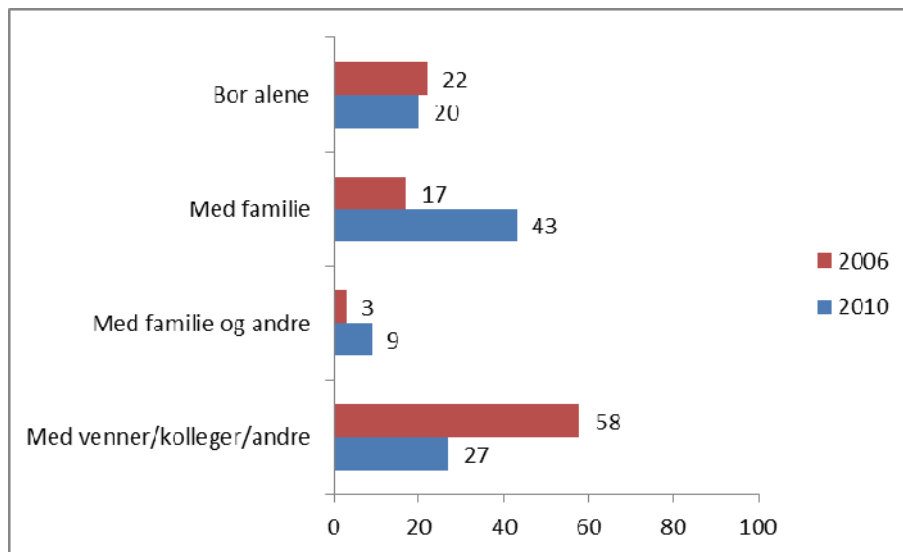
Kilde: Fafos Poloniaundersøkelser 2006 og 2010

To tredjedeler oppga å bo i hus eller leilighet, mens de øvrige stort sett bodde på hybel/rom eller brakke – og dette gjaldt de fleste som hadde bolig gjennom arbeidsgiver. Så og si alle – 97 prosent – hadde tilgang på kjøkkenfasiliteter. Det ble stilt et lignende spørsmål i 2006, og svarmønsteret var i hovedsak det samme. En noe større andel bodde på brakke i 2006, mens flere oppga å bo på hybel i 2010. Det var også en høyere andel som i 2006 svarte at de bodde i hus eller leilighet.

Type bolig sier imidlertid ikke så mye i seg selv, i og med at mange deler hus og leiligheter med andre. I figur 2.3 ser vi hvor stor andel som bodde alene, og hvem de som ikke bodde alene, bodde sammen med.⁷ Her har vi sammenlignbare data mellom 2006 og 2010.

⁷ I intervjuet ble det presisert at hvis respondenten bodde på hybelhus eller brakke, gjaldt spørsmålet kun om de delte dette rommet med noen.

Figur 2.3 *Andel polakker i Oslo som bodde alene, og hvem de eventuelt bodde sammen med. 2006 og 2010. Prosent (N=492/483)*



Kilde: Fafos Poloniaundersøkelse 2010, Friberg og Eldring 2011:33

I 2010 bodde bare en femtedel av de polske innvandrerne alene, hvilket er langt lavere enn i Oslobefolkningen generelt (SSB 2006). Halvparten bodde sammen med familie eller partner. Resten bodde i hovedsak sammen venner (20 prosent) eller kolleger (12 prosent). Når vi ser på antallet personer en delte bolig med, ble dette i snitt oppgitt til å være 2,3 personer. De som delte bolig med familie bodde i gjennomsnitt sammen to personer, mens snittet for dem som bodde med venner eller kolleger var 2,8. Det mest slående når vi sammenligner med 2006, er at langt flere bodde sammen med familie i 2010, mens andelen som bodde med venner og kolleger var kraftig redusert.

Vi har også kartlagt bokostnader for polakker i Oslo.

Tabell 2.1 *Månedlige bokostnader⁸ blant polakker i Oslo i 2010, etter ulike bakgrunnsvariabler. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende.*

Gjennomsnittlige månedlige bokostnader (kroner) (N=501)	
Alle	4 334
Leier bolig	5 046
Arbeidsgiver ordnet bolig	3 104
Bor hos venner	960
Bor i hus/leilighet	5 011
Bor på hybel/rom	3 292
Bor alene	3 665
Bor sammen med familie/partner	5 486
Bor sammen med kolleger	3 662
Bor sammen med venner	3 263
Har ikke barn	3 982
Har barn, men ikke i Norge	3 729
Har barn i Norge	6 254
Alder under 30 år	4 191
Alder 30-39 år	4 902
Alder 40 år og mer	4 033
Jobber i norsk bedrift	5 025
Jobber i norsk utleiebyrå	4 047
Jobber i utenlandsk bedrift	3 762
Selvstendig næringsdrivende	4 718
Flyttet til Norge før 2004*	6 897
Flyttet til Norge 2004-2007	4 518
Flyttet til Norge 2008-2010	3 695

* N=39. Kilde: Fafos Poloniaundersøkelse 2010

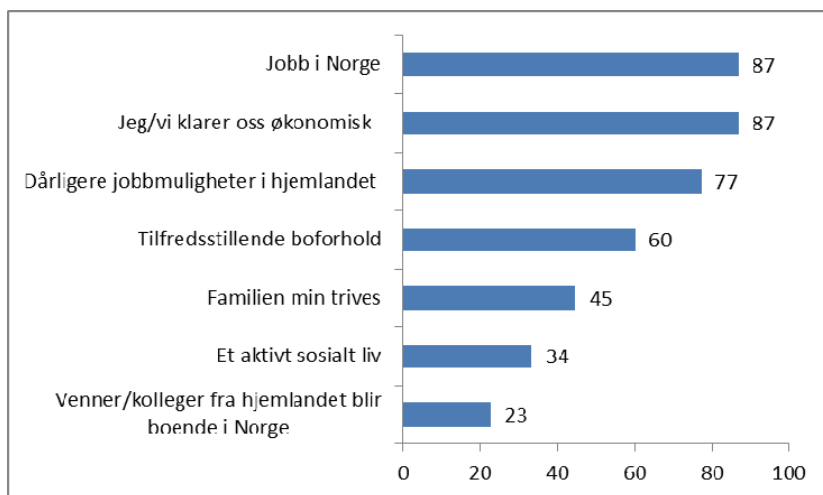
I 2010 var gjennomsnittlige månedlige bokostnader 4 334 kroner, mot 3 513 kroner i 2006. Tallene i tabell 2.1. over viser de gjennomsnittlige månedlige bokostnadene for noen ulike grupper i 2010. Grupper med lavere N enn 50 er utelatt. Tallene viser at de som bor i Norge med familie, og spesielt de som har barn, har høyest bokostnader. Dette er en gruppe man kan anta har etablert seg i landet for en lengre periode, og som dermed er villig til å

⁸ Inkludert oppvarming. Dersom de delte bolig med andre enn familie, skulle kun egne kostnader oppgis.

bruke mer penger på bolig. Vi ser videre at lengden på botid og type ansettelse har betydning for bokostnadene. Det gjennomgående trekket er altså at jo mer etablert polakkene er i Norge, jo mer bruker de på bolig. Vi vet ikke hva de faktisk får igjen for pengene, men vil anta at det er de sist ankomne som i størst grad vil være utsatt for uforholdsmessig høye priser i forhold til standard. Dette fordi det krever en viss lokal kunnskap å orientere seg i boligmarkedet, knytte kontakter, finne bedre alternativer osv. Det betyr at skillet i bostandard kan tenkes å være enda større enn det bokostnadene antyder.

Den viktigste motivasjonen for å komme til Norge er muligheten til jobb og høyere inntekt enn i hjemlandet (Friberg og Eldring 2011). I et av spørsmålene i undersøkelsen ba vi respondentene rangere hvor viktige ulike forhold er når det gjelder om de vil *bli værende* i Norge. Som ventet ble det å ha jobb rangert som svært viktig av de aller fleste.

Figur 2.4 *Hvor viktige vil følgende forhold være for om du skal bli boende i Norge de neste årene? Polakker i Oslo 2010. Andelen som svarte svært/ganske viktig. Prosent.*



Kilde: Fafos Poloniaundersøkelse 2010

Figur 2.4 viser at flertallet oppga også at tilfredsstillende boforhold var svært eller ganske viktig i vurderingen av om de ville bli i Norge. Bare en fjerdedel svarte at boholdene var lite viktige for om de ville bli værende. Dette er vurderinger som ikke nødvendigvis

vil holde stikk - en godt betalt jobb vil antagelig trumfe dårlige boforhold i en del tilfeller. Men funnene slår definitivt sprekker i eventuelle forestillinger om at bosituasjon og bovilkår har liten betydning for de nye arbeidsinnvandrerne. Selv om det er de mest etablerte og de som sier de vil bli lenge som legger mest vekt på boforholdene, framstår dette som viktig i de fleste grupper.

2.1.7 Bostedsløse polakker i Oslo

Magdalena Mostowska hadde i sin studie fra 2010 kontakt med 40 polske menn som hadde en eller annen erfaring med ikke å ha tak over hodet. Menn som hadde sovet ute, sovet på nattbussen, jernbanestasjonen, container eller i husvogn. Alle hadde kommet til Norge for å jobbe, mange av dem i byggebransjen. De fleste alternerte mellom midlertidige sovesteder. Mange av dem hadde en vanskelig fortid fra Polen, som at de var arbeidsledige, skilt eller hadde kriminell fortid. Noen hadde fått forsterket sitt alkoholproblem etter at de kom til Norge og det var en årsak til at de hadde mistet boligen. De varierte med hensyn på alder, botid i Norge, relasjon og tilknytning til det norske velferdssystemet. Blant de strukturelle problemene som er knyttet til bostedsløshet blant arbeidsinnvandrere, og som kom frem under NIBR sin datainnsamling var blant annet sesongbetont arbeid, sårbarhet blant uregistrerte arbeidere og mangel på deltakelse i velferdssystemet. I tillegg kom dårlig språk og sosiale ferdigheter, samt alkoholproblemer hos enkelte. Mange av dem hadde problemer i hjemlandet, også med familien, noe som gjorde det mindre aktuelt å reise hjem. Samtidig viste det seg at denne gruppen ofte ble ekskludert fra lavterskeltilbud for bostedsløse i Oslo. De var beregnet for rusmisbrukere (Mostowska 2010).

2.1.8 Erfaringer fra Storbritannia

Storbritannia har tatt imot mange østeuropeiske arbeidsinnvandrere de siste årene, og det er gjort noen studier om deres boforhold, både nasjonalt og regionalt. Vi gjengir noen av funnene her.

Leiemarkedet og nettverk viser seg å ha en avgjørende betydning for arbeidsinnvandrerne i Storbritannia. Utgangspunktet er at mange av arbeidsinnvandrerne er mer sårbare, blant annet på

grunn av dårlige språkkunnskaper og usikker tilknytning til arbeidsmarkedet (Stenning et al. 2006).

Bare 5 prosent av arbeidsinnvandrerne fra de åtte østeuropeiske landene som kom med i EU i 2004 hadde kjøpt bosted i Storbritannia, sammenlignet med 74 prosent av befolkningen ellers (Dustmann et al. 2010). Denne studien viser også at arbeidsinnvandrere i mindre grad enn befolkningen ellers bor i boliger betalt av det offentlige ("social housing"). Den mest nærliggende forklaringen er at denne gruppa er i landet for å arbeide og har verken behov eller rett til hjelp fra det offentlige. Men det kan også være en indikasjon på lav kjennskap til rettigheter og dårlig tilknytning til velferdssystemet. Manglende kontakt og samarbeid mellom ulike offentlige kontorer har vist seg å være en utfordring for arbeidsinnvandrere. For eksempel er institusjoner som yter tjenester knyttet til bolig og språk ofte ukjente for de som jobber med å rekruttere arbeidskraft og som gir informasjon om forholdene i arbeidslivet (Stenning et al. 2006).

I en undersøkelse fra Nottingham i 2009 svarte 73 prosent av de østeuropeiske arbeidstakerne at de leide bolig på det private markedet, og 42 prosent hadde fått bosted gjennom venner og familie. Mange av problemene for denne gruppa i Nottingham var knyttet til at mange måtte dele på et hus eller en leilighet (11 prosent svarte at det var tre stykker som delte på et soverom), mangel på valgmuligheter og bekymring over at husværet var knyttet til ansettelsesforholdet (Scullion et al. 2009).

At en bolig er tilknyttet arbeidsgiver gjør at bostedet forsvinner den dagen arbeidsforholdet opphører. Dette er imidlertid en vanlig praksis i Storbritannia, og spesielt for arbeidsinnvandrere i landbruket. I tillegg liter mange på venner og familie som har kommet tidligere og som hjelper til både med jobb og husvære. Boligsituasjonen er ofte usikker og lite tilfredsstillende (Sumption and Somerville 2010). Overfylte og overprisede bosteder kan være en løsning for enslige arbeidstakere på kort sikt, men er ingen løsning dersom man ønsker at folk skal etablere seg og leve fullverdige liv. Derfor er det nødvendig at både regionale og sentrale myndigheter engasjerer seg i denne problemstillingen (Hardy & Clark 2005).

Det har også vært en økning i antallet bostedsløse østeuropeere i Storbritannia de siste årene. Mange av dem har ikke krav på ulike

typer offentlige bidrag før etter 12 måneders arbeid og kan, som følge av dette, også bli nektet adgang til overnattingssteder for hjemløse finansiert av det offentlige (Sumption & Somerville 2010).

Arbeidsinnvandringen har også ført til press i det private leiemarkedet for bolig i enkelte deler av Storbritannia. Lokalbefolkningen merker at arbeidsinnvandringen fører til mangel på utleieboliger og høyere priser, noe som kan føre til spenninger mellom disse gruppene. Samtidig er det frykt for at mangel på boliger – eller dyre og dårlige boliger – fører til at arbeidsinnvandrerne flytter til andre steder i landet og at regionen dermed mister tiltrengt arbeidskraft (Wirth-Forsberg 2007). Den aktuelle regionen i denne sammenhengen – Sefton – har dessuten fra tidligere liten erfaring med arbeidsinnvandrere. Dette har avslørt manglende oppmerksomhet omkring de utfordringene som en stor arbeidsinnvandring har medført – inklusive press på boligmarkedet:

Sefton is entering new territory and many things have to be done for the first time with few resources and experience to draw on. There is currently only a limited infrastructure both in terms of theoretical thinking about the emerging issues around migrant workers and policy development as well as with regards to existing structures that help address challenges in access to housing and employment for A8 migrants (ibid.).

2.2 Metode

Hensikten med dette forprosjektet har vært å forsøke å få mer kunnskap om et felt vi vet lite om. Betingelsene for og konsekvensene av fri mobilitet av arbeidskraft fra de nye medlemslandene innenfor EØS-området er en relativt ny erfaring i Norge. Vi har derfor lett etter empiriske erfaringer og kunnskap som kan bidra til å gi et mer systematisk bilde av hva som skjer i skjæringspunktet mellom arbeidsinnvandring fra EØS-landene og det nasjonale og lokale boligmarkedet.

For å belyse tematikken har vi benyttet en kombinasjon av dokument- og litteraturgjennomgang, gjennomgang av

foreliggende statistikk og kvalitative intervjuer med et bredt spekter av nøkkelaktører.

Fire kommuner er valgt ut for å gi innsyn i hvordan tematikken utspiller seg på lokalt nivå; Oslo, Bergen, Sarpsborg og Haram i Møre og Romsdal. Kommunene har ulike arbeids- og boligmarkeder og tiltrekker seg dermed arbeidsinnvandrere av forskjellige grunner. Andelen innvandrerbefolkning og andel arbeidsinnvandrere fra EØS-landene varierer også.

Rapporten baserer seg som nevnt på flere og ulike kilder. For det første har vi tatt utgangspunkt i politikk, bestemmelser, reguleringer og etablert kunnskap ved Fafo og NIBR om betingelser i arbeids- og boligmarkedet, samt litteraturstudier. Det siste er imidlertid begrenset, da feltet er lite forsket på, både i Norge og internasjonalt.

Hoveddelen av rapporten baserer seg på intervjuer med 43 nøkkelaktører som i kraft av sin posisjon har kunnskap om arbeidsinnvandreres boligsituasjon. Dette er aktører som har kunnskap om gruppens betingelser i arbeidsmarkedet med følger for boligsituasjonen (Fellesforbundet, Arbeidstilsynet, Brannvesenet, HR-ansvarlig i industribedrift). Dessuten aktører som bistår arbeidsinnvandrere inn i det alminnelige boligmarkedet (Husbanken, Utleiemegleren, eiendomsmeglerfirmaer i de fire kommunene, polsktalende finansrådgiver som bistår med kjøp av bolig) og aktører som blir oppsøkt når arbeidsinnvandrerne ikke finner sted å bo, blir kastet ut, blir lurt osv. (Leieboerforeningen, Oslo katolske bispedømme, den katolske hjelpeforeningen Caritas som bl.a. har startet et Info-senter for arbeidsinnvandrere, polsktalende jurist som tar saker for polakker). Vi har også snakket med aktører på boligsida i de fire kommunene/bydeler (Oslo) om hvordan de ev. følger opp vanskeligstilte arbeidsinnvandrere, samt hvordan noen kommuner forholder seg til innkvartering i brakker.

I dette forprosjektet har det ikke vært et mål å intervju arbeidsinnvandrere selv om hvordan de oppfatter sin situasjon. Imidlertid tilbød kursleder i Nasjonalsjelesorgen i den katolske kirken å innhente informasjon fra polske kvinner som deltar på kurs i norsk og samfunnsfag. På den måten har vi fått bolig-erfaringer fra ni kvinner med botid i Norge varierende fra 8 år til 3 måneder. I tillegg har vi snakket med leder for den Polske klubben.

3 Arbeidsmarkedet – ramme- betingelser og føringer for arbeidsinnvandreres boligsituasjon

Det har siden EU-utvidelsen i 2004 vært stor tilstrømming av østeuropeiske arbeidstakere til Norge. Mange av disse har etter hvert også bosatt seg permanent her i landet.⁹ Drøye sju år etter den første EU-utvidelsen østover ser det ut til at disse arbeidstakerne – og deres familier - blir et varig innslag i det norske samfunnet. Polen og Litauen er to av de viktigste avsenderlandene. Per januar 2011 var det ifølge SSB drøyt 60 000 personer fra Polen og drøyt 16 000 fra Litauen bosatt i Norge. I løpet av 2010 var det en tilvekst fra disse to landene på mer enn 10 000 mennesker.¹⁰ Det er også innvandrere fra disse to landene som har kortest botid i Norge; åtte av ti har bodd her i mindre enn fem år. En viktig forklaring på den sterke veksten er at det har blitt mer vanlig for arbeidsinnvandrerne å ta med seg familien og etablere seg her i landet. For eksempel var det en dobling av familiegjenforeninger fra Polen fra 2006 til 2007, og i årene 2006-2009 toppet Polen familiegjenforenings-statistikken.¹¹ Spørsmålet om de blir værende i Norge, eller på sikt reiser hjem, kan ikke dette prosjektet svare på. Erfaringer fra nedgangsperioden i forbindelse med finanskrisa i 2008-2009, viste at mange arbeidsinnvandrere ble værende selv om de mistet jobben og at tilstrømmingen fortsatte, om enn i lavere

⁹ Man må ha vært i Norge i minimum 6 måneder for å være regnet som bosatt.

¹⁰ <http://www.ssb.no/vis/emner/02/01/10/innvbef/main.html>

¹¹ <http://www.udi.no/arsrapport2010/Statistikk/Tabell-4/>. Fra 1.oktober 2009 ble krav om oppholdstillatelse erstattet med en registreringsordning, og tilsvarende registrering av familiemedlemmer. Vi kommer tilbake registreringsordningen seinere i dette kapitlet.

takt (Andersen et al. 2009, Friberg & Eldring 2011). Det kan tyde på at mange av arbeidsinnvanderne satser på et varig opphold i Norge.

Arbeidstakere som kommer fra andre europeiske land (EU/EFTA) for å ta arbeid eller utføre et oppdrag her i landet skal som hovedregel klare seg selv i boligmarkedet. For personer fra tredjeland – det vil si land utenfor EU/EFTA – stilles det krav om bolig for søknad om opphold. I utlendingsforskriftens § 10-12 heter det at «bolig anses å være sikret når utlendingen disponerer hus, leilighet, hybel og lignende som tilfredsstiller offentlige krav. Dreier det seg om leieforhold, må det fremlegges skriftlig leiekontrakt som er godkjent av huseier, borettslag eller annen som disponerer over boligen.»

Det er ulikt regelverk knyttet til innvandrere utenfor og innenfor EØS-området.¹² For arbeidsinnvandrere fra EØS-området er det ikke tilsvarende krav om bolig, og det er få reguleringer når det gjelder boligforhold. Et generelt unntak er når arbeidsgiver stiller bolig til disposisjon, og dette gjelder spesielt for arbeidstakere som er i landet på kortvarige oppdrag, og som altså ikke har bosatt seg her på permanent basis. Arbeidsgivers rolle er med andre ord det springende punkt for hvorvidt man kan regulere og kontrollere midlertidige arbeidsinnvanderes boligforhold.

Nettopp at arbeidsgiver i mange tilfeller har ansvar, gjør at bostandard er en del av regjeringens forståelse av begrepet «sosial dumping»:

Etter regjeringens vurdering er det sosial dumping både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og *krav til bostandard*, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende

¹² En EØS-borger er en borger fra de 27 EU-landene og de tre EFTA-landene som er en del av EØS-avtalen (Norge, Island og Liechtenstein). Sveits er ikke omfattet av EØS-avtalen, men er medlem i EFTA. EFTA-konvensjonen innebærer at EFTA-borgere skal gis samme behandling av norske myndigheter som EØS-borgere med hensyn til fri personbevegelse. En tredjelandsborger kommer fra land utenfor EØS-området. Det vil si utlendinger som ikke er EU-borgere eller som ikke har rett til fri bevegelse i henhold til fellesskapsretten

allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder (.....)
(St.meld. nr. 18 (2007–2008:19)).

På den ene siden har elendige innkvarteringsforhold for østeuropeiske arbeidstakere flere ganger blitt selve symbolet på sosial dumping, gjennom presseoppslag om dødsbranner i overfylte villaer og bilder av madrasser på byggeplassene. Men på den andre siden har debatten om og arbeidet mot sosial dumping først og fremst vært rettet mot arbeidsinnvandreres lønn og arbeidstid. Det har vært mindre bekymring for andre sider ved deres situasjon i Norge, som innkvarterings- og boforhold. For det første har dette trolig sammenheng med at mange arbeidsinnvandrere klarer seg selv, og for det andre, at det i de tilfellene arbeidsgiver er ansvarlig kan dårlige boforhold være vanskelige å oppdage av Arbeidstilsynet. Dersom boligen ikke er i nærheten av arbeidsstedet vil den vanligvis ikke omfattes av et tilsynsbesøk. Når det gjelder tilsyn på området «sosial dumping», er disse i hovedsak uanmeldte. Det vil si at arbeidsgiver ikke får melding om at Arbeidstilsynet kommer på besøk.

I dette kapittelet ser vi først på EUs rammeverk for den frie bevegelsen av arbeid og tjenester, og deretter ser vi på hvilke reguleringer som kan ha betydning for arbeids- og tjenesteinnvandrernes boligforhold.

3.1.1 Fri bevegelse for arbeid og tjenester

Utgangspunktet er at Norge gjennom EØS-avtalen er knyttet til EUs indre marked med fri flyt av varer, tjenester, arbeid og kapital. To av disse frihetene – tjenester og arbeid – innebærer at personer fritt kan bevege seg og ta arbeid/oppdrag innenfor det indre markedet. Forordning (EØF) nr. 1612/68 omhandler den retten arbeidstakere i EØS-området har til å ta lønnet arbeid i hele området, uavhengig av hvilket land de er bosatt i. Retten til å bevege seg på tvers av landegrensene for å oppholde seg og ta arbeid i et annet medlemsland følger av EØS-avtalens artikkel 28. EU-direktiv 2004/38/EF sikrer unionsborgere og deres familiemedlemmer rett til å bevege seg og oppholde seg på medlemsstatenes territorium. Dette direktivet ble gjennomført i

norsk rett fra 15.10.2009, og gjaldt fra 1.1.2010.¹³ Bestemmelsen gir EØS-borgere og deres familiemedlemmer rett til permanent opphold i et land når de har vært i landet i fem år.

EØS-avtalen setter rammer for hva slags reguleringer man kan ha for ulike typer arbeidskraft som kommer til Norge. Når det gjelder fri bevegelse av tjenester er det etter EF-traktatens artikkel 49 (EØS-avtalens artikkel 36) forbud mot restriksjoner som hindrer fri utveksling av tjenesteytelser innenfor fellesskapet (Alsos et al. 2008). Arbeidstakere som kommer til Norge på tjenesteoppdrag omtales som utsendte/utstasjonerte arbeidstakere.

1. mai 2004 trådte åtte østeuropeiske land inn i EU, og ble dermed inkludert i det felles arbeids- og tjenestemarkedet i EU/EØS. Norge valgte i likhet med mange andre europeiske land å innføre overgangsordninger for arbeidsinnvandrere fra disse landene (Polen, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn). Dette innebar en begrensning på den frie arbeidsinnvandringen ved at det ble stilt krav om oppholdstillatelse for å kunne jobbe i Norge. Vilkår for å få tillatelse var at det forelå et konkret tilbud om arbeid undertegnet av arbeidsgiver og arbeidstaker, i hovedsak heltidsarbeid. Lønns- og arbeidsvilkårene måtte ikke være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale, regulativ eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Overgangsordningene for disse landene gjaldt fram til 1. mai 2009.

I 2007 ble Bulgaria og Romania medlem i EU, og for arbeidstakere fra disse landene gjelder det overgangsordninger fram til 1. januar 2012. Vilkårene er mindre strenge enn de som gjelder for tredjelandsborgere, det vil si personer som kommer fra land utenfor EU/EØS.

Overgangsordningene omfattet bare arbeidssøkere. Det var ikke anledning til å innføre overgangsregler for den frie flyten av tjenester – det vil si utsendte/utstasjonerte arbeidstakere. En utsendt arbeidstaker kan komme til Norge med sin arbeidsgiver på et oppdrag, eller være utsendt i forbindelse med oppdrag innad i et konsern, eller fra et utenlandsk vikarbyrå. Selvstendig næringsdrivende er også en del av den frie tjenesteflyten.

¹³ LOV-2009-01-09-1 Lov om endringer i utlendingslovgivinga (reglar for EØS- og EFTA-borgarar oa).

Alle oppdrag som utføres av utenlandske firmaer/arbeidstakere i Norge skal meldes til Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). Formålet med reglene er å få en oversikt over utenlandske oppdragstakere og arbeidstakere i Norge og på kontinental-sokkelen. Oppdragsgiver skal gi opplysninger om hvilke firmaer (oppdragstakere) som skal benyttes og om de arbeidstakerne som skal være med for å utføre oppdraget. Frist for å rapportere, både om oppdrag og arbeidstakere, er seinest 14 dager etter at arbeidet har begynt.

3.1.2 Krav om registrering og rettigheter

EU-direktivet om fri bevegelse (2004/38/EF) åpner opp for at medlemslandene kan innføre en ordning med registrering av innvandrere tre måneder etter ankomst, og med påfølgende utstedelse av registreringsbevis. Etter at overgangsordningene for arbeidstakere fra de åtte østeuropeiske landene ble avviklet, kom denne registreringsordningen på plass fra 1. oktober 2009. Nå er ordningen slik at EØS-borgere som ønsker å oppholde deg i Norge i mer enn tre måneder, må registrere seg hos politiet (gjelder ikke nordiske borgere). De må ha gyldig identitetskort eller pass, og dokumentere at de oppfyller et oppholdsgrunnlag for å kunne få et registreringsbevis. Dette gis til EU/EØS/EFTA- borgere som kan dokumentere at de er:

- arbeidstaker
- selvstendig næringsdrivende,
- tjenesteytere,
- studenter,
- personer med tilstrekkelige egne midler og sykeforsikring som dekker alle risikoer,
- familiemedlem til en EØS-borger med registreringsbevis.

For øvrig er det et krav at man ikke kommer til å være en byrde for offentlige velferdsordninger i Norge.¹⁴ Folkeregisteret vil normalt kreve registreringsbevis for å tildele personnummer. Man trenger

¹⁴

http://www.udi.no/Global/UPLOAD/Publikasjoner/FaktaArk/Faktaark_EOS_registreringsordningen-NO.pdf

ikke å registrere seg på nytt når man kommer tilbake til Norge etter å ha vært i hjemlandet eller et annet land, men alle skal melde ut- og innflytting til Folkeregisteret på vanlig vis. I 2010 var det om lag 30 000 arbeidstakere fra de største aktuelle avsenderlandene – Polen, Litauen og Latvia – som hadde registrert seg dette året (UDI, årsrapport 2010).

Det stilles ikke krav til boligforhold for å registrere seg, men EØS-borgere med registreringsbevis anses for å ha bopel i Norge. De har de samme rettigheter og plikter etter Lov om sosiale tjenester i NAV som norske borgere (NOU 2011:7). Tildeling av bolig til grupper som selv ikke evner å skaffe bolig reguleres av sosialtjenesteloven. Sosialtjenesteloven fastsetter kommunenes ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Norske myndigheters tolkning av regelverket og konsekvenser for arbeidsinnvandrere fra EØS-området har imidlertid vært at:

....en EØS-borger med arbeidstillatelse som hovedregel ikke får hjelp til å skaffe seg bolig, men må klare dette på det ordinære boligmarkedet (Kommunal- og regionaldepartementet (2003:23), EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger).

Med en mer varig bosetting for arbeidsinnvandrerne, som også kan by på arbeidsledighet og andre vanskelige livssituasjoner, kan dette bildet endres. Selv om intensjonen var at arbeidsinnvandrere skulle klare seg selv, så har som nevnt over bosatte arbeidsinnvandrere samme rettigheter og plikter etter sosialtjenesteloven som norske borgere. Arbeidsinnvandrere som kommer til Norge for å jobbe for kortere eller lengre perioder kan møte særlige utfordringer på boligmarkedet og de kan være arbeidsledige i perioder. Som andre kan de søke kommunal bistand til bolighjelp etter gjeldende kriterier, være seg til bolig, startlån eller bostøtte (se også kap.4.1.4). Fra casekommunene har det kommet frem at arbeidsinnvandrere foreløpig ikke er en prioritert målgruppe blant vanskeligstilte. Om arbeidsinnvandrerne ikke regnes blant de mest vanskeligstilte, så er Husbankens startlån aktuelt for å kjøpe første bolig. I Haram kommune kom det frem at rundt halvparten av lånesøkerne til startlån hadde bakgrunn fra Øst-Europa. En finansrådgiver lokalisert i Oslo og som har spesialisert seg på å bistå øst-europeere på Østlandet, fortalte at han hadde hjulpet rundt 500 husstander med søke nettopp startlån. Fra andre

kommuner og fra arbeidsinnvandrere selv kommer det imidlertid fram at startlån er lite kjent (Søholt m.fl. 2012).

3.1.3 Arbeidslivsreguleringer – lov og avtale

Arbeidsmiljøloven (aml) gjelder for alle arbeidstakere ansatte i norsketablerte selskaper uavhengig av nasjonalitet. Utenlandske arbeidstakere som er på tjenesteoppdrag i Norge (utsendte arbeidstakere) er omfattet av en kjerne av lovfestede bestemmelser.

I arbeidsmiljøloven stilles det blant annet krav til forsvarlig innkvartering, dersom arbeidsgiver stiller bosted til rådighet for arbeidstaker. Boligforhold er også til dels regulert i tariffavtale, og mest kjent er trolig den såkalte «brakkeforskriften».¹⁵ Flere landsomfattende overenskomster har krav til innkvartering.

Arbeidsmiljøloven er lite detaljert på dette området, og i aml § 4.4, punkt 4 heter det kun at innkvarteringen skal være «forsvarlig utført, innredet og vedlikeholdt». Når arbeidsgiver stiller bolig til rådighet, har Arbeidstilsynet ansvar for å føre tilsyn med om innkvarteringen er forsvarlig i henhold til loven. Siden lovtæksten er knapp, har Arbeidstilsynet utarbeidet sin egen praksis.¹⁶ Den omfatter både hvilke krav som stilles der hvor det er nødvendig at arbeidstakeren sover på arbeidsplassen og til annen, mer ordinær, innkvartering.

Når arbeidstakeren sover på arbeidsplassen kreves det et eget rom, som er mest mulig skjermet fra annen aktivitet. Det bør være et enkeltrom med vindu, samt vaskerom med kaldt og varmt vann, toalett og dusj, og plass til oppbevaring av mat og drikke. Når det gjelder mer ordinær innkvartering legges det til grunn at innkvarteringen er tilstrekkelig stor til at den kan utstyres med bord, stoler med rygg, seng m.m. som er nødvendig av hensyn til arbeidstakernes velferd. Normalt vil arbeidstakerne ha rett til enkeltrom til å sove i.

For større anlegg er det vanlig å sette opp en brakkerigg hvor arbeidstakerne bor i den perioden de er på arbeid på anlegget. Arbeidstilsynet påpeker at brakkerigger til vanlig må innredes med

¹⁵ Bilag 18 i Fellesoverenskomsten for byggfag.

¹⁶ <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel.html?tid=78647>

tilstrekkelig sanitærutstyr, spiserom og hvilerom. De må innredes slik at det tas hensyn til at arbeidstakere av begge kjønn kan oppholde seg der.

Plan- og bygningsloven setter krav til hva som kan brukes som bolig og den tekniske forskriften inneholder krav til forsvarlig bostandard. Kommunene er kontrollerende myndighet og skal se til at bestemmelsene overholdes. Det kan for eksempel være kontroll med bygninger og lokaler som brukes som innkvartering – men som ikke er godkjent som bolig, samt krav til brannsikkerhet (*brann- og eksplosjonsvernloven*). For å gjøre en samlet vurdering av om boforholdene er tilfredsstillende, er det mange steder slik at Arbeidstilsynet og brannvesenet utfører tilsyn sammen (se kapittel 5 og 7).

Som nevnt innledningsvis er kravene til innkvartering for arbeidstakere som må bo vekke fra hjemstedet også regulert i *overenskomster* mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Her bruker vi den såkalte «brakkeforskriften» som eksempel. Dette er altså ingen forskrift, men et bilag til Fellesoverenskomsten for byggfag (mellom NHO og Byggenæringens Landsforening på den ene siden og LO og Fellesforbundet på den andre).¹⁷ «Brakkeforskriften» gjelder for arbeidstakere som er omfattet av tariffavtalen, noe som også er aktuelt for østeuropeiske arbeidstakere. Dette er svært detaljerte bestemmelser, men som utgangspunkt er det krav til enkeltrom, eget toalett og egen dusj. Deretter er bestemmelsene delt opp i etter hvor stor brakkeriggen er – altså antallet personer som til en hver tid er innkvartert der. Uavhengig av riggstørrelse, skal soverom, inklusive bad, ikke være mindre enn 8,6 m² og takhøyden minst 2,30. Videre er det krav om at rommene skal inneholde klesskap, skohylle, seng med veggfast leselampe, en stol og en lenestol av god kvalitet. Vegger og tak skal være vaskbare og godt lyd- og varmeisolert, og vindusflaten skal ikke være under 10 prosent av gulvflaten. Vinduet skal være forsynt med enten rullegardin og kappe eller fortrekksgardiner. Det åpnes for alternativ innkvartering, for eksempel i eksisterende boliger, etter nærmere avtale mellom anleggsledelsen og de tillitsvalgte.

Kjerneområder i arbeidsmiljøloven (blant annet arbeidstid, feriedager, helse, sikkerhet og hygiene) gjelder, som nevnt, også for

¹⁷ <http://www.fellesforbundet.no/Lonns--og-arbeidsvilkar/Overenskomster/>

utsendte/utstasjonerte arbeidstakere. På europeisk nivå har man en egen regulering for denne type arbeidstakere gjennom EUs direktiv om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting (96/71/EF). Direktivet skal *både* sikre den frie bevegelsen *og* sikre arbeidstakere på oppdrag de samme grunnleggende lønns- og arbeidsvilkår som i vertslandet, det vil si det landet de jobber i.¹⁸ Direktivet stiller ingen særlige krav om boligstandard for arbeidstakere på tjenesteoppdrag. Men forskriften som gjennomfører dette direktivet i Norge omfatter kravet om en forsvarlig innkvartering (aml § 4-4, pkt. 4). Utenlandske arbeidstakere på midlertidig opphold er med andre ord omfattet av de samme kravene i arbeidsmiljøloven som norske arbeidstakere når det gjelder innkvartering.

Samtidig er direktivet om utsendte arbeidstakere en basis for allmenngjøring av tariffavtaler – og i *allmenngjøringsforskriftene* er det tatt med bestemmelser om arbeidstakernes krav når det gjelder kost og losji. Når en tariffavtale er allmenngjort, er den gjort gjeldende for alle arbeidstakere innenfor allmenngjøringsområdet – uavhengig av fagorganisering og hvilken nasjonalitet eller tilknytningsform arbeidstakerne har. Lov om allmenngjøring av tariffavtaler ble første gang tatt i bruk i kjølvannet av EU-utvidelsen og den store tilstrømmingen av østeuropeisk arbeidskraft i 2004. Ett av formålene med loven er å sikre utenlandske arbeidstakere likeverdige lønns- og arbeidsvilkår med det norske arbeidstakere har. Allmenngjøring av tariffavtaler innebærer at deler av tariffavtalen, gjennom forskrift, blir gjort gjeldende for alle arbeidstakere som jobber innenfor et område (en bransje, del av en bransje, et geografisk område eller en bestemt arbeidstakergruppe). Vedtak om allmenngjøring treffes av en statlig oppnevnt tariffnemnd hvor arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har én representant hver. I tillegg er det oppnevnt tre nøytrale medlemmer, noe som innebærer at verken arbeidstaker- eller arbeidsgiversiden har vetorett (Eldring et al. 2011).

Det første vedtaket om en allmenngjort tariffavtale omfattet sju petrokjemiske landanlegg (Landsoverenskomsten for elektro-fagene, Fellesoverenskomsten for byggfag og Verkstedsoverens-

¹⁸ EUs direktiv 96/71/EF er gjennomført gjennom arbeidsmiljøloven, Forskrift om utsendte arbeidstakere (FOR 2005-12-16 nr 1566) og Lov om allmenngjøring av tariffavtaler.

komsten), og gjaldt fra 1. desember 2004 til 1. januar 2011. Siden den gang er byggfagoverenskomsten allmenngjort for hele landet, i tillegg til i skips- og verftsindustrien, landbruks- og gartnerinæringen og renhold. Forskriftene inneholder bestemmelser om lønn og arbeidstid – og i tillegg bestemmelser om kost og losji når overnatting utenfor hjemmet er nødvendig for å utføre arbeidet.¹⁹ I forskriften for byggeplasser heter det blant annet at arbeidsgiver, etter nærmere avtale, skal dekke nødvendige reiseutgifter ved arbeidsoppdragets begynnelse og slutt, og for et rimelig antall hjemreiser. Arbeidsgiver skal i tillegg som hovedregel sørge for kost og losji.²⁰ Den samme ordlyden finner vi for skips- og verftsindustrien.²¹ I forskriften for jordbruks- og gartnerinæringene presiseres det blant annet at reiseutgifter, kost og losji ikke skal regnes som lønn.²² Disse bestemmelsene kan bidra til å bedre situasjonen for østeuropeiske arbeidstakere i Norge, og spesielt den gruppa som er sendt ut på et midlertidig oppdrag.

I skips- og verftsindustrien har allmenngjøringen vært omstridt. Dette har ført til at ni verft har reist sak mot staten fordi de mener at allmenngjøringsforskriften er i strid med EØS-avtalen. Borgarting lagmannsrett har i den forbindelse bedt EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse. I januar 2012 kom det en dom fra EFTA-domstolen som konkluderer med at det ikke er tillatt å sikre utsendte arbeidstakere kompensasjon for reise, kost og losji for arbeidsoppdrag hvor overnatting utenfor hjemmet er nødvendig, med mindre dette kan rettfærdiggjøres på grunnlag av bestemmelser om offentlig orden.²³ Saken skal avgjøres av Borgarting lagmannsrett.

¹⁹ Det er bare deler av tariffavtalen som blir allmenngjort. Denne forskriften må derfor ikke blandes sammen med de detaljerte bestemmelsene om innkvartering som finnes i tariffavtalene.

²⁰ FOR 2010-12-20 nr 1763: Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge.

²¹ FOR 2010-12-20 nr 1764: Forskrift om delvis allmenngjøring av Verkstedoverenskomsten for skips- og verftsindustrien.

²² FOR 2010-09-20 nr 1739: Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene.

²³ EFTA-domstolens dom i sak E-2/11. 23.1.2012.

3.1.4 Tilknytning til arbeidsmarkedet og føringer for boligsituasjonen

Gitt markedsbetingelsene i boligmarkedet i Norge, vil den økonomiske situasjonen til østeuropeiske arbeidstakere være avgjørende for deres muligheter til å skaffe seg en tilfredsstillende bolig. Mange østeuropeiske arbeidstakeres «midlertidighet» og løse tilknytning til arbeidslivet, gjør deres økonomiske situasjon usikker. Det gjelder ikke minst utleide arbeidstakere i bemanningsbransjen, der det ikke er vanlig å ha noen form for garantilønn mellom oppdrag – det vil si de periodene arbeidstakerne er innleid for å utføre en jobb. Tilknytningen til arbeidsmarkedet får dermed konsekvenser for hva slags boligsituasjoner de kan etterstrebe.

Andre forhold er tilknytning til hjemlandet; hjemsending av penger og opprettholdelse av et hjem i opprinnelseslandet. Det er lite som tyder på at nasjonal eller kommunal boligpolitikk har tatt hensyn til at en stadig større gruppe arbeidsinnvandrere fra EU-land, kan ha behov for andre boligløsninger enn en permanent og stabil befolkning (Søholt & Johannessen 2011). Unntak er der kommuner regulerer for ordnete brakkeløsninger.

Arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa skiller seg fra arbeidsinnvandrere som kom på 1960- og 1970-tallet når det gjelder deres mulighet til pendling mellom Norge og hjemlandet, gruppenes familie- og kjønns sammensetning, oppholdstid og sysselsettingsgrad (Berg 2007, gjengitt i Thorshaug et al. 2009). Arbeidsinnvandrerne som kom for 40 år siden ble etter ankomsten overlatt til seg selv og betraktet som selvgående. Disse elementene ser vi også igjen blant dagens nye grupper arbeidsinnvandrere (ibid.).

I den første tiden etter EU-utvidelsen i 2004 var bildet på en østeuropeisk arbeidsinnvandrer en enslig mann som jobbet i bygg eller industri, og som pendlet mellom Norge og hjemlandet. Undersøkelser om norske bedrifters bruk og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft i 2006 og 2009 viser en utvikling i retning av en fastere tilknytningsform – det vil si at det er en større andel bedrifter som har fast ansatte østeuropeere (Dølvik et al. 2006, Andersen et al. 2009). Antallet bosatte i SSBs statistikk og statistikken over familiegjenforening de siste årene underbygger antakelsen om mer permanent tilhold i Norge.

Samtidig er det fremdeles omfattende bruk av løsere tilknyttede arbeidstakere, i form av innleie og underentrepriser med østeuropeiske ansatte hos underentreprenørene. Ett eksempel er verftsindustrien, der flertallet av arbeidstakerne på et utvalg verft var innleide eller ansatte hos underentreprenører fra Øst-Europa (Ødegård & Andersen 2011). Dette er også tilfelle i case-kommunen Haram (se kapittel 5).

Hva man kan kalle en mellomkategori er bemanningsbransjen (ut- og innleie av arbeidskraft), hvor østeuropeere nå utgjør mer enn 20 prosent av de ansatte (Eldring et al. 2011). Her er det arbeidstakere som i hovedsak er fast ansatte – og mange av dem har etablert seg i Norge – men majoriteten har ikke lønn mellom oppdrag. Det kan bety at det for eksempel er vanskeligere å få lån til bolig.

Arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa kan grovt sett deles opp i to grupper:

- Personer som kommer hit med sikte på et varig opphold, eventuelt med familie,
- Personer på midlertidig opphold, og som reiser fram og tilbake mellom oppdragene eller i friperioder.

I praksis har det vist seg at mange av dem som kommer for midlertidig opphold over tid endrer perspektiv og bosetter seg i Norge.

De arbeidstakerne og familiene som sikter seg mot varig opphold vil i utgangspunktet ha samme krav og forpliktelser som en hvilken som helst annen bosatt familie i Norge. Uten andre former for sikkerhet/formuer, vil mulighetene for å få kjøpt en bolig være avhengig av tilstrekkelig – og fast – inntekt. Å være midlertidig ansatt og/eller vikar vil neppe være tilstrekkelig. Det samme gjelder dersom man selv er bosatt, men ansettes i utenlandske firmaer med oppdrag i Norge. Disse oppdragene vil ha midlertidig karakter og neppe gi den sikkerhet som trengs. Studien av polakker i Oslo-området viste at bare 19 prosent var fast ansatt i norske firmaer. 20 prosent er midlertidig ansatt i norske firmaer og like mange er ansatt i norske bemanningsbyråer, 26 prosent jobber i utenlandske underleverandørfirmaer og 13 prosent jobber som selvstendige kontraktører (Friberg og Eldring 2011).

For de som bosetter seg i områder med høye boligpriser, vil kjøp av egen bolig som regel være avhengig av to inntekter. Det kan være en utfordring for nyankomne ektefeller (som regel koner) å skaffe seg arbeid før det har gått en periode. Mange kvinnelige arbeidsinnvandrere har startet jobb-karrieren i Norge med å jobbe svart i rengjøringsbransjen (Friberg & Tyldum 2007, Friberg & Eldring 2011). Dette vil gi inntekt, men ikke sikkerhet ved kjøp av bolig.

Blant de som kommer for midlertidig opphold finner vi blant annet arbeidsinnvandrere som kommer til Norge med det ene formål at de skal legge seg opp nok penger til å forbedre livssituasjonen sin i hjemlandet. Denne gruppen planlegger å være i Norge en begrenset periode, og vil også være interessert i å ha så lave utgifter som mulig mens de oppholder seg her (Søholt & Johannessen 2011). Som vi skal se seinere i denne rapporten, er det mange i denne gruppen som nærmest godtar hva som helst for å kunne bo billig – uavhengig av hva slags tilknytning de har til arbeidsmarkedet.

4 Boligmarkedet – politikk, tilbud og betingelser

Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-landene må skaffe seg bolig innenfor de betingelsene som gjelder i boligmarkedet i Norge. Boligpolitikken er nasjonal og foreløpig ikke innlemmet i EUs lovgivning. Boligtilbudet varierer og fordeling av bolig fungerer forskjellig i ulike land. Det betyr at arbeidsinnvandrere møter ulike betingelser for å skaffe seg en akseptabel boligsituasjon etter hvilket land de jobber i.

Den norske boligpolitikken kjennetegnes av marked og av eierbolig. Kort fortalt er den politiske målsettingen at folk flest skal bo godt og trygt – i en bolig de eier selv. Marked betyr i korttekst at prisen for å kjøpe eller leie bolig skal bestemmes ut fra tilbud og etterspørsel. Husleiereguleringen er avviklet over tid og endelig pr. 1.1.2010. Det kan likevel ikke avtales en leie som er urimelig i forhold til det som vanligvis oppnås på avtaletidspunktet ved ny utleie av liknende husrom, på liknende avtalevilkår (Husleieloven § 4-1).

Boligpolitikken har i stor grad dreid seg om å legge til rette for at folk flest skal kunne eie egen bolig – i et marked. Denne boligpolitikken omfatter i første rekke rente- og skattepolitikk. Dernest startlån til hushold med moderate inntekter slik at de skal kunne kjøpe bolig. I tillegg drives en form for residual- eller restpolitikk. Det vil si at det lages en politikk for å forsøke å fange opp vanskeligstilte i boligmarkedet. Vanskeligstilte i boligmarkedet kan defineres slik: ”et hushold er vanskeligstilt på boligmarkedet når husholdet i en situasjon uten noe boligpolitisk tiltak, ikke vil være i stand til å skaffe eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold. En annen måte å si det på er at husholdet ikke er i stand til å skaffe eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold ved hjelp av egne

ressurser” (Nordvik 2010: 121-22). Hvorvidt man er i stand til å skaffe eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold – i markedet - avgjøres imidlertid ikke bare av husholdet selv, men av statlig og kommunalt regelverk og til dels skjønn blant aktører på boligsida. Det betyr at man må tilfredsstille visse kriterier for å få boligsosial hjelp. Kriteriene for boligsosial hjelp er laget ut fra kjennetegn ved vanskeligstilte i den bofaste befolkningen. Som nevnt i kapitel 3, har norske myndigheter forventet at arbeidsinnvandrere skal klare seg selv. På den annen side krever EU regelverket at borgere innen EU/EØS området har rett på bistand og tjenester etter sosialtjenesteloven.²⁴ Hvorvidt eller på hvilken måte vanskeligstilte arbeidsinnvandrere som omfattes av loven, tilfredsstiller kriteriene for å få bistand finnes det lite systematisk oversikt over. I tillegg til individrettede tiltak, har Husbanken tilskudd til å rehabilitere eller etablere av nye utleieboliger til vanskeligstilte.

Det private markedet er dominerende i Norge. Totalt bor bare rundt 5 prosent av befolkningen i kommunale boliger. Det betyr at majoriteten av befolkningen og alle grupper av innvandrere må skaffe bolig i det private markedet.

Det private boligmarkedet i Norge er organisert slik at det ikke er noen direkte forbindelse mellom boligen og disposisjonsform. Det betyr at boliger som eies av enkeltpersoner eller større boligaktører kan selges eller leies ut etter den enkeltes behov. Private utleiere kan derfor til enhver tid velge å leie ut boligen, ta i bruk boligen til eget bruk eller velge å selge boligen. En potensiell utleier kan også la være å leie ut om det ikke melder seg leietakere som utleier vil ha, eller om det oppleves som lite å tjene på utleie. En kombinasjon av disse argumentene kom fram i en undersøkelse i Vestvågøy kommune. Der ble det hevdet at hus ble stående tomme fordi det var lave salgspriser, omkostninger ved utleie og at eier heller ville ha boligen som potensiell feriebolig (Søholt m.fl. 2012). Dette begrenset det lokale boligtilbudet til flyktninger og arbeidsinnvandrere.

4.1.1 Boligtilbudet

Tilbudet av boliger lokalt, hvordan fordelingen av boliger er organisert og hva slags betingelser boligene tilbys på har betydning

²⁴ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

for de som søker bolig. Til sammen gir dette rammer for hvor lett eller vanskelig det er for arbeidsinnvandrere å finne egnet bolig. Tabellen under viser utviklingen i eie- og leieboligmarkedet fra 1990 – 2001 i hele landet og i Oslo.²⁵ Folke- og boligtellingsen for 2011 vil ha oppdaterte tall. Denne blir publisert i løpet av 2012.

Tabell 4.1 *Andel boliger som eies og leies i 1990 og 2001. Norge og Oslo*

	Norge		Oslo	
	1990	2001	1990	2001
Eie	77,8	77,7	76,4	70,7
Leie	22,2	22,3	23,6	29,3
Alle	100	100	100	100

Kilde: Folke- og boligtellingsene 1990 og 2001.

Tabellen over viser at balansen mellom eie- og leieboliger har holdt seg på samme nivå når vi ser Norge under ett i perioden 1990 – 2001. I Oslo har derimot andelen hushold som leier bolig gått opp med rundt 6 prosent i samme periode.

Oslo er en student- og innvandringsby og opplever sterk befolkningsvekst. Sett i en slik sammenheng er ikke økningen i andel leietakere overraskende. Men endringen i disposisjonsform i bybebyggelsen, med omgjøring av leiegårder til eierboliger på 1970- 80 tallet skulle tilsi motsatt tendens. At så ikke er tilfelle skyldes blant annet at enkeltboliger som eies av privatpersoner leies ut i stort omfang. Nordvik hevder at veksten i leieboliger i Oslo-området ikke skyldes nybygging, men snarere leietilbudets fleksibilitet og flyktighet (Nordvik 2003). Kombinasjonen av befolkningsvekst og fleksibilitet i leietilbudet bidrar til å øke presset på leiemarkedet. Med markedsleie som prinsipp for leiefastsettelse betyr det også at det gir god fortjeneste å leie ut boliger i pressområder. Dette innebærer at dagens arbeidsinnvandrere møter et helt annet leiemarked enn ved arbeidsinnvandringen på 1970-tallet. Da var vesentlige deler av sentrumsbebyggelsen leiegårdsbebyggelse med i prinsippet regulerte husleier og kontrakter. Arbeidsinnvandrere opplevde

²⁵ Folke- og boligtellingsen for 2011 vil ha oppdaterte tall. Denne blir publisert i løpet av 2012.

likevel den gang som nå ofte å bli møtt med dårligere betingelser i leiemarkedet enn majoritetsbefolkningen. Dette gjaldt både boligstandard, kontraktsvilkår og pris (Bø 1980).

Leietilbudet

Leiemarkedet er sammensatt og består av ulike kategorier av utleiare. De ulike kategoriene, og enkeltaktører innen hver kategori, kan ha ulike betingelser for utleie. For eksempel må man være vanskeligstilt for å leie av kommunen, mens man må fremstå som mer ressurssterk om man skal leie av private. I noen av boligbyggelagens utleieboliger må man være medlem før man søker. Prinsippene for fastsettelse av husleie kan også variere. I tabellen under vises fordelingen av hushold som leide av ulike kategorier av utleier; landsgjennomsnittet og gjennomsnitt for de fire casekommunene Oslo, Bergen, Sarpsborg og Haram.

Tabell 4.2 *Hushold som leier av ulike typer utleiare i Oslo, Bergen, Sarpsborg og Haram. Prosent. N= hushold som leier. 2001.*

Leier av:	Norge N=457871	Oslo N=78 676	Bergen N=27 625	Sarpsborg N=4 154	Haram N=725
Leieandel i alt	23,3	29,3	26,3	19,2	21
Privatperson	56	47	54	63	48
Boligselskap	11	21	17	11	17
Kommunen	16	16	15	11	10
Tjenestebolig	4	5	3	2	5
Andre vilkår	13	10	11	13	20
Total	100	100	100	100	100

Kilde: Folke- og boligtellingsen 2001. Statistisk sentralbyrå.

På landsbasis leide 56 prosent av alle leietakere av private utleiare i 2001, mens 11 prosent leide av boligselskaper. Bare 16 prosent av leietakerne leide av kommunen på landsbasis.

I Norge er det bare 5 prosent av alle hushold (både leiere og eiere) som leier av kommunen (Levekår 2007). Dette er lite sammenlignet med andre land. I Danmark var det for eksempel 21 prosent av alle hushold på landsbasis som leide av kommunen (Andersson m. fl. 2010).

Tabellen over viser ulike mønstre mellom de fire kommunene. Oslo har høyest andel boligselskaper, profesjonelle utleiere, og lavest andel private utleiere, dvs. utleiere som leier ut en eller få boliger. Sarpsborg har høyest andel som leier av private utleiere og ligger på landsgjennomsnittet når det gjelder andelen som leier av boligselskaper. Haram, som den minste kommunen er interessant. Haram har en relativt lav leieandel totalt sett. Men, blant de som leier er det en relativt høy andel som leier av boligselskap og på andre vilkår. På andre vilkår inkluderer framleie.

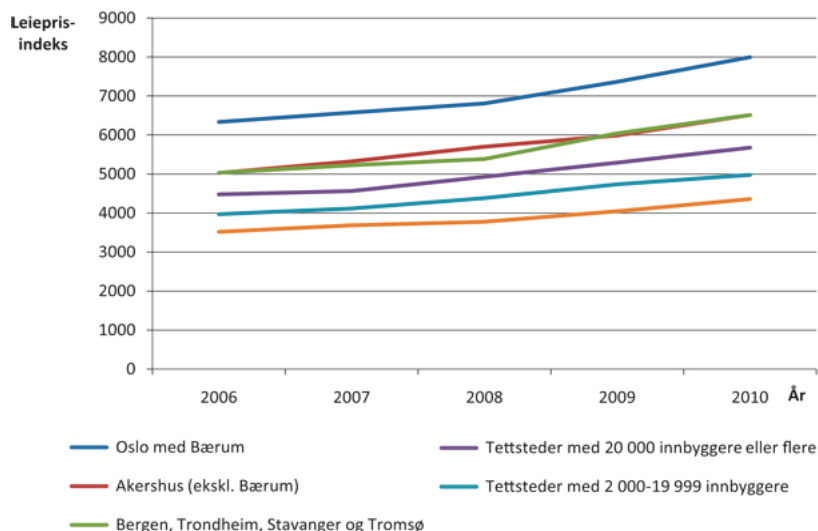
Ifølge lokale informanter har arbeidsinnvandringen til kommunen i de siste årene bidratt til at det har vokst fram et eget marked for innlosjering; leie av hybler, eneboliger som leies av firmaer for videre framleie og brakker (se også kap.5). Kommunen har relativt høy andel registrerte arbeidsinnvandrere og høy andel innleide og utstasjonerte arbeidsinnvandrere når det er høykonjunktur. De utstasjonerte innvandrerne blir ikke registrert i folke- og boligtellene. Men, deres tilstedeværelse i kommunen har antakelig påvirket utviklingen av det lokale boligmarkedet.

Polonia-undersøkelsen som ble omtalt i kapittel 2 viser at leiemarkedet er viktigere for arbeidsinnvandrere enn for hele befolkningen. Blant polakker i Oslo var det 69 prosent som leide bolig i 2010 (Friberg og Eldring 2011). I Oslo leide 27 prosent av hele befolkningen bolig i 2007 (Levekår 2007). Arbeidsgiver hadde ordnet bolig til 11 prosent av polakkene i undersøkelsen. Dette er ofte framleie, dvs. at arbeidsgiver leier en bolig som leies videre til ansatte. I tillegg bodde 13 prosent hos venner, noe som kan tolkes som at de ikke har funnet seg et passende sted å bo. 27 prosent bodde sammen med andre. Disse tallene bekrefter at vilkårene i leiemarkedet er av stor betydning for arbeidsinnvandrere.

Utvikling i leiepriser

Hvor mye det koster å leie, påvirker mulighetene. Mange arbeidsinnvandrere ønsker å bo billig for å spare penger, enten til å kjøpe bolig i Norge eller for å bedre egne livsvilkår i hjemlandet. Leiemarkedsundersøkelsene viser at leieprisene de siste fem årene har økt for hvert år (SSB).

Figur 4.1 *Utvikling i månedlig leie i tettsteder og byer 2006 – 2010.*



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I 2010 kostet det i snitt kr. 7 996 å leie en bolig i Oslo, mot kr. 6 335 i 2006. I Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø var gjennomsnittlig leiepris i 2010 kr. 6 512. Fem år tideligere var den gjennomsnittlige leieprisen i disse byene på kr. 5 030 (NOU 2011:5).

I tabell 2.1 kom det fram at polakkene i Polonia undersøkelsen (2010) ofte betalte mindre enn dette. Det kan skyldes at de bodde flere sammen, bodde i småboliger, bodde i dårlige boliger eller bodde i boliger som var mindre attraktive for andre leietakere.

Det må legges til at majoriteten av alle småboliger er leieboliger. 70 prosent av boliger under 50 kvadratmeter er leieboliger. Jo mindre boligene er, jo større sannsynlighet er det for at de leies ut (Schmidt (red.) 2009).

4.1.2 Betingelser i leiemarkedet

De som søker leiebolig må forholde seg til betingelsene i leiemarkedet. En sentral betingelse er at å søke leiebolig ikke er en enkelt prosess, bortsett fra om man søker kommunal bolig.²⁶

I det private utleiemarkedet annonserer hver utleier sin(e) ledige bolig(er). Unntaket er utleiemegleren. Avhengig av presset i det lokale leiemarkedet, må leiesøker henvende seg til et utall utleiery i sin boligjakt. Det er ikke noe køsystem. Hver henvendelse om å få leie bolig handler om å starte boligsøkeprosessen på nytt. Dessuten, utover betalingsevne, kan hver utleier vektlegge forskjellige ting ved valg av leietaker. Mens profesjonelle utleiery ofte vil ha et sett kriterier for valg av leietakere i tillegg til skjønn, vil private utleiery som leier ut en eller få boliger basere seg mer på sitt individuelle skjønn.

Tilgjengelighetsteori kan bidra til å forstå mer av utsilingsprosessene i jakten på leiebolig i pressområder, der etterspørselen er større enn tilbudet. (Schaffer og Huang 1975; Bleiklie 1997; Søholt 2007). Teorien fokuserer på terskler ved fordeling av offentlige eller private goder. Både i eie- og leiemarkedet vil registrerings- terskelen, ressurs- og kompetanseterskelen og effektivitetsterskelen spille inn, om enn på ulike måter. *Registreringsterskelen* i leiemarkedet betyr at leiesøker må ta initiativ overfor potensielle utleiery. Det krever at man vet hvor man kan henvende seg og at man behersker fremgangsmåter som gjør at man blir registrert av utleier. Som det kommer fram i kapittel 6, har nyankomne arbeidsinnvandrere begrenset kunnskap om dette og kan snakke lite eller dårlig norsk/engelsk. Som et svar på dette har det oppstått et eget leiemarked i arbeidsinnvandremiljøene. *Ressurs- og kompetanseterskelen* bidrar til å synliggjøre hva som kreves av leiesøkende arbeidsinnvandrere for å vinne oppmerksomhet hos utleiery. I tillegg til dokumentasjon på betalingsevne, er norske utleiery opptatt av språkkompetanse og evne til å gi inntrykk av at man er skikket til å bo i boligen på utleiers vilkår (Søholt og Astrup 2009). Søker man

²⁶ Som vi kommer nærmere inn på i kapittel 6 ser det foreløpig ut til å være få arbeidsinnvandrere som defineres som tilstrekkelig vanskeligstilt til å tilfredsstille kriteriene for kommunal bolig.

bolig i boligbyggelag kreves ofte medlemskap og i kommunen må man kunne dokumentere at man er tilstrekkelig vanskeligstilt. Dersom arbeidsinnvandrere ikke ønsker å bruke mye penger på å leie bolig vil det bety at de må søke seg til deler av markedet med lavere standard, eller i mindre attraktive områder. Overfor lite seriøse utleierye kan det være et fortrinn å gi inntrykk av at man ikke kjenner til husleieloven og leietakers rettigheter, noe mange heller ikke gjør. Leiesøkere som ikke har alternativer vil også stort sett ta til takke med det de får (Søholt 2007, se også kap. 6.2.3). *Effektivitets terskelen* er først og fremst knyttet til utleiersiden. Hvilke hensyn eller formål styrer beslutningen til utleier ved valg av leietaker? Få høyest mulig leie? Riktig hushold til boligen? Avhjelpe bolignød? Vennetjenester? Opprettholde nettverk? Virkemiddel til å skaffe tiltrengt arbeidskraft? Tilnærmingen kan bidra til å synliggjøre åpninger og hindringer i eksisterende mekanismer i leiemarkedet. Det kan tydeliggjøre hva som fungerer for arbeidsinnvandrere i leiemarkedet og hva som oppleves som barrierer.

4.1.3 Betingelser i eiermarkedet

Arbeidsinnvandrere bor oftere i leie- enn eiebolig. Men, en økende andel etablerer seg med familie og kjøper bolig (se kap. 2.1.6; IMDi 2008; Søholt m.fl. 2012, se også kap. 2.1.4). I kjøpemarkedet vil registreringstærskelen i første rekke dreie seg om å gå på visning og gi bud. Ressurs- og kompetansetærskelen handler om betalingsevne og kredittverdighet, vite hvordan og hvor man kan skaffe lån, men også om å kjenne markedet, og skjønne bud- og kjøpsprosessen. Skal man kjøpe borettslagsleilighet gjelder ansiennitet på medlemskap sammen med høyeste bud. Tidligere medlemskap kan derfor styrke kjøper av bolig som det er konkurranse om. Effektivitets terskelen er også her knyttet til tilbudssiden. Hva vektlegges? I boligkooperasjonen er det lite rom for å gå utenom høyeste bud koplet med ansiennitet. I det private markedet er det imidlertid større rom for individuelt skjønn ved prioritering av kjøper.

4.1.4 Noen boligvirkemidler

Startlån skal bidra til å skaffe og sikre egnede boliger for unge og vanskeligstilte på boligmarkedet. Lånet er behovsprøvd. Det skal være et finansieringstilbud for boligtiltak som vanligvis ikke gis lån i ordinære kredittinstitusjoner. Startlån kan gis til kjøp av bolig,

utbedring og oppføring av bolig, og refinansiering. Ordningen ble innført i 2003 og avløste de tidligere ordningene med etableringslån fra kommunene og kjøpslån fra Husbanken. Startlånet tildeles kommunene for videre utlån (NOU 2011:7).

I utgangspunktet er ikke nødvendigvis arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa i målgruppa for startlån. Men om de ikke kan kalles vanskeligstilte, så kan de ha andre utfordringer med for eksempel å få lån. Det dreier seg blant annet om botid (varighet i Norge), kjennskap til det norske boligmarkedet og tilknytningsformen i arbeidslivet. En midlertidig ansatt, eller en som er ansatt i et bemanningsbyrå uten garantert inntekt, vil ha vansker med å få lån i vanlige banker. I veiledningen fra Husbanken heter det vurderingene på mange måter skal være lik de som gjøres ved søknad fra en norsk borger. Det er kommunens oppgave å vurdere om startlån er et godt virkemiddel til å sikre den enkelte en egnet bolig. Sikkerhet for lånet må vurderes ut fra verdien av boligen og søkerens betalingsevne.²⁷

Bostøtten beregnes etter en formel som tar hensyn til boligutgifter inkludert strøm (opp til et tak), og husholdningens størrelse og samlede inntekt. Alle som har lovlig opphold i Norge, kan få bostøtte. Utbetalingen av støtten er knyttet til boligen i Norge. Siden det er en høy sysselsettingsgrad blant østeuropeere i Norge, vil en slik ordning være mest aktuelt ved eventuelt arbeidsledighet eller andre vanskelige situasjoner. Bostøtte gis bare til innkvartering som er regulert til bolig. Det gis derfor ikke bostøtte til brakker som ikke er regulert til boligformål.

For nærmere om boligvirkemidler, se også *Rom for alle*, NOU 2011:15.

²⁷ <http://www.husbanken.no/lan/kommune-startlan-til-utenlandske/startlan-cosborgere/>

5 Casekommunene

Det er valgt fire casekommuner for å få mer innsyn i hvordan det internasjonale mobilitet av arbeidsinnvandrere spiller sammen med boligmarkedet. De fire kommunene Oslo, Bergen, Sarpsborg og Haram er svært forskjellige når det gjelder størrelse, sentralitet og attraktivitet som arbeidsplass og bosted. Oslo er valgt fordi byen både har den høyeste andelen innvandrerbefolkning i landet og høy andel arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Bergen er valgt fordi byen er den nest største i Norge, samtidig som den ligger omtrent på landsgjennomsnittet når det gjelder andel innvandrere. Sarpsborg er en mellomstor by på det sentrale Østlandet med en relativt lav andel registrerte arbeidsinnvandrere. Sarpsborg ligger i utkanten av områder som er attraktive bosteder for arbeidsinnvandrere rundt Oslo. Haram er valgt fordi kommunen er et eksempel på en industrikommune i distriktet som har økende andel registrerte, bosatte arbeidsinnvandrere, samtidig som industrien sysselsetter enda flere innleide arbeidsinnvandrere.

De fire kommunene har ulik andel innvandrere og ulik andel innvandrere fra EU/ EØS og andre vestlige land.

Tabell 5.1 *Registrerte innvandrere og norskefødte med innvandrerforeldre i casekommunene. Innvandrere og norskefødte fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand. Antall og prosent. 1.1.2011.*²⁸

	Absolutte tall		EU/EØS, USA, Canada, Australia, New Zealand	Prosent	
	Hele befolkningen	Alle innvandrere		Alle innvandrere	EU/EØS, USA, Canada, Australia, New Zealand
Oslo	599 230	170 206	47 893	28,4	8,0
Bergen	260 392	32 038	13 036	12,3	5,0
Sarpsborg	52 805	7 090	2 219	13,4	4,2
Haram	8 857	980	563	11,1	6,4
Hele landet	4 920 305	600 922	238 999	12,2	4,9

SSB har ikke en egen kategori for innvandrere fra EU/EØS land på kommunenivå. Men landkategorien EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand dreier seg hovedsakelig om arbeidsinnvandrere, studenter og folk som kommer for familieetablering. De aller fleste kommer fra EU/EØS landene, og da snakker vi ikke bare om de østeuropeiske landene, men også arbeidsinnvandrere fra Sverige for eksempel.

Tabellen over viser som kjent at Oslo har høyest andel innvandrere i hele landet, nesten tre ganger høyere enn de andre kommunene. Alle casekommunene bortsett fra Sarpsborg, har høyere andel arbeidsinnvandrere enn landsgjennomsnittet. Oslo har høyest andel, etterfulgt av Haram.

I tabell 5.2 nedenfor kommer det frem at i alle de fire kommunene utgjør registrerte innvandrere en økende andel av de sysselsatte. Dette til tross for at antallet sysselsatte totalt har gått ned i Sarpsborg og Haram i perioden 2008 – 2010.

²⁸ <http://www.ssb.no/innvbef/tab-2011-04-28-09.html>

Tabell 5.2 *Sysselsatte, 15 – 74 år etter landbakgrunn og bostedskommune. 2008 og 2010 med prosentvis endring.*²⁹

Kommune	Land- bakgrunn	2008		2010		Prosent endring
		Antall	Prosent	Antall	Prosent	
Sarpsborg	Gruppe 1	1022	4	1172	5	+ 1
	Gruppe 2	1468	6	1517	6	0
	Befolkningen eksklusiv innvandrere	22822	90	22050	89	- 1
	Hele befolkningen	25312	100	24739	100	
Oslo	Gruppe 1	25242	8	29458	9	+ 1
	Gruppe 2	40482	12	42058	13	+ 1
	Befolkningen eksklusiv innvandrere	250665	80	248367	78	-2
	Hele befolkningen (sysselsatt)	316389	100	319883	100	
Bergen	Gruppe 1	6361	5	8037	6	+ 1
	Gruppe 2	6912	5	7481	5	0
	Befolkningen eksklusiv innvandrere	121861	90	121105	89	-1
	Hele befolkningen (sysselsatt)	135134	100	136623	100	
Haram	Gruppe 1	257	6	340	7	+1
	Gruppe 2	186	4	206	5	+1
	Befolkningen eksklusiv innvandrere	4209	90	3998	88	-1
	Hele befolkningen	4652	100	4544	100	

Gruppe 1: EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

Gruppe 2: Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia.

Kilde: Statistikkbanken, SSB. Inndelingen i regioner i statistikkbanken er fast, det går derfor ikke å skille ut EU/EFTA landene i gruppe 1.

²⁹ <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>

Tallene over sysselsetting blant bosatte i de fire kommunene gir ikke informasjon om de sysselsatte arbeider i den aktuelle kommunen eller pendler ut.

I alle de fire kommunene har andelen bosatte innvandrere fra EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand økt sin andel av sysselsettingen i perioden 2008 til 2010. I Oslo og Haram gjelder dette også for bosatte innvandrere fra Asia, Tyrkia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EFTA, Oseania utenom Australia.

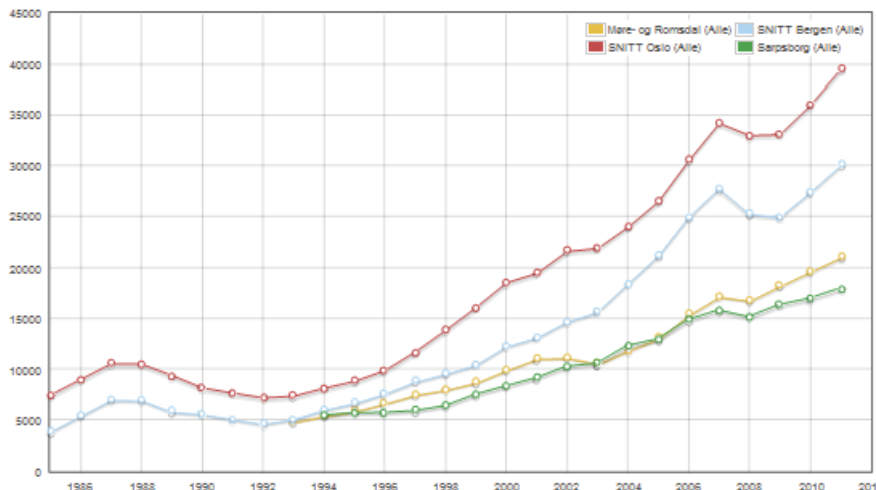
Finanskrisa i 2008-2009 førte til mange konkurser og tap av arbeidsplasser i bygg og industri – altså i bransjer hvor det er mange arbeidsinnvandrere. Tilstrømmingen av østeuropeere ble mindre i denne perioden, men stoppet ikke opp. Antall arbeidstillatelser og fornyelser holdt seg jevnt høyt i de første månedene i 2009, altså i kjølvannet av finanskrisa (Andersen et al. 2009).

De fire kommunene har også svært ulike boligmarkeder. Mens Oslo og Bergen har boligmarkeder som består av alt fra store villaer, småhus, og leiligheter i blokker og bygårder av ulike størrelser, kvaliteter og disposisjonsformer, er utvalget mindre variert i små kommuner som Haram. Også prisnivået varierer stort, noe som har betydning for arbeidsinnvandreres muligheter i leie- og eiermarkedet lokalt. Som figuren under viser er det ikke overraskende dyrest å kjøpe bolig i Oslo, etterfulgt av Bergen. Kanskje mer overraskende er det at boliger er dyrere i Møre – og Romsdal enn i Sarpsborg.³⁰ Det lave prisnivået kan være en av grunnene til at polakker har bosatt seg her når de har etablert seg med familie, i større grad enn i de fleste andre kommuner (Pettersen 2009).

Figuren under viser prisutvikling på eide boliger fra 1986 til medio 2011 i de fire casekommunene.

³⁰ Vi har ikke tall for Haram kommune og må derfor bruke tall på fylkesnivå.

Figur 5.1 *Prisutvikling på eide boliger (m²) fra 1986 til medio 2011 i Oslo, Bergen, Sarpsborg og i Møre- og Romsdal.*



Kilde: NEF, Boligprisstatistikk.

Figuren viser at prisutviklingen i Oslo er høyest med en gjennomsnittlig kvadratmeterpris på rundt kr. 40.000 medio 2011. Kvadratmeterprisen ligger ca. 10 000 lavere i Bergen mens gjennomsnittlig kvadratmeterpris i Sarpsborg var under halvparten av prisen i Oslo. I Møre- og Romsdal var boligprisene noe høyere enn i Sarpsborg, litt over kr. 20 000 pr. kvadratmeter. Den store prisforskjellen på boliger i Oslo og Sarpsborg kan medføre at folk som for eksempel jobber i Oslo, velger å bosette seg med familier i rimeligere kommuner i hovedstadens omland.

5.1 Oslo

I januar 2012 bodde det drøye 613 000 mennesker i Oslo og byen har hatt solid befolkningsvekst de siste årene. Fra utgangen av 2009 har det eksempelvis vært en vekst på om lag 26 000 mennesker – en økning som er større enn antall personer bosatt i Lillehammer.

Stor innvandring fra utlandet og høyt fødselsoverskudd har bidratt til den store folketilveksten i Oslo. Storbyene i Norge har i tillegg et sterkt innslag av ung voksenbefolkning. Befolkningsvekst, tilflytting og bedre kommunikasjoner har også ført til større

pendling mellom storbyområdene og byene det siste tiåret. Oslo har en lokal sysselsetting på 72 prosent – det vil si at 72 prosent av de som bor i byen også jobber der (Jukvam et al. 2010).

5.1.1 Viktige næringer og arbeidsliv

Man får et utilstrekkelig bilde av næringslivet i Oslo ved å begrense seg til de bedrifter eller den yrkesbefolkning som befinner seg innenfor kommunegrensene. Man må i økonomisk forstand oppfatte hele byregionen som ett arbeidsmarked med et integrert næringsliv.³¹

Næringsstrukturen i Osloregionen skiller seg fra resten av landet ved at tjenestesektoren utgjør en dominerende del. Industrien ligger en god del lavere enn i resten av landet. Mye av det som kan kalles ”moderne industri” – for eksempel IKT-bedrifter, er konsentrert i Osloregionen. Regionen er preget av at en stor andel av landets FoU-virksomhet er lokalisert her, og at utdanningsnivået generelt er høyt.³²

5.1.2 Befolkningsutvikling og innvandring

Som nevnt innledningsvis er det en sterk befolkningsvekst i Oslo og det er ventet at veksten fortsetter også i årene framover. Innvandring er en viktig forklaring på veksten. Ved inngangen til 2011 bodde det 170 206 innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre i Oslo, det vil si 28,4 prosent av befolkningen. Av disse har 47 893 landbakgrunn fra EU.³³ Innvanderne har hatt en større tilbøyelighet til å være bosatt i Oslo, i det sentrale Østlandsområdet, samt i de øvrige store byene enn befolkningen for øvrig har. Dernest har den årlige innvandring dels bidratt til å opprettholde denne skjevheten. I Oslo finner vi både høy befolkningsvekst og høy boligbygging i indre øst, men likevel har ikke boligbygging vært stor nok til å opprettholde boligdekningen der (Barlindhaug et al. 2010).

³¹ Store Norske Leksikon, <http://snl.no/Oslo/n%C3%A6ringsliv>

³² <http://helenorge.nho.no/osloogakershus/category.php?categoryID=115>

³³ <http://www.utviklings-og-kompetansetaten.oslo.kommune.no/oslostatistikken/innvandring/>

I Oslo har den økte arbeidsinnvandringen fra østeuropeiske land ført til at andelen med ikke-vestlige landbakgrunn er blitt redusert mellom 2002 og 2008 blant innflytterne fra utlandet (ibid).

Når det gjelder østeuropeere utgjør ikke Osloområdet i samme grad et tyngdepunkt som for innvandrerne totalt. Det vil si at denne gruppa innvandrere bor mer spredt.

SSB-rapporten fra 2009 viser at det bor flest polske innvandrere og norskfødte med polske foreldre i Oslo, både i antall og andel - 21 prosent bor i hovedstaden. Det var drøye 6200 polakker bosatt i Oslo i 2008 og de hadde en gjennomsnittlig botid på 5,3 år. Det er noen forskjeller mellom kommunene når det gjelder husholdstyper blant polske innvandrere. Det er andelsvis flest aleneboende i Oslo, Bærum og Tønsberg. (Pettersen 2009). Som nevnt tidligere i denne rapporten er disse tallene fra 2008 og mye har trolig endret seg siden da.

5.1.3 Boligmarkedet og boforhold for østeuropeisk arbeidskraft

Ifølge en artikkel i Aftenposten fra 14. februar i år er det i Oslo-regionen behov for mange hundretusener boliger på grunn av sterk befolkningsvekst. Den forventede veksten tilsier at det trengs 12 000 nye boliger per år, mens det nå bygges 7000 boliger i året.³⁴ Knappheten fører til økning i prisene, som allerede er på et høyt nivå. Det er altså et vanskelig marked å komme seg inn i.

Når det gjelder boforhold for polsk arbeidskraft i Oslo, har vi mer systematisk kunnskap enn for landet for øvrig, på grunn av de undersøkelsene som Fafo har gjort blant polakker i Oslo-området (Poloniaundersøkelsene). Disse undersøkelsene er omtalt i kapittel 2 i denne rapporten, og viste blant annet at det store flertallet av polske arbeidsinnvandrere – ikke overraskende - er på leiemarkedet. Det ble også observert to tendenser som kan gi motvirkende utslag når det gjelder boligstrategier; på den ene siden kort botid i Norge og usikre jobbforhold, og på den andre siden økt familieetablering og langsiktige perspektiver på oppholdet i Norge.

³⁴ Dagens Næringsliv, 28.2.2012.

Vi har i tillegg gjennomført intervjuer med folk med kunnskap om boforholdene for arbeidsinnvandrere, slik vi har gjort i de tre andre casekommunene.

En utleiemegler i Oslo forteller at arbeidsinnvandrere utgjør en stor kundegruppe i firmaet, og det inkluderer både svensker og polakker. Det var tidligere svært vanlig for østeuropeere å leie store eneboliger, hvor man kunne få inn mange beboere og som hadde gode parkeringsmuligheter. Ofte ble disse boligene leid gjennom arbeidsgiver. I dag er det stadig flere arbeidsinnvandrere som ser etter leilighet på egen hånd. Flere er etablert, blant annet med familier. Det anslås at arbeidsgiver fremdeles står for om lag halvparten av leieforholdene.

Enkelte grupper bruker sitt kontaktnett for å få leid bolig. Hvis en utleier har god erfaring med denne gruppen, blir det lettere for den neste som kommer.

Ved kjøp er det ganske vanlig at østeuropeere velger seg drabantbyer utenfor sentrum. Mange arbeidsinnvandrere er håndverkere og kjøper oppussingsobjekter. En megler sier at de som kommer på visning som regel snakker brukbart norsk eller engelsk.

Vedkommende selger alle typer boliger til arbeidsinnvandrere. Det er ikke bare familier og par som kjøper, men også yngre som er på jakt etter mindre leiligheter. Også en annen megler bekrefter at alle typer boliger er etterspurt. Hva de etterspør avhenger av ståsted og hvor lenge de har vært i Norge. De er generelt mindre opptatt av standard enn for eksempel nordmenn. Det gjelder både ved leie og kjøp.

Språkbarrieren fører av og til at man lurte på om folk har forstått kjøpsprosessen og det som er blitt informert om når det gjelder feil og mangler. Men det er sjelden slike situasjoner og stort sett foregår dette uten problemer (eiendomsmegler, Oslo).

I områder av byen med dyrere hus og leiligheter har meglerne liten erfaring med østeuropeere som vil kjøpe boliger.

Oslo kommune (representanter fra boligkontorer og bolig-tjenesten) har begrenset erfaring med arbeidsinnvandrere. Noen har søkt om og fått innvilget startlån og noen få har søkt om og fått bostøtte og kommunal bolig. De sistnevnte tiltakene gjelder

folk som har blitt arbeidsledige og som mottar sosialhjelp. Når det gjelder startlån, så meldes det fra ett av kontorene i Oslo at rundt halvparten av søkerne er polske. Inntrykket deres er at arbeidsinnvandrere stort sett klarer seg selv og at de raskt setter seg inn i de norske ordningene. I forbindelse med finanskrisa var det mange som ble arbeidsledige og fikk sitt første møte med NAV.

Mangel på kunnskap om hvordan boligmarkedet fungerer kan føre til at arbeidsinnvandrere blir offer for bolighaier. Ved Caritas³⁵ informasjonssenter for arbeidsinnvandrere fortelles det også om arbeidstakere som har blitt forespeilet jobb og bolig i Norge, men som åpenbart har blitt lurt og ender opp som bostedsløse. Det har, ifølge Caritas, vært en økning i bostedsløse østeuropeere de siste årene.

En informant i Oslo katolske bispedømme sier at mange bruker lang tid på å finne leilighet, selv om de har referanser, og at de flytter ofte. Det er spesielt familier med barn som opplever det som problematisk å finne et egnet bosted. De som er dårlige i engelsk har gjerne med seg venner på visninger. Når det gjelder enslige menn som jobber i byggebransjen, er det ganske vanlig at arbeidsgiver sørger for bolig. I Leieboerforeningen framholdes det som et problem at boforholdet er tett knyttet til arbeid, fordi arbeidstakerne er redde for å miste jobben dersom de klager på innkvarteringen. Det påpekes også at det er omtrent umulig å sette seg inn i regelverket dersom man ikke kan norsk.

Jeg tror kanskje at leiemarkedet i Norge kan bremse noe av arbeidsinnvandringen. Det er for vanskelig å finne rimelige boliger, så vinninga går opp i spinninga fordi det er så dyrt her (informant, Leieboerforeningen).

Arbeidsinnvandringen gir marked for å leie ut dårlige boliger, ulovlige boliger, garasjer, næringsbygg osv. Vi har fått bekreftet at mange bor under elendige forhold, men vi får ikke vite hvor det er, fordi beboerne ikke har andre alternativer. De vil ikke miste det de har (informant i brannvesenet, Oslo).

³⁵ Caritas er den katolske kirkes hjelpeorganisasjon

5.1.4 Brakker og arbeidsinnvandrere

Brakker til midlertidig arbeidskraft i Oslo kan tolkes som begrenset tilbud i det private utleiemarkedet til denne gruppen. Brakker er utbredt innen bygg- og anlegg i Oslo og er et svar på næringens behov for boliger som kan følge byggeoppdragene.

Lokalisering og omfang

I Oslo ligger de fleste brakkene i Groruddalen i følge Plan- og bygningsetaten. I 2009 kartla etaten rundt 1550 brakkeenheter på 40 eiendommer. Antall boenheter varierte fra 2 til ca. 240 på hver eiendom. Alle var oppført uten tillatelse. De fleste ligger på industritomter i bunnen av dalen. Etaten vet ikke om det er store mørketall og sniketableringer. I tillegg til brakkebyer, er det brakker på de store byggeplassene. Dette er utbredt, men er ikke søknadspliktig. Man har derfor ikke oversikt over omfanget.

Hvem eier og leier ut

Brakkebyene eies og leies ut av egne firmaer som har dette som virksomhet; slik som Uniteam, av bemanningsbyråer, f.eks Addecco, og av entreprenører som Selvågbygg og Bonde Bygg. Uniteam fremleier til andre aktører som har behov for brakkeboliger til ansatte. Vi vet ikke om Uniteam også leier ut direkte til enkeltleietakere.

Hvem bor

Intensjonen med brakker er at dette skal være boliger til ansatte som trenger midlertidig bosted. Denne type boforhold er særlig aktuelt for utstasjonerte arbeidsinnvandrere, tjenesteytere, som er i Norge på oppdrag for et begrenset tidsrom. Disse arbeidstakerne har ikke nettverk og kontakter med andre arbeidsinnvandrere i Norge og det er vanlig å stille bolig til disposisjon (Arbeidstilsynet). Det er også aktuelt for arbeidsinnvandrere som er ansatt i bemanningsbransjen i Norge, før de eventuelt etablerer seg i boligmarkedet på egen hånd eller returnerer til hjemlandet. Det er registrert at det bor barnefamilier i brakkebyene. Det betyr antakelig at boenhetene fremleies i flere ledd.

Boforhold og bomiljø

I følge Plan- og bygningsetaten er det forskjellig standard på brakkene i Oslo. En del brakker er gamle og tilfredsstillende ikke

dagens standard. De har blant annet dårlig isolasjon og er utsatt for fuktighet. Andre brakker er oppgradert og noen er nye.

Beliggenheten til brakkebyene er heller ikke ideell. De er plassert på gamle industritomter, ofte på forurensset grunn, under høyspentlinjer og like ved store trafikkårer. Brakkene ligger sjelden i tilknytning til alminnelige boligområder. Plan- og bygningsetaten mener at beliggenheten har betydning for bomiljøet. Selv om utleierye hevder at utemiljøet ikke har betydning fordi beboerne bare skal sove der, mener Plan- og bygningsetaten at folk har og skal ha mulighet til å ha et sosialt liv selv om de jobber mye.

Selv om boforholdene ikke er ideelle, har Brannvesenet inntrykk av at brakkebyene er bedre tilrettelagt for arbeidsinnvandrere enn det private leiemarkedet. Brakkene er i hovedsak bygget for boligformål. Bemanningsbyrået Adecco har hatt to brakkebyer som er blitt stengt etter krav fra Oslo kommune. Selskapet hevder at brakkene var populære blant deres arbeidstakere. De foretrakk å bo der fremfor å bo i leilighet. For dem som var single og hadde familien i Polen, dekket brakkene deres behov.

De hadde sin egen lille verden, med soverom, stue, bad og kokemuligheter. Rundt dem var det mange kolleger som de kunne ha det sosialt sammen med på fritida. De hjalp hverandre med små og store ting. De var rett og slett et lite nabolag. Stor parkeringsplass og mulighet til å sitte på med hverandre når de skulle på jobb (Adecco).

Adecco ønsket å bruke brakkene til nyankomne i Norge. De som hadde vært i Norge en stund ble oppmuntret til å flytte videre. Men, det var populært å bo der og folk ville ikke flytte. Det var derfor ventelister for å bo i brakkene.

I tillegg til at standarden på boligbrakkene kan variere, har Plan- og bygningsetaten også kommet over kontorbrakker som leies ut til boliger. Andre eksempler som er blitt avdekket på tilsyn var hybler bygd i et næringslokale som huset 25 personer. Her bodde det bygnings- og transportarbeidere fra Polen, Romania og Bulgaria. I en ikke godkjent kjellerleilighet bodde det ti personer bestående av to polske familier med barn. Eksempelene viser at tilbudet av akseptable botilbud til midlertidig arbeidskraft er mindre enn

etterspørselen. Det åpner for utleie av lokaler som ikke er regulert til bolig eller er av dårlig standard.

Selv om tilsynene fortsatt kommer over uverdige boforhold, er det et inntrykk at boforholdene har blitt noe bedre. Arbeidstilsynet kom over flere graverende eksempler på dårlige boforhold i 2006 – 2008 enn nå. Til tross for forbedringer kommer Arbeidstilsynet over boligsituasjoner som de ikke har sett siden arbeidsinnvandringen på 1970-tallet. Utbredt bruk av flersengsrom og madrasser på gulvet forekommer. Likeså at arbeidsinnvandrere bor i hytter og bygg under oppføring / rehabilitering. Sett i forhold til denne type innkvartering kan brakker representere et mer egnet tilbud.

Hva gjøres?

Det har tidligere ikke vært noen regulert standard for boligbrakker. Tilsynene (Arbeidstilsynet, Branntilsynet og Plan- og bygnings-etaten) og fagforeningene har imidlertid vært opptatt av at brakker og brakkebyer må opprettholde ”norsk standard” med for eksempel enerom. I følge Arbeidstilsynet bør ikke bolig- og brakkestandard være med på å skape skiller mellom nordmenn og utenlandske arbeidstakere. Dette gjelder både standarden på brakka og hvor mange som bor der.

Det er tatt flere selvstendige initiativ for å regulere brakkeforholdene. Flere landsomfattende overenskomster har etter hvert fått krav til innkvartering. I ”brakkeforskriften” kommer det fram at brakkene skal ha enkeltrom med eget toalett, dusj, skapplass og spiseplass. Dessuten skal brakkene være godt isolerte mot kulde og støy (se også kap. 3.1.3).

I Oslo startet Plan- og bygningsetaten et omfattende brakkeprosjekt i 2009.³⁶ Formålet er å bedre boforholdene i brakkebebyggelsen ved en kombinasjon av fjerning, utbedring av eksisterende brakker og nye retningslinjer for nye brakker. Delprosjekt 1 handler om å utarbeide typeprosjekter for boligpaviljonger hvor bolig- og arkitektonisk kvalitet vektlegges. Delprosjekt 2 skal fokusere på retningslinjer for boligpaviljonger. Retningslinjene skal inneholde minimumskrav til planløsning og

³⁶ Beskrivelsen av brakkeprosjektet bygger på samtaler med Plan- og bygningsetaten samt notater om prosjektet.

utearealer for midlertidige konstruksjoner, bygninger og anlegg med fokus på boligpaviljonger. Mer spesifikt dreier det seg om heving av boligkvaliteten og den visuelle kvaliteten til boligpaviljonger. Normene skal skille mellom midlertidige anlegg for kortere eller lengre tid enn 2 år og knyttes opp mot plan- og bygningsloven. Som en del av arbeidet skal det utarbeides veiledere, støttedokumentasjon og rutiner for behandling av brakkesøknader. Delprosjekt 3 er knyttet til oppfølging av eksisterende brakkebebyggelse, enten ved fjerning eller godkjenning. Oppfølgingsprosjektet har vært arbeidskrevende blant annet fordi eierforholdene til brakkeriggene har vært uoversiktlig. Pr. oktober 2011 har i overkant av 360 boenheter av de kartlagte 1550 enhetene blitt fjernet.

Kommunens prosjekt inneholder ikke krav om oppfølging av beboere som mister innkvartering i brakker som fjernes.

Brakker og andre fleksible boligløsninger

Brakker må sees i forhold til alternative innkvarteringsmuligheter. Leie ved hjelp av arbeidsgiver, gjennom egne nettverk m.m. har ofte vist seg å være et dårligere alternativ enn brakker. Det er mange historier om uverdige boforhold og dårlige betingelser. Som det kommer fram i kapittel 6 er det mange eksempler på utnyttning av arbeidsinnvandrere i boligmarkedet. Selv om Oslo kommune ønsker å rydde opp i brakkeforholdene og redusere omfanget, innsees det at det er behov for fleksible boforhold. Ved fullt kjøp i bygnæringen er det et stort behov for midlertidige boligløsninger. Plan- og bygningsetaten ville foretrekke at byggenæringen tok større ansvar og for eksempel kjøpte opp bygårder til dette formål. Det hevdes at Statoil har gjort det for å ha boliger til ansatte når de er på oppdrag i Oslo. Fra Brannvesenet kommer det fram synspunkter om at det må stilles strengere krav til utleiersiden. Dersom private utleieboliger eller brakker blir stengt etter tilsyn, foreslås det at utleierne bør være forpliktet til å finne alternativ innkvartering. Nå er regelverket slik at boligene blir stengt og utleierne mister leieinntekt, men de er ikke forpliktet til å skaffe alternativt bosted. Forholdet må politianmeldes for at det skal utstedes bot.

5.2 Bergen

Bergen er Norges nest største by, med drøye 260 000 innbyggere ved inngangen til 2011. Det er anslått at de norske byene får sterkest vekst i den unge voksenbefolkningen og blant barna deres. I løpet av det siste tiåret har byene hatt en sterk økning i tilflyttingen på alderstrinnene mellom 20 og 30 år, både innenlands og fra utlandet, noe som også er gjeldende for Bergen (Jukvam et al. 2010).

Det er blitt mer pendling mellom storbyområdet og byene det siste tiåret. Det er i hovedsak to grunner til dette. Den ene har å gjøre med bedre kommunikasjoner og den andre med befolkningsvekst, tilflytting til og videreflytting ut av byene (Jukvam et al. 2010). Bergen har en lokal sysselsetting på 76 prosent. Det vil si at de som bor i byen også jobber der.

5.2.1 Viktige næringer og arbeidsliv

Ifølge Bergen kommunes internettside har byen, som gammel hansastad, lang tradisjon for shipping og handel. Sterke mediehus og utdanningsinstitusjoner setter også sitt preg på byens næringsliv.

Bergensregionen satser spesielt på maritime og marine næringer, energinæringene, opplevelse, kultur og reiseliv, media og kulturbasert næringsliv, samt handel, finans, helse og IKT. Industrien har særlig vært basert på verkstedindustri og tekstilindustri, men begge disse sektorene har vært i tilbakegang siden 1970-årene. Industrien i Bergensregionen har etter hvert etablert seg utenfor bykjernen og kommunens grenser, dette gjelder særlig den oljerelaterte industrien.

5.2.2 Befolkningsutvikling og innvandring

Det har vært en jevn befolkningsvekst i Bergen de siste årene, og veksten vil fortsette.

Per 1. januar 2011 var det registrert 32 038 innvandrere i Bergen. Tallene inkluderer innvandrere (27 491 personer) og norskfødte (4547 personer) med innvandrerforeldre. Økningen i antall innvandrere fra 1. januar 2010 til 1. januar 2011 er på 3 064 personer. Befolkningsveksten i perioden 2001 til 2009 var størst i

Oslo med 13 prosent vekst og minst i Bergen med 9 prosent vekst i perioden. Boligdekningen i sentrumsområdet i Bergen synes å ha blitt redusert mellom 2001 og 2008. Flyttere fra utlandet med østeuropeisk landbakgrunn synes ikke å preferere noe bestemt område av Bergen når de flytter til byen (Barlindhaug et al. 2010).

I en rapport fra SSB om demografi, levkår og deltakelse i arbeidsstyrken blant utvalgte innvandrergupper er polakker inkludert (Pettersen 2009). Denne rapporten viser at det i 2008 var registrert drøyt 2000 polakker som bosatt i Bergen kommune (Pettersen 2009). Rundt 80 prosent av disse hadde bodd i byen i mindre enn to år. Den gjennomsnittlige botiden for polakker i Bergen var på dette tidspunktet tre år. Siden disse tallene er mer enn tre år gamle er det grunn til å tro at andelen østeuropeere nå er høyere.

5.2.3 Boligmarkedet og boforhold for østeuropeiske arbeidstakere

Boligmarkedet i Bergen er stramt, både når det gjelder kjøp og leie av hus og leiligheter. Det er derfor et generelt press i markedet. For en leilighet med plass til tre personer må man regne med å betale 12-14 000 kroner per måned i 1.kvartal 2012. For veldig mange vil det lønne seg å kjøpe i stedet for å leie, men det er det for de fleste ikke anledning til. Det er liten bruk av brakker i Bergen.

Boligmeglere i Bergen har ikke solgt mange boliger til østeuropeere, men antallet østeuropeiske boligkjøpere er økende, særlig i løpet av de siste tre årene. Det er ikke noe spesielt område av byen som skiller seg ut når det gjelder salg til østeuropeere. Pris er det viktigste kriteriet. Hus og leiligheter som trenger oppussing er mest populære, noe som både har sammenheng med pris og at østeuropeere ofte har gode muligheter til å ordne oppussingen på en rimelig måte.

Mange av østeuropeerne som er på jakt etter å kjøpe hus eller leilighet har fått startlån fra kommunen. Men noen har også egenkapital og egne avtaler med banken. De har gjennomgående lavere krav til standard, og det er flest par blant østeuropeerne som er ute etter å kjøpe seg bolig.

Som i Oslo er det “klassiske” østeuropeiske paret gjerne at mannen er håndverker og kvinnen jobber med renhold. Ved hjelp av andre håndverkervenner ordnes oppussingen på egen hånd. De hjelper hverandre og slipper billig unna oppgraderingene. Det hender også at østeuropeere kjøper seg bolig i en av nabokommunene. I disse tilfellene vil lavere pris i nabokommunene være en viktig motivasjonsfaktor. Flere østeuropeere er svært opptatt av å eie i stedet for å leie, nesten uansett hva de får tak i.

Det er vanskelig å være på leiemarkedet med kone og barn. I stedet for å betale 11 000 i måneden vil de heller eie selv. Det er ikke mange nok leieobjekter for familier. Og hvis det er et bra leieobjekt, blir de rett og slett utkonkurrert på leieprisen (megler).

I Bergen kommune har man ingen oversikt over hvor mange østeuropeere som bor i byen. De som jobber i boligetaten har inntrykk av at østeuropeerne i stor grad er selvhjulpne mennesker med et godt kontaktnett. Mange av dem har etablert seg ved hjelp av startlån. Det er imidlertid ikke mulig å si hvor mange dette dreier seg om, fordi det ikke blir notert hvilke land mottakerne kommer fra. Men etterspørselen etter startlån har vært økende de siste årene. Ifølge boligkontoret er maksimumsprisen 2,5 millioner kroner.

En utleiemegler har også erfaring med at arbeidsgiver tar kontakt for å skaffe bolig til sine arbeidstakere. Det dreier seg da ofte om at flere skal dele en leilighet eller et hus. Dette er også en vanlig boform blant de østeuropeiske medlemmene i Unionen fagforening i Bergen. Ifølge en representant fra fagforeningen er det gjerne arbeidsgiver som kjøper/leier hus/leiligheter som framleies til arbeidstakerne. Det varierer hvor mange som bor sammen. Problemet er at det noen ganger blir vel mange som bor samme sted. En annen viktig utfordring ved at arbeidsgiver står for bolig, er at det kan bli vanskelig for arbeidstakerne å si fra om ting som berører arbeidet, fordi man er redd for at det kan få følger – for eksempel for boligsituasjonen. Det er også slik at hvis man mister jobben, så mister man boligen også. Som regel er det heller ingen skriftlige avtaler knyttet til disse forholdene og det kan forekomme uklarheter med hensyn til trekk i lønn for husleie.

Leiemarkedet er, ifølge fagforeningen, det mest naturlige for østeuropeerne – også for dem som ikke har bolig i tilknytning til

arbeidsgiver. For å kunne kjøpe bolig kreves det egenkapital og fast inntekt. Mange har ikke faste ansettelse og får ikke lån.

Det er derfor ikke uvanlig at bolig er et tema når vi kommer i kontakt med arbeidsinnvandrere. Mange aksepterer å bo ganske kummerlig siden de pendler hjem i friperiodene. Når de er på jobb i Bergen jobber de mest mulig og trenger egentlig bare en madrass å sove på (representant for Unionen fagforening).

Ved boligkontoret får vi også opplyst at de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne i hovedsak faller utenfor de kommunale ordningene. Både fordi de fleste har jobb og ordner bolig selv, men også fordi det stilles krav om botid på minst ett år for å komme inn under ordningene.

Det ordinære utleiemarkedet i Bergen er sprengt og arbeidsinnvandringen merkes ved at det blir et økende press i dette markedet. Dette går utover sårbare grupper som kommunen har ansvar for, for eksempel flyktninger. Også studenter får merke at det er et strammere marked.

Det virker ikke som om østeuropeiske arbeidsinnvandrere har problemer med diskriminering i det bergenske boligmarkedet. Folk med bakgrunn fra land utenfor EU/EØS har ofte større problemer på dette området enn østeuropeerne.

5.3 Sarpsborg

Sarpsborg hadde rundt 53 000 innbyggere ved inngangen til 2011. Oslofjordregionen er Norges tettest befolkede område og er en region som er preget av både vekst i folketallet og økonomisk vekst. SSBs befolkningsprognoser forventer fortsatt vekst i området og Sarpsborg er en del av dette bildet (Econ 2007).

Sarpsborg er en av kommunene som ligger innenfor 90 minutters reisetid til hovedstaden, og regnes som en ytre randsoneskommune til Oslo. Dette kan sies å være pendleravstand, det vil si at man for eksempel kan bo i Sarpsborg og jobbe i Oslo, eller i andre steder i Østfold. Det er også en betydelig andel av pendlere *inn* til Sarpsborg fra området rundt (Fredrikstad, Halden, Moss, Råde m.v) (Econ 2007).

5.3.1 Viktige næringer og arbeidsliv

Sarpsborg blir ofte assosiert med Borregård og byens industri har vært historisk viktig for Sarpsborg. Industrihistorien spiller nok en viktig rolle i byens identitet som industriby, mens nabobyen Fredrikstad ses på som «plankebyen» og som den mer urbane handelsbyen. Næringslivet i Sarpsborg kommune har tradisjonelt i stor grad vært preget av tradisjonell industri og primærnæringer. Men det har i løpet av de siste årene vært en mye kraftigere vekst innenfor bygg og anlegg og finansiell og forretningsmessig tjenesteyting enn i resten av landet. Sarpsborg har mer industri enn landet for øvrig, men også her er den synkende i antall sysselsatte. Mens sysselsettingen i handelsnæringen har vokst i Norge som helhet og i byene i særdeleshett, har sysselsettingen falt i Sarpsborg (Econ 2007).

5.3.2 Befolkningsutvikling og innvandring

Det har vært en jevn befolkningsvekst i kommunen det siste tiåret – fra om lag 48 000 innbyggere i 2001 til 53 000 i 2011. Ser man på aldersfordelingen i Sarpsborg sammenlignet med Norge totalt, så ser det ut som om Sarpsborg har en noe eldre befolkning enn landet for øvrig. Sarpsborg har en noe lavere andel av befolkningen som er under 30 år, men en noe høyere andel av befolkningen som er over 50 år. Dette gjør at Sarpsborg antagelig vil merke den kommende eldrebølgen sterkere enn landet for øvrig (Econ 2007).

Ved inngangen til 2011 var det registrert drøye 7000 innvandrere i Sarpsborg.

I 2008 var det registrert om lag 500 polakker som bosatt i Sarpsborg. Rundt 70 prosent av disse hadde bodd i byen i mindre enn to år. Den gjennomsnittlige botiden for polakker i Sarpsborg var på dette tidspunktet 4,8 år (Pettersen 2009). Siden disse tallene er mer enn tre år gamle, er det grunn til å tro at andelen har vokst i løpet av denne perioden. Det er også verd å huske på at disse tallene kun omfatter polakker og ikke noen av de andre nasjonalitetene.

5.3.3 Boligmarkedet og boforhold for østeuropeisk arbeidskraft

De fleste boligområdene i Sarpsborg fremstår som skikkelige og velholdte, og har betydelige verdier i form av romslige tomter, god utsikt og nærhet til vann. Likevel er boliger i Sarpsborg relativt rimelige. Og boliger i bykommunen Sarpsborg er også rimeligere enn gjennomsnittet for Østfold fylke (Econ 2007). Ifølge meglere i byen får man en helt grei enebolig for omlag 1,5 millioner kroner. Prisen for å leie en leilighet med to soverom ligger på mellom 6 000 – 10 000 kroner i måneden.³⁷

En av boligmeglerne i byen forklarer dette med tradisjon – det vil si historisk har både inntekst- og utdanningsnivået vært ganske lavt. Og dette har gitt seg utslag i lavere boligpriser. I tillegg trekkes fram en for dårlig togforbindelse til Oslo som en av årsakene til at prisene har holdt seg ganske lavt. Men de meglerkontorene vi har vært i kontakt med er enige om at prisene er på vei oppover.

Ifølge en av våre informanter i kommuneadministrasjonen er det liten kontakt med de polske arbeidsinnvandrerne i Sarpsborg når det gjelder bolig. De skaffer seg stort sett bolig selv, og ber ikke om hjelp i den forbindelse. Kommunen har med andre ord liten kontakt og begrenset oversikt over situasjonen for denne gruppa. Det har vært noen tilfeller der kommunen har blitt bedt om å sjekke boliger. Da har man reist ut på befaring. I ett av tilfellene var det flere som bodde i et industribygg.

Også meglerne har begrenset erfaring med østeuropeiske boligkjøpere og det virker som om det er et lite omfang foreløpig. Men inntrykket er at det er i ferd med å komme flere østeuropeere på boligmarkedet.

Det er stadig flere østeuropeere som kjøper nå. De siste to årene har det vært en utvikling på dette området. Men fremdeles er det leiemarkedet som dominerer for denne gruppa, og det har vi liten oversikt over (eiendomsmegler, Sarpsborg).

Det også blitt stadig flere entreprenører og andre arbeidsgivere i Sarpsborg-området som kjøper hus for å leie ut til sine

³⁷ Søk på finn.no, leiligheter til leie i Sarpsborg (17.2.2012).

østeuropeiske arbeidstakere. En megler tror at forklaringen er at det har blitt avslørt tilfeller med ganske kummerlige boforhold og at disse kjøpene gjøres for å unngå «boligdumping» for denne gruppa. Blant meglerne vi snakket med var det enighet om at det er vanskelig for denne gruppa å få lån i banken (blant annet på grunn av manglende egenkapital og løs tilknytning til arbeidslivet).

De østeuropeiske boligkjøperne er først og fremst interessert i eldre eneboliger med oppussingsbehov. Kravene til standard er i utgangspunktet lavere enn for nordmenn flest, og oppussing er sjelden noe som skremmer. Mange er håndverkere selv, eller har venner som er det og som kan hjelpe til. De er oftere grundigere på visninger enn nordmenn, og vet som regel hva de skal se etter.

Et annet inntrykk er at østeuropeere, som nevnt, har lavere krav til standard og at de bor tettere. Det er for eksempel vanlig å innrede kjellere i eneboliger for å få plass venner og kjente, selv om kjellerne ikke er egnet til bolig eller er godkjent som lovlig utleieenheter.

Meglerne er enige om at språkproblemer er en av de viktigste utfordringene for østeuropeere på boligmarkedet og at misforståelser kan få store konsekvenser.

Det vi må være obs på er finansiering, hovedsakelig på grunn av språkproblemer. Det kan lett oppstå misforståelser med banken og de fleste dokumenter, som takst, er jo på norsk. Jeg anbefaler at de har med seg noen som er språkkyndige når vi skal ha kontraktsmøter og for å lese taksten nøye (eiendomsmegler, Sarpsborg).

Denne megleren fortalte at han dobbeltsjekker med banken når det kommer bud fra østeuropeere, noe som han aldri gjør med norske budgivere.

Prisene på boliger i Sarpsborg er, som nevnt, relativt lave. Men presset på leieboligmarkedet er stort, noe som også har sammenheng med arbeidsinnvandringen, ifølge en annen informant fra kommunen. Det er arbeidsinnvandrerne som opptar en stor del av leiemarkedet. Kommunen har derfor fått større utfordringer med å skaffe bolig til dem den har ansvar for enn tidligere:

Vi tror at de «bruker opp» markedet for hybler og små boliger, slik at det blir mindre tilgang på disse boligene for våre brukere (representant for Sarpsborg kommune).

Våre informanter fra kommunen har heller ikke inntrykk av at de østeuropeiske arbeidstakerne blir diskriminert på leiemarkedet for boliger. Det virker som om denne gruppa blir sett på som gode leietakere, både fordi det sjelden er noe tull eller bråk og at de betaler i tide.

Østeuropeiske arbeidsinnvandrere kan, som beskrevet i kapittel X, ha problemer med å få boliglån fordi de ofte ikke har fast jobb og sikker inntekt. Startlån gjennom Husbanken kan derfor være en mulighet.³⁸ Ifølge en finansrådgiver vi har intervjuet i forbindelse med dette prosjektet, har det vist seg å være vanskelig å få startlån i Sarpsborg.

Kunden kommer til meg og sier at han ikke får startlån i Sarpsborg selv om han kjenner en med akkurat samme inntekt som jobber på samme sted som får startlån i Fredrikstad. Det er vanskelig fordi det ikke gis 100 prosent finansiering i Sarpsborg.

Årsaken til slike situasjoner er trolig at kommunene tolker retningslinjene for startlån forskjellig. Meglerne i Sarpsborg sier at det er flere av østeuropeerne som har fått startlån og har ikke inntrykk av at dette er spesielt vanskelig i Sarpsborg.

Finansrådgiveren er også med på visninger og hjelper til i budrunden, først og fremst på grunn av språkproblemer. Han forteller at det ikke bare er familier som er ute etter å få kjøpt seg bolig. Det hender at enslige polakker slår seg sammen med kompiser for å kjøpe bolig.

5.4 Haram kommune

Kystkommunen Haram på Sunnmøre i Møre og Romsdal, ligger rett nord for Ålesund, i utkanten av den felles arbeids-, bo- og

³⁸ Førstegangsetablerer, barnefamilier, flyktninger og andre vanskeligstilte husstander kan søke om startlån. Ordningen administreres av kommunene.

serviceregionen rundt Ålesund. Kommunen konkurrerer med mer sentrale områder om å bli valgt som bosted og består av et fastlandsområde og fire store øyer. Landskapet er variert. Det flate landskapet langs sjøen stiger bratt opp mot fjellet med høyder på over 1000 m.o.h. Befolkningen bor i tettsteder langs fjorden og på øyene Lefsøy, Haramsøy, Flemsøy og Fjørtoft. Trafikken til øyene går med ferge, men det er planer om tunnel.

Kommunesenteret Brattvåg ligger på fastlandet med rundt 2300 av kommunens drøye 8700 innbyggere. Befolkningen i Brattvåg er flerkulturell, har bakgrunn fra 50 – 60 fødeland og består av både flyktninger og arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandrerne er både folk som har meldt flytting til Norge og som har bosatt seg i kommunen, og innleide arbeidstakere som jobber midlertidig, ofte på faste turnuser

5.4.1 Viktige næringer og arbeidsliv

Kommunen er en av de viktigste industrikommunene på Sunnmøre. Industrien er største sektor og bidrar med over halvparten av arbeidsplassene. Den maritime industrien er dominerende og de største bedriftene er STX Europe i Brattvåg og Søvik, og Rolls-Royce i Brattvåg, Tennfjord og på Flemsøya. STX har i 2011 ca. 150 fast ansatte hvorav ca. 30 arbeidsinnvandrere. I tillegg jobber 800 innleide arbeidstakere i bedriften (høst 2011). Også underleverandører i kommunen har flere fast ansatte arbeidsinnvandrere. Bedriftene i Haram inngår i et nettverk av tilbydere og underkontraktører som kjøper varer og tjenester av hverandre samtidig som de konkurrerer i det internasjonale markedet. I tillegg til den maritime verkstedsindustrien inkluderer andre sentrale bedrifter trykkeri og grafisk design, vindus- og dørproduksjon, møbelindustri, fiskeforedling, fiskeoljeprodukter og redskaper og løsninger for fiskeri- og oppdrettsnæring og offshore.

Som nevnt jobber litt over halvparten av kommunens rundt 4000 sysselsatte i industrien, mens drøye 20 prosent av de sysselsatte jobber i offentlig sektor, mot 30 prosent på fylkes- og landsnivå. Sysselsettingen i Haram er høy (73 prosent). Den registrerte ledigheten er bare på 1,9 prosent, noe som er lavere enn for både fylket (2,3) og landet (2,7) (2009) som helhet. Høy sysselsetting gir mangel på arbeidskraft når verftsindustrien går godt. Innleid

arbeidskraft, hovedsakelig fra Øst-Europa, bidrar til å holde hjulene i gang. Det finnes også utenlandske sesongarbeidere i landbruket.

5.4.2 Befolkningsutvikling og innvandring

Haram har hatt en relativ stabil folkemengde over lang tid. Det har vært en svak nedgang i befolkningen på 0,4 prosent i perioden 2000 til 2010 til forskjell fra bolig- og arbeidsmarkedsregionen hvor det har vært en økning på 8,5 prosent i perioden. I 2010 hadde kommunen 8739 registrerte innbyggere. Innvandrerne utgjør en økende andel, fra 255 personer (2,9 prosent) i 2000 til 754 personer (8,6 prosent) i 2010. Dette er registrerte innvandrere, dvs. flyktninger og arbeidsinnvandrere som har meldt flytting til kommunen. Innleide verfts- og sesongarbeidere kommer i tillegg. Høsten 2011 jobbet det for eksempel 800 innleide arbeidstakere på det ene verftet. Hvor mange innleide arbeidstakere det jobber på tvers av bedriftene, finnes det ikke systematisk oversikt over, men en representant for kommunen anslo antallet til 1000 og kanskje det dobbelte ved høykonjunktur. Det betyr at innleid, midlertidig arbeidskraft i perioder kan utgjøre dobbelt så mange som den bosatte innvandrerbefolkningen. Det påvirker både boligmarkedet og det sosiale livet.

5.4.3 Boligmarkedet

I Haram bor nesten alle i småhus. Det finnes nesten ingen blokkboliger. Det betyr at flyktninger som bosettes og som senere skal finne bolig på egen hånd bor i småhus. Det samme gjør arbeidsinnvandrere. Innleid arbeidskraft bor i brakker eller i hybler. Brakkene ligger flere steder rundt i kommunen. I perioder med høykonjunktur i industrien har det vært vanskelig å finne nok innlosjering til innleid arbeidskraft. Da har de bodd på hotell i nabokommuner og blitt busset til arbeidsplassen. Noen ganger har også verfta leid hurtigruta som hotell for innleid arbeidskraft. Arbeidsinnvandrere som slår seg ned i kommunen og kjøper hus, starter ofte med å kjøpe mindre attraktive og eldre hus i sentrum av Brattvåg eller i utkanten av kommunen, for eksempel i Vatne og på øyene. I følge lokal megler og lokal utviklingsaktør, er det ingen tegn til at arbeidsinnvandrerne som er blitt boligeiere ikke klarer boutgiftene sine, eller flytter videre.

Tilflyttingen av permanente og midlertidige arbeidsinnvandrere har åpnet for nye nisjer i boligmarkedet. Private aktører kjøper hus som leies ut eller selges videre til arbeidsinnvandrere. Det er vokst frem et eget marked for innlosjering og utbygging av brakker og hybelbygg. Noen av disse følges opp med lokal service som kantinedrift. Tilflyttingen av permanente arbeidsinnvandrere har også lettet omsetningen av eldre hus, noe som har muliggjort flytting til mer moderne boliger for etablerte beboere. Arbeidsinnvandringen har på den måten bidratt til mer dynamikk i det lokale boligmarkedet.

5.4.4 Boforhold for innleid arbeidskraft

En stor andel av de innleide arbeidstakerne bor som nevnt i brakker eller på hybler. I følge aktører i verftsbransjen og i utleiesektoren er standarden i brakkene i henhold til krav. På det ene verftet som vi har informasjon fra, melder ledelsen at alle har eget rom med dusj og wc. Det tilbys også kantine i brakkeområdet hvor arbeidstakerne får servert alle måltider. Det hevdes at vedlikeholdet er bra. I følge bedriften er gode og ordentlige boforhold vesentlig for at de skal kunne tiltrekke seg arbeidskraft. Arbeidstakere som er leid inn via firmaer får mat og bolig som del av avtalen.

Andre bor sammen i eneboliger. De kan leie direkte eller boligen er leid av firma som innkvarterer arbeidsinnvandrere. I følge en lokal eiendomsutvikler blir innleide arbeidsinnvandrere som kommer tilbake på jevnlig turnuser kjent i kommunen og noen kjøper seg etter hvert egne hus.

5.4.5 Utdanning, kultur og fritid

Kommunen har satset på å utvikle fritids- og sosiale aktiviteter for å gjøre det attraktivt å bo i kommunen. Kommunen har to nye kulturhus, et i Brattvåg og et i Vatne. Organisasjonslivet er mangfoldig, særlig innen idrett og musikk. Mange av tettstedene har sine egne idrettslag og aktiviteter, musikk- og vel- og bygdslag. Kommunen tilbyr barnehager i de aller fleste kretsene. Også grunnskolen er godt utbygget. Den videregående skolen i Brattvåg har spesialisert seg på samarbeid med næringslivet i utvikling av studieretninger. Dette har bidratt til motivasjon og nye lærings-

situasjoner og omfatter både tekniske fag, innovasjon og ”international business development.” Kulturskolen tilbyr opplæring i de fleste kulturfagene. Frivillighetssentralen ligger sentralt i Brattvåg og arbeider aktivt for å lette inkluderingen av innvandrere i kommunen, bl.a. med Internasjonal kafe. Biblioteket jobber også aktivt for at utlendingene skal trives, bl.a. med aviser, bøker og filmkvelder på ulike språk. En gang i måneden er det katolsk messe i kirken, med pater fra den katolske kirken i Ålesund.

Da kommunesenteret Brattvåg feiret 100 år i 2011, valgte ordføreren og flyktningkonsulenten å markere dette med å fokusere på Brattvåg som en internasjonal smeltedigel. Brattvåg har i de siste 100 åra vært et tilflyttersted. De siste årene har majoriteten av tilflytterne hatt utenlandsk bakgrunn. I 2010 ble det født flere barn med utenlandske foreldre enn norske i Brattvåg. ”Vi har fått mange med andre tradisjoner og bakgrunner. Vi er stolte av tilflytterne våre og mange av dei har etterkvart blitt endå meir Brattvågarar enn mange av dei innfødde” (ordfører i Haramsnytt).

5.5 På tvers av kommunene

To store byer, en mindre by og en mindre kystkommune er de fire kommunene vi har sett nærmere på i denne rapporten. Befolkningssammensetningen og boligmarkedet er selvfølgelig helt forskjellige. Alle kommunene er selv, eller ligger i omlandet til pressområder. Kystkommunen Haram ligger tett på Ålesund og Sarpsborg ligger i ytterkanten av pendlingsavstand til Oslo.

Utleiemarkedet har blitt påvirket i alle de fire kommunene. Arbeidsinnvandringen øker presset i leiemarkedet i Oslo og Bergen. I Haram har det vokst fram et eget marked for innlosjering som man ikke har hatt tidligere. Presset i leiemarkedet innebærer at både utleier- og leietakersiden leter etter alternative løsninger. To fellestrekk på tvers av kommunene er at flere går sammen for å dele på en leilighet eller hus, og at arbeidsgiver ofte står for innkvartering.

Når det gjelder de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne er bruk av brakker/hotell vanligere i Haram enn i byene. Dette gjelder især

for utstasjonerte/innleide arbeidstakere i verftsindustrien. En av årsakene er mangel på alternative boliger. I Osloområdet er bruk av brakker særlig knyttet til byggebransjen. Brakkene ligger på gamle industritomter, hovedsakelig i Groruddalen, og på byggeplassene. Mangel på nøkterne, akseptable og rimelige boliger i det alminnelige leiemarkedet gir rom for alternativ innkvartering, slik som brakker. I Bergen og Sarpsborg meldes det om mindre bruk av brakker.

Arbeidsinnvandrere som etablerer seg i Norge vil gjerne kjøpe eget hus. Likhetstrekk mellom bygd og by er at arbeidsinnvandrerne gjerne kjøper boliger med oppussingsbehov i mindre attraktive områder i kommunen de jobber, eller i kommuner i omlandet. De er generelt mindre opptatt av standard enn nordmenn ved kjøp.

Det er en mye høyere grad av familieinnvandring til Sarpsborg enn til Bergen og Oslo. Dette gjenspeiler seg i en lavere andel én-personshusholdninger i Sarpsborg enn i de to storbyene. En viktig grunn kan være at Sarpsborg har et av de rimeligste boligmarkedene i Norge. Her kan man få kjøpt enebolig for det samme som en 2-roms leilighet i Oslo.

Det er svært høy sysselsetting blant polske innvandrere og de er til en stor grad økonomisk selvhjulpne. Ettersom migrasjonsmønsteret blant polakkene er såpass ensartet, blir det små forskjeller mellom kommunene, sysselsettingen er høy, ledigheten lav og graden av økonomisk selvhjulpenhet høy i alle de kommunene vi her har sett på (se også Pettersen 2009). Både i Sarpsborg og Bergen utgjorde polakkene rundt én prosent av befolkningen i 2008. Denne andelen har trolig blitt større i løpet av de årene som har gått.

Som nevnt førte finanskrisa i 2008-2009 til at arbeidsledigheten blant østeuropeiske arbeidstakere vokste kraftig. Mye tyder på at situasjonen nå har stabilisert seg. Tilstømmingen av østeuropeiske arbeidstakere har fortsatt de siste årene, også på grunn av økonomiske vanskeligheter og høy arbeidsledighet i andre europeiske land. Norge er i en svært gunstig situasjon når det gjelder økonomi og sysselsetting, sammenlignet med de aller fleste land i EU/EØS-området.

6 Veier inn i boligmarkedet

Arbeidsinnvandrere som kommer til Norge fra EU/EØS land forventes som tidligere nevnt å klare seg selv. Det er et underliggende premiss at de som kommer for å arbeide har jobb før de kommer, eller skaffer seg jobb. Dernest kan det virke som man har tenkt at folk som ikke klarer å skaffe seg jobb, eller blir arbeidsledige, reiser tilbake til opphavslandet. Og, til forskjell fra arbeidsinnvandrere fra tredje land, dvs. utenfor EU/EØS området, er det ikke generelle krav om bolig for EU/EØS borgere for å kunne jobbe i Norge. I dette kapitlet skal vi beskrive arbeidsinnvandreres veier inn i boligmarkedet og hva slags boforhold de oppnår. Betingelsene i boligmarkedet og vilkår for å slippe inn er avgjørende for arbeidsinnvandrere. De trenger et sted å bo fra første dag de kommer til Norge.

Først beskriver vi kort noen typiske boligkarrierer blant arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sentral Europa. Hvordan kommer de seg inn i ulike deler av leie- og eiermarkedet og hva slags boligstandarder oppnås? Deretter ser vi på hva slags hindringer de støter på og hva som kan bidra til å lette boligsituasjonen, samt eksempler på hvor de søker bistand. Til sist foreslås det noen tiltak som kan bedre boligsituasjonen for arbeidsinnvandrere. Hele kapitlet er basert på informasjon fra nøkkelaktører som fra hvert sitt ståsted har kjennskap og erfaring fra hvordan boligmarkedet fungerer for nye arbeidsinnvandrere fra EU/EØS området.

6.1 Typiske boligkarrierer

Hva arbeidsinnvandrere får til i boligmarkedet avhenger av forhold i boligmarkedet og egne preferanser og ressurser. Tilgjengelige botilbud i nærheten av der de skal jobbe styrer mulighetene, mens mekanismer i det lokale boligmarkedet påvirker formidling og

transaksjon av botilbud. Og ikke minst viktig, hvordan arbeidsinnvandrere utnytter og eventuelt utvikler egne ressurser for å tilpasse seg boligmarkedet der de vil bo er avgjørende for hva de får til. I følge nøkkelaktørene skjer det en utvikling i arbeidsinnvandrernes boligsituasjon, fra midlertidig og lite tilfredsstillende boforhold til mer stabile og bedre forhold etter som tida går. Hvordan boligsituasjonen utvikler seg og hvor lang tid det tar, avhenger likevel av den enkeltes posisjon i arbeidsmarkedet og egne forestillinger om oppholdets varighet.

Basert på informasjon vi har fått fra nøkkelaktørene har vi laget følgende framstilling av typiske ”boligkarrierer” blant arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa.

Tabell 6.1 *Utvikling av boforhold blant arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa over tid.*

Første fase (første 2-3 år)		Andre fase	Tredje fase	Fjerde fase
Kommet på egenhånd	Kommet gjennom arbeidsavtale	Sterkere tilknytning til arbeidslivet	Familie-gjenforening	Etablering
Bofellesskap – lav standard, mange deler Bo hos slektninger og bekjente Telt Campingvogner Studenthybler Privat leie Bostedsløse	Brakker Campingvogner Bofellesskap	Kollektiv – dele leilighet med få, bedre standard Privat leie eller gjennom Utleiemegleren	Leie egen leilighet. Privat leie eller gjennom Utleiemegleren	Kjøpe egen bolig, (enslige, par og familier), ofte i utkantstrøk, ofte oppussings-objekt.

Framstillingen over gjelder både dem som er i Norge i en kort periode - hvor de første fasene vil være mest aktuelle - og dem som blir boende lenge eller permanent. Innvandrere som opprinnelig kom som midlertidig arbeidskraft, for eksempel som innleide til verftsindustrien, kan skifte perspektiv og bosette seg med familie. Andre kan fortsette å jobbe i turnuser over flere år, hvor de skifter mellom å bo i hjemlandet og i boliger stilt til rådighet av arbeidsgiver, eller de har egen kontrakt. I virkeligheten

er ikke nødvendigvis utviklingen lineær. Arbeidsinnvandrerne kan bevege seg mellom de ulike fasene vi har skissert. I den første fasen kan de også skifte mellom å ha jobb inkludert bolig og måtte ordne seg selv.

I den første fasen har vi skilt på dem som må ordne seg på egen hånd og de som får innkvartering med jobben. De som får bolig via jobben kan oppleve ordnete og ryddige forhold eller å bli utnyttet. De som er dårligst stilt er dem som reiser til Norge på egen hånd uten å ha jobb eller gode nettverk på forhånd. De kan ende opp i telt eller campingvogn eller få leie en madrass til 1000 – 3000 kroner i bofellesskap. Det har også kommet frem at studenter fremleier hybler på studentbyene på Sogn og Kringsjø i Oslo. Studenter leier også ut leiligheter som de fyller opp med arbeidsinnvandrere. Andre kan være bostedsløse. Det sies at de som ikke har noe sted å overnatte, sover rundt Oslo S og på Gardermoen. Problemet for nyankomne og dem som jobber mye er at de ikke har tid eller overskudd til å lete etter alternativ informasjon og alternative bo-muligheter før det har gått noen år.

Det som kjennetegner overgangen til fase to er at boforholdene blir noe bedre for dem som ordner seg selv. De kan fortsatt bo i kollektiv, men det er færre personer og bedre standard. Oppgraderingen til bedre kollektiv for polakker sammenfaller ifølge en av informantene med at mange går over fra svart til hvit jobb og tjener opp minimumsbeløpet på 160 000 som er nødvendig for å få goder fra NAV.

Overgangen til fase tre handler særlig om at folk forbereder seg på familiegjenforening. Da blir det aktuelt å leie egen leilighet. I denne fasen er det mer aktuelt å benytte alminnelige kanaler for å få leie, slik som Utleiemeglere og Finn.no. Fase fire er en videreføring av fase tre. Dette dreier seg i hovedsak om personer, par og særlig familier som vil slå seg ned i Norge. De kjøper gjerne egen bolig. I utkantstrøk som oftest småhus som de kan pusse opp. I Oslo kan de begynne med en rimelig leilighet for eventuelt å kjøpe eget hus senere, da gjerne i en omegnskommune med lavere boligpriser.

Strategiene arbeidsinnvandrere tar i bruk for å skaffe seg bolig i Norge avhenger bevisst eller ubevisst av den livssituasjonen de til enhver tid befinner seg i.

6.2 Veier inn i leiemarkedet

Arbeidsinnvandrere kan tilbys bolig av arbeidsgiver eller de finner som vist over leiebolig på egenhånd. I dette avsnittet skal vi først beskrive situasjonen for dem som får bolig som en del av arbeidskontrakten, dernest eksempler på hvordan man går frem for å ordne seg med leiebolig på egen hånd.

6.2.1 Bolig gjennom arbeidsgiver

Hva slags boliger som tilbys gjennom arbeidsgiver varierer stort. Det er forskjell på næringer og på store bedrifter som er avhengig av innleid arbeidskraft over lang tid og mindre bedrifter. Det er vanlig å tilby brakker til innleide arbeidere i verftsbransjen. Dette gjøres bl.a. i Haram. Haram er en distriktskommune som har erfart at boligtilbudet er en del av totalpakken for å skaffe ønsket arbeidskraft. I følge lokal informasjon får de fleste brakkebolig som del av kontrakten, mens andre har egen leieavtale. I følge vår informasjon følges forskriftene og alle har eget rom og bad. I tilbudet inngår også kantine. Fra annet hold (ikke Haram) har vi fått opplyst at det ikke er uvanlig at to personer deler rom i brakke. Standarden på brakkene kan også variere mye.

Også innen landbruk og fiske har arbeidsgivere blitt vant til å bruke innleid arbeidskraft som tilbys losji. For sesongarbeidere innen landbruk, som for eksempel bærplukkere, har større gårder bygget ut bofasiliteter. Noen gårder har kjøpt inn campingvogner til dette bruk. I følge Arbeidstilsynet har det skjedd en stor opprydning innen landbruket der man har fått bedre boforhold for innleid arbeidskraft.

Bemanningsbransjen kan også tilby boliger som en del av arbeidsavtalen. Fra Adecco i Oslo hevdes det bl.a. at brakkene de tilbydde var populære blant polske arbeidstakere. I disse brakkene fikk de det de trengte; soverom, stue, kokemuligheter og bad. De hadde kolleger på samme sted og ble del av et sosialt miljø. Det var også billigere enn å leie i det private markedet, selv om det ble nevnt leiepriser på kr. 5000. Det var ventelister for å bo der.

Vi prøvde å få folk ut av brakkene etter hvert, slik at de som var helt nye i Norge skulle få anledning til å bo der. Men selv etter å ha bodd i brakkebyen i tre år, var

det få som egentlig ville flytte. Vi måtte oppmuntre direkte til at de skulle skaffe seg noe annet. (Adecco)

Brakkeriggene er senere blitt stengt av Oslo kommune. For å avhjelpe situasjonen blant de ansatte i Adecco har selskapet leid en del boliger som de fremleier til ansatte. Selskapet har erfart at de lettere får leid enn arbeidstakerne selv.

Utfordringer knyttet til bolig gjennom arbeidsgiver

Mens mange kan erfare ordnete forhold når de får bolig gjennom arbeidsgiver, kan andre ha dårlige erfaringer. Det hevdes at arbeidsinnvandrere som får bolig gjennom arbeidsgiver kan bli totalt avhengige av arbeidsgiver. Derfor er det i liten grad klager på arbeids- og boligforhold. Arbeidstakerne kan risikere å miste bostedet dersom de klager på lønn eller andre forhold på jobben. De mest sårbare er de nyankomne som er avhengige av arbeidsgiver og har ingen å spørre. De kan oppleve at de ikke har reelle alternativer når de får dårlige boforhold gjennom arbeidsgiver.

Det hevdes at arbeidsgivere med samme landbakgrunn som arbeidstakere kan utnytte sine landsmenn fordi arbeidstakerne ikke kjenner situasjonen i Norge og er avhengige av jobben. Det fortelles bl.a. at arbeidsgivere leier hus eller leiligheter med felles kjøkken og bad der to-tre personer bor på hvert rom. Hus eller bygårder gjøres om til små krypinn. Noen ganger er standarden svært lav, som for eksempel madrasser på gulvet og feltsenger.

Ofte bor mange menn sammen. Det blir drikking i helgene – dårlig hygiene, helseproblemer og mentale problemer. Det er ikke et normalt liv. Så vil de bare jobbe og jobbe. (Informant Servicesenteret)

Denne formen for leie gjennom arbeidsforhold kan være lønnsom for arbeidsgiverne. Dersom en arbeidsgiver leier et hus for kr. 20000 i måneden og tar 3000 i husleie fra 10-15 arbeidsinnvandrere, blir det en bra fortjeneste, fortelles det. Det påpekes at det er enkelt å tjene mye penger på å leie ut bosteder til arbeidsinnvandrere: ”Du kan ta mer i leie ved å leie ut til 5 menn enn til en familie”.

Fellesforbundet har erfaring fra arbeidsgiver som leide ut leilighet til en så høy pris at arbeidstakernes lønn ikke strakk til. Dette er bare mulig fordi boligprisene i byene er så høye. I følge

informanten fra Servicesenteret er det store fortjenester i denne delen av markedet fordi folk er desperate etter et sted å bo.

Ulovlige boforhold

Arbeidstilsynet har nasjonal oversikt over sosial dumping og er med på tilsyn av boliger i Oslo-området. Etter 2004 har informantene fra tilsynet sett boforhold som ikke har blitt sett siden arbeidsinnvandringen på 1970-tallet. Det har vært utbredt bruk av flersengsrom og madrasser på gulvet. Dessuten har hytteutbygging vært et utsatt område for graverende boforhold. Arbeidstilsynet har vært borti mange tilfeller der østeuropeiske arbeidstakere bor i uferdige hytter – hytter som de bygger på – men også i gapahuker og campingvogner. I Oslo har det vært avdekket forhold hvor arbeidstakere bodde i en kjeller i en bygård der inngangen deres gikk gjennom koksinngangen. Arbeidstakerne måtte åle seg inn gjennom lemmer i bakgården. I Trondheim var det et eksempel hvor halvparten av et parkeringshus gjort om til ulovlige hybler.

Ifølge informanter med forskjellig ståsted er det et inntrykk at det var flere eksempler på graverende forhold for noen år tilbake enn i dag (2011). Samtidig hevdes det at en grunn kan være at kritikkverdige boforhold holdes mer skjult, der arbeidstaker også har interesse av dette. Dette gjelder for eksempel papirløse. Folk som sover på madrasser på bakrom i restauranter kan være i en slik situasjon.

6.2.2 Hvordan går arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa fram for å skaffe leiebolig på egen hånd?

Arbeidsinnvandrere som ønsker eller må finne seg et sted å bo uavhengig av arbeidsgiver, bruker de mulighetene de har oversikt over og tror fører frem. Botid og opparbeidet kjennskap til boligmarkedet samt økonomisk situasjon vil selvsagt påvirke hva man prøver å få til.

Leiesøkende arbeidsinnvandrere benytter både private nettverk, informasjon gjennom egen språkgruppe, og offentlige kanaler som er alminnelige i Norge og mer uortodokse metoder.

Egne nettverk

Ifølge informanten i Arbeidstilsynet søker østeuropeiske arbeidsinnvandrere hjelp til bolig gjennom kolleger, eget nettverk og organisasjoner som Caritas. Ifølge informanten klarer den klassiske arbeidsinnvandreren seg selv, ved hjelp av egne nettverk, enten dette er folk fra eget land eller nordmenn. Informanten i Servicekontoret sier at litauere ikke oppsøker det offentlige for å få hjelp, men bruker sitt eget nettverk og hjelper hverandre. Noen ganger får de leid gjennom andre innvandrere som snakker samme språk.

Fra gartnerivirksomhet fortelles at utenlandske arbeidere som ikke har bolig, går sammen og leier leilighet. I Rogaland leier en stor gruppe arbeidstakere (høsten 2011) et nedlagt asylmottak sammen.

Annonser på norske nettsider

Mange bruker sider som Finn.no for å finne bolig til leie. Språket er en utfordring (se nedenfor). Men, de som ikke kan norsk, får ofte hjelp av andre som kan språket. En av informantene i Oslo uttrykker at det kan ta lang tid å finne bolig på Finn.no. Polske leiesøkere er ofte på mange visninger før de får tilbud selv om de har referanser og kan gjøre seg forstått på norsk. Informanten har inntrykk av at det kan være enklere å få leid leilighet utenfor Oslo. To eiendomsめglere i Søndre Nordstrand bydel i Oslo, hvor det bor relativt mange polakker, forteller på den annen side at mange får leie gjennom Finn.no. Meglernes erfaring er at hvis utleiery har god erfaring med å leie ut til for eksempel en polakk, kan de godt fortsette med å leie ut til polakker. Familier leier ofte gjennom Finn.no etter å ha gjort et godt inntrykk på visning. For de som skal leie av norske utleiery er det en styrke og noen ganger en forutsetning å ha referanse fra arbeidsgiver.

Utleiemegleren

Ifølge en jurist som kjenner det polske miljøet, er polakker veldig fornøyde med Utleiemegleren og lignende aktører i markedet. Denne type firmaer tilbyr ordnete forhold og alminnelige kontrakter. Hvis man først har fått leid på denne måten, blir det lettere i neste runde fordi man da har referanse fra en seriøs aktør.

En av informantene i Utleiemegleren sier at det varierer hvor lenge østeuropeere som tar kontakt med byrået har vært i Norge. Veldig

mange skal leie for første gang, men de er også i kontakt med folk som har startet sitt eget firma.

Locationselskaper

Ett av Utleiemegleren-kontorene i Oslo forteller at de er i ukentlig kontakt med tre-fire locationselskaper for å betjene innvandrere fra alle land. Private Location og Re-location selskaper tilbyr et sett av tjenester til bedrifter og personer som flytter fra et land til et annet. Det inkluderer bl.a. bolighjelp. Dette gjelder til tider også østeuropeere, vanligvis dersom de kommer for å jobbe gjennom store selskaper. Utleiemegleren er i kontakt med bl.a. Re-location og Oslo Handelskammer.

Polske nettsider

Et alternativ til norske nettsider er polske nettsider. Dette er særlig aktuelt for nyankomne og dem som ikke snakker og leser norsk. Kollektiv i leide leiligheter eller hus annonseres på polske nettsider. Her annonseres også utleie av senger som går på omgang mellom folk som jobber skift (Mostowska 2010). Forum Norwegia er en polsk nettside der det også finnes informasjon om boliger.

Kontaktnettsteder litauiske kvinner/norske menn

Mer uortodokse fremgangsmåter dreier seg bl.a. om at litauiske kvinner blir elskerinne til norske menn for å få seg et sted å bo i begynnelsen. ”Mange nordmenn har god plass og dermed har det utviklet seg et eget marked her”, sier informanten, som forteller at det finnes tre egne internettsteder for formidling av slike rom.

Variasjonen i måtene å skaffe seg en leiebolig eller en seng på er preget av betingelsene i det norske leiemarkedet, leiesøkernes arbeidssituasjon og vedkommendes kjennskap til norsk språk og boligmarkedets virkemåte og alternative muligheter. I Norge leies de fleste boligene ut av privatpersoner. Det finnes ikke noe sentralt sted som formidler leieboligene utover nettsteder som Finn.no og private utleieselskaper. Det er helt opp til utleierne hvordan de vil formidle sine ledige boliger. Markedsbetingelsene tilsier også at markedsleie er det samme som noen er villige til å betale.

6.2.3 Problemer i leiemarkedet

I dette avsnittet skal vi trekke fram to forhold som vanskeliggjør arbeidsinnvandreres innpass i leiemarkedet. For det første påvirker press i markedet, dvs. tilbudet av leieboliger i forhold til antall boligsøkere, hvor lett eller vanskelig det er å vinne denne konkurransen. For det andre, for dem som får leie har leiekontrakt og vilkår betydning.

Presset leiemarked i kommuner med tilflytting gjør det generelt vanskelig å skaffe leiebolig. Det er ulike meninger om vanskelighetene med å få leie skyldes diskriminering. I en bydel i Oslo med høy andel innvandrere hevdes det fra meglerhold at østeuropeere ikke diskrimineres. Andre hevder at polakker er lite attraktive leietakere, men at de kan få leie om de betaler mer enn andre.

Polakker er ikke høyest på lista over leieboere, bare hvis de har mye penger og tilbyr å betale mer husleie enn andre. Polakker betaler ofte mer (finansrådgiver).

En annen problemstilling er at utleiery frykter at huset eller leiligheten blir fylt opp av mange personer dersom de leier ut til østeuropeere. Utleier frykter økt slitasje og manglende oversikt over hvem som faktisk bor i boligen. Denne frykten fører til at enkelte ekskluderes fra leiemarkedet, eller at de må betale mer.

Det hevdes å være vanskeligere å få leie privat om leietaker skal bo i samme hus som utleier, for eksempel i sokkelbolig. Da vil utleier som oftest leie til noen de tror er enkle å ha med å gjøre. Utleiere kan også frykte at flere vil flytte inn i boligen.

Gjennomgående erfaring er at det er vanskelig å finne passende leiebolig for familier med barn. Dette gjelder også norske med begrenset betalingsevne og er dokumentert tidligere blant boligsøkere med annen etnisk bakgrunn (Søholt og Astrup 2009). Det samme gjelder om mange ønsker å leie sammen. Det kan gi større slitasje på boligen.

Leiekontrakter

Leietakere som har vanskelig for å få leie og som ikke kjenner sine rettigheter kan tilbys nesten hva som helst av kontrakter, fordi de ikke har alternativer.

Det fortelles at polakker ofte må ta til takke med ikke-standariserte leiekontrakter, ofte håndskrevne, og med kort oppsigelsestid. En måneds oppsigelsestid er ikke uvanlig, men også 15 dagers oppsigelsestid forekommer. Leie av andre med samme landbakgrunn er ingen garanti for ryddige forhold. Det hevdes at denne type utleieryttere gjør som de vil. De vet kanskje ikke om og følger ikke husleieloven. Det fortelles at denne typen utleieryttere tar mer betalt og utnytter nyankomne som ikke kjenner situasjonen i Norge. De kaster ut folk på kort varsel om de har behov.

En finansrådgiver forteller om polakker som kommer for å få hjelp fordi det har blitt kastet ut på kort tids varsel, eller har måttet flytte mange ganger. Det er vanlig for denne gruppa å ha én måneds oppsigelsestid, mens det ellers er vanlig å ha tre måneder.

Kortidskontraktene gjør at folk må flytte ofte. Dette er tegn på at østeuropeere som relativt nyankommen gruppe, får lignende betingelser i leiemarkedet som andre innvandrergupper som oppleves å være lite attraktive leietakere (Søholt og Astrup 2009).

En eiendomsmegler sier det er rykter om at ”østeuropeere får litt spesielle kontrakter i forhold til betaling og oppsigelse.” Selv synes han det er logisk at utleieryttere opererer med svart leie på samme måten som det eksisterer svarte arbeidsforhold. ”Hvis man trækker over den ene streken, er det lett å trække over de andre strekene”, mener han.

Leieboerforeningen forteller om tilfeller med innbetaling av ulovlig depositum – dvs. at pengene ikke settes inn på en depositums-konto. Foreningen har også vært borti saker der arbeidsinnvandrere har betalt større forskudd på leie enn hva som følger av husleieloven.

I dette avsnittet har vi vist ulike eksempler på hvordan østeuropeiske leietakere håndterer og opplever leiemarkedet. I det neste avsnittet skifter vi fokus til eiermarkedet, de som beveger seg inn i det vi har kalt fase fire i figur 5.1.

6.3 Veier inn i eiermarkedet

Det viktigste for å få kjøpt egen bolig er at arbeidsinnvandrerne selv ønsker dette. Kjøp av bolig er både et uttrykk for at folk ser

for seg framtiden i Norge og for at de ser det som en ønsket bosituasjon. Som nevnt tidligere dreier kjøp av bolig seg ofte om familieetablering. Å eie står høyt i kurs for østeuropeere i følge en av informantene. ”Dette er en gruppe som vil opp og fram. De vil ha sitt eget”, sies det.

I kommunisttida leide de aller fleste. Det var en slags tvungen sparing, lik BSU. Når man ble 50 år, hadde man kanskje spart nok til å kjøpe egen bolig. Det ble opplevd som et stort gode (Finansrådgiver)

Både blant polakker og litauere hevdes det å være status å eie egen bolig, og særlig å eie eget hus. De ulike individuelle beveggrunnene for å skaffe seg eierbolig bidrar til å gjøre oppgaven meningsfull. Det bidrar selvsagt til anstrengelser for å få det til.

Polakker som kjøper, kjøper seg inn i framtida.
Kanskje skal de få barn om et år eller to.

I følge finansrådgiveren som bistår østeuropeere inn i eiermarkedet betyr dette at de ser etter boliger som skal dekke deres framtidige behov.

Erfaringer fra leiemarkedet bidrar også til å øke motivasjonen for å bli boligeier. Mange har flyttet mange ganger og kanskje blitt kastet ut på kort varsel. Dessuten hevdes det at mange synes det er for dyrt å leie. Det sies at polakker som kommer til Norge synes det er å kaste penger ut av vinduet og betale kr. 15 000 for 50 kvadratmeter.

I Norge er det ikke uvanlig å melde seg inn i et boligbyggelag for å gjøre det lettere å få kjøpt bolig i urbane strøk. Vi har ingen indikasjoner på at østeuropeere melder seg inn i boligbyggelag. Et søk på nettet i OBOS og USBL viste at ingen av nettsidene hadde informasjon tilgjengelig på andre språk enn norsk. Arbeidsinnvandrere som har kjøpt borettslagsbolig har dermed sannsynligvis meldt seg inn da de kjøpte.

6.3.1 Betalingsdyktighet

For å kunne kjøpe bolig med lån må man være betalingsdyktig. Ifølge informanter er østeuropeiske arbeidsinnvandrere både hardtarbeidende og flinke til å spare. Dessuten jobber begge

ektefellene i familier for å få anledning til å bli boligeiere og beholde boligen. I følge en informant er to-inntektshushold noe som presses frem av betingelsene i boligmarkedet i Norge. Det er ikke like vanlig i Polen.

Eksempler på sparedyktighet er at mange av lånekundene til den polske finansrådgiveren har klart å spare til egenkapital i løpet av 3 – 5 år. Som andre må arbeidsinnvandrere låne til bolig i alminnelig privat bank, i Husbanken eller via andre lånekilder. Nedenfor følger eksempler på hvordan denne gruppen finansierer kjøp av bolig.

Startlån

Ryktet om at man kan søke Husbankens startlån har begynt å spre seg blant østeuropeere, men folk vet ikke alltid hva fremgangsmåten er – at de først må gå til banken og så gå til kommunen hvor de ønsker å bo. Den polsktalende finansrådgiveren bistår mange med å skaffe startlån i Oslo og i kommuner i Østlandsområdet. Men, han forteller også at mange får avslag på startlån fordi de tjener for mye.

Låne av bedrift

En bedrift i Haram med mange arbeidsinnvandrere låner inntil kr. 35 000 til arbeidstakerne. Tilbakebetalingen blir trukket i lønna. Beløpet er lite i boligsammenheng, men kan brukes til delfinansiering av egenkapital.

Hvitvasking til egenkapital

Å skaffe penger til egenkapital til boliglån kan være vanskelig. Mange har betalingsevne, men mangler tilstrekkelig oppspart kapital. Det fortelles at en måte å skaffe egenkapital på går gjennom svart arbeid. Inntekt fra svart arbeid i Norge blir brukt til å kjøpe hus i Polen. Huset i Polen selges, pengene hvitvaskes og brukes til egenkapital til kjøp av bolig i Norge. Det hevdes at virksomheten støttes opp av at polakker ikke får kjøpt bolig i Norge på grunn av mangel på egenkapital. ”Hvis bankene slappet litt av på kravet til egenkapital for å kjøpe bolig, ville vi få gjort noe med svart arbeid”, sies det. I neste fase, når folk har egenkapital, får folk derimot et ”push” til å skaffe hvit jobb, fordi de må dokumentere at de har inntekt for å kunne få lån. ”Det største

problemet er å skaffe tilstrekkelig egenkapital, betalingsviljen er der”, sier informanten.

Forbrukslån

Finansrådgiveren gir ikke råd til folk om å ta opp forbrukslån for finansiering, fordi det er alt for dyrt. Han sier man kanskje kan vurdere et mastercardkort hvis man kun mangler 30 000, men han anbefaler ikke dette for større beløp. Vi vet ikke i hvilken grad østeuropeere for øvrig benytter seg av forbrukslån for å finansiere bolig.

Bostøtte

Ingen av våre informanter har kjennskap til at arbeidsinnvandrere får bostøtte for å betjene startlån på bolig. Det hevdes derimot at de som er i jobb tjener for mye til å få bostøtte. Fra noen bydeler i Oslo kommer det imidlertid frem at folk som har mistet jobben og får dagpenger, også har søkt bostøtte.

Misligholdelse av lån?

Verken fra meglere eller andre har vi fått informasjon om at arbeidsinnvandrere som har kjøpt bolig har misligholdt sine økonomiske forpliktelser. Ingen har kjennskap til tvangssalg. Det hevdes at betaling av boliglånet er første prioritet om noen får økonomiske problemer. Blant finansrådgiverens 500 kunder har det bare vært én som har hatt problemer med å betale boligen og gebyret til ham.

6.3.2 Strategier for å klare å kjøpe

I avsnittet over har vi vist at interessen for å kjøpe bolig er stor blant arbeidsinnvandrere som vil slå seg ned i Norge. Vi har også vist hvordan de går frem for å skaffe lån til kjøp. En tilknyttet strategi handler om å lete etter type boliger eller i områder som er relativt sett rimeligere enn det alminnelige markedet. En annen strategi er at flere går sammen om kjøp. Det kan for eksempel være at brødre samarbeider, eller at voksne barn kjøper bolig sammen med foreldre. Dette er samme tendens som vi tidligere har sett blant andre innvandregrupper (Søholt 2007).

Mindre attraktive strøk

Både fra Vestlandet og fra Oslo hevdes det at arbeidsinnvandrere leter etter boliger i mindre attraktive strøk og områder. For dem som jobber i eller rundt Oslo betyr det ofte at de leter boliger å kjøpe i omegnskommunene hvor prisene er lavere enn i Oslo. Blant polakker som flytter ut av Oslo er det tre flytteretninger med forskjellig popularitet. Det hevdes å være mest populært å flytte vestover mot Nedre Eiker og Lier, deretter mot Svelvik og Øvre Eiker. Deretter går det nordover i retning mot Gardermoen. Tidligere flyttet mange til Lørenskog og Skedsmo, men ettersom prisene har steget flytter polakker lengre nord til Ullensaker, Fet og Aurskog. Tredjevalget er å flytte mot Sverige – til Enebakk, Eidsberg, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad og Vestby. Som vist i kapitel 5 varierer boligprisene med lokalisering. Østfold, og spesielt Sarpsborg, skiller seg ut med lave boligpriser. Det hevdes at å eie egen bolig kan veie opp for andre ubekvemmeligheter som for eksempel lang reisevei til jobben. Verdien som er knyttet til å ha sitt eget hus, gjør at en lang reisevei ikke betyr så mye.

Å bo i Oslo er populært. Her kjøper arbeidsinnvandrerne først leiligheter i de rimeligste strøkene. Etter hvert som de får bedre råd kan de flytte til andre områder. Oppsal, Lambertseter og Bjerke er populært blant folk som har vært i Norge en stund, i følge meglere. I følge informantene antas det at de fleste av dem som bor i vestlige bydeler er leietakere.

Oppussingsobjekter

Fra flere aktører kommer det frem at arbeidsinnvandrere som skal kjøpe hus ofte leter etter rimelige oppussingsobjekter. Siden mange er håndverkere kan de pusse opp selv. I Haram hevdes det at dette bidrar til et mer dynamisk marked. Eldre hus sentralt og i utkanten av kommunen blir omsatt og selgerne får mulighet til å bygge seg nye hus. Fra en annen studie ble det hevdet at arbeidsinnvandrere, til forskjell fra flyktninger, har bil. Det betyr at de kan kjøpe hus på avsidesliggende steder og bidra til at det blir ”lys langs vegen” (Søholt og Holm 2010).

I Oslo øst har meglere erfart at østeuropeere som har vært i Norge en stund kjøper større boliger for å pusse opp og selge videre. Det er en velkjent måte å skaffe kapital på. Meglere har også inntrykk

av at håndverkerlag kan kjøpe store boliger hvor de ansatte skal bo mens de pusser opp boligen.

6.3.3 Vanskeligheter knyttet til kjøp av bolig

De fleste boligkjøpere må ta opp lån for å få kjøpt bolig. Arbeidsinnvandrere møter tre hindringer ved søknad om lån. Dette er knyttet til betingelsene ved og forvaltningen av startlån, kravet til egenkapital og bankenes tolking av fast inntekt.

Finansrådgiveren påpeker at en del av hans kunder har for god inntekt til at de kan få startlån, samtidig som de ikke har tilstrekkelig egenkapital. Dersom de ikke får kjøpe bolig på grunn av mangel på egenkapital, må de fortsette å leie bolig, noe som ofte er dyrere enn å betale ned på egne lån. Det gjør det samtidig vanskelig å spare. Denne informanten fryktet hva kravet om 15 prosent egenkapital ville bety for førstegangsetablerere blant arbeidsinnvandrerne.

Folk som har eid bolig i 1-2 år og oppover vil ikke ha problemer med å ha nok egenkapital på grunn av hvordan verdien på boligen øker. For førstegangs-kjøpere vil en slik ny regel ekskludere dem enda mer. Det kan også bli vanskelig for andre førstegangs-etablerer uten foreldre i ryggen som kan kausjonere.
(Finansrådgiver)

Søknad om startlån går til den kommunen hvor søker ønsker å bo.

Det erfares at vage retningslinjer fra Husbanken gjør at kommunene og de enkelte saksbehandlerne tolker retningslinjene forskjellig. Saksbehandlerne har også varierende kompetanse på lån. Resultatet er at forvaltningen av startlånene blir lite forutsigbare. Det fortelles om eksempler hvor to som har samme inntekt og jobber i samme bedrift fikk forskjellig utfall. Den ene kommunen innvilget startlån, mens den andre avsto. Finansrådgiveren har bygget opp erfaring med de ulike kommunenes praksiser og kan råde folk til hvor de bør søke. Finansrådgiveren uttaler også at en saksbehandler i en av kommunene synes å diskriminere polakker som søker om startlån. Mens saksbehandleren er mer fleksibel med søkere med annen bakgrunn, får svært få polakker tildelt startlån i kommunen.

Det generelle kravet til å få lån, er at man har fast jobb og tilstrekkelig lønn. Arbeidsinnvandrere og andre innvandrere kan skille seg fra majoritetsbefolkningen på den måten at de har vanskeligere for å få fast jobb. På den annen side kan mange vise til at de har stabil inntekt over tid, bl.a. med ligningsattester.

I følge de polske informantene vurderer bankene det som mer risikofylt å gi lån til nye arbeidsinnvandrere fordi banken ikke vet om de blir værende i Norge. Dersom lånet misligholdes kan det være vanskeligere for bankene å forfølge dette hvis låntaker har forlatt Norge.

Det hevdes også at noen banker stiller krav om oppholdstillatelse og stempel i passet. Slike krav betyr at bankene ikke følger med på regelverket som følger med EUs indre marked med fri flyt av varer, tjenester, arbeid og kapital, noe som skaper ekstra problemer for arbeidsinnvandrere. Det hevdes også at noen banker ikke er interessert i arbeidsinnvandrere som kunder fordi de ikke tjener noe på arbeidsinnvandrere når de har 100 000 på lønnskonto.

Manglende språkkunnskaper sies også å være et hinder i møte med banken, fordi kommunikasjonen blir vanskeligere. Det blir hevdet at de som ikke kan språket blir møtt med mindre åpenhet enn etniske nordmenn. De som kan engelsk, stiller noe bedre, mens de som møter i banken med tolk stiller dårligst fordi ”da tror banken at de ikke skjønner vilkårene og det er ikke alltid at tolken skjønner hva det handler om heller”, sier informanten.

En annen tror det skal mer til for polakker å få lån i alminnelige banker enn for etnisk norske. Hans inntrykk er at polakker ”får litt strengere behandling hos kunderådgiverne.” Han mener det hadde vært interessant med en studie som sammenlignet polske og etnisk norske som søkte om boliglån som hadde samme type inntekt og økonomisk situasjon.

6.3.4 Hindringer

Nyankomne arbeidsinnvandrere, men også folk som har vært lenger i Norge kan møte forskjellige typer hindringer når de skal ordne seg i boligmarkedet, være seg for å leie eller kjøpe. Det handler om forhold i Norge og i boligmarkedet og det handler om deres egne aspirasjoner og ressurser til å håndtere egen situasjon.

Språk

Problemer knyttet til språk handler om å kunne gjøre seg forstått, forstå andre og forstå konteksten man handler innenfor. Til det siste handler det bl.a. om mulighet til å skaffe seg relevant informasjon om betingelsene i boligmarkedet.

De som ikke snakker norsk opplever problemer med å orientere seg om ledige boliger i aviser og på internett. Det er bare Utleiemegleren som har annonser på engelsk. Verken Finn.no, hybel.no eller boligbyggelagene har informasjon på andre språk enn norsk, med unntak av enkeltannonser. Leiesøkere på visning som ikke snakker norsk eller engelsk har også vanskeligere for å stille spørsmål og gjør seg mindre bemerket andre søkere. Det bemerkes også at utleierye er mer skeptiske når det gjelder å leie ut til folk som de ikke kan kommunisere med. Det hevdes at østeuropeere kan miste kontrakter på grunn av manglende språkkompetanse. De som ikke skjønner språket kan også bli lettere lurt til å inngå mindre gunstige leieavtaler i følge leieboerforeninger. ”Det er jo nesten umulig å sette seg inn i reglene når man ikke kan språket”, kommenterte informanten.

En eiendomsmegler fra en bydel i Oslo øst, påpeker at arbeidsinnvandrere som skal kjøpe bolig stort sett kommuniserer på norsk. Men i enkelte tilfelle kan det virke som noen spekulerer i å late som de ikke forstår.

Det går stort sett på norsk. Noen er ærlige i forhold til språknivå, men en sjelden gang hender det at du ikke vet om østeuropeiske innvandrere bruker språkbarrieren som et påskudd for ikke å forstå når man kommer i en diskusjon. På grunn av språkbarrieren kan det være en utfordring å vite om folk virkelig ikke forstår eller om de ikke ønsker å forstå. Slike diskusjoner kan gjelde feil og mangler, og (kjøps)prosessen. (Eiendomsmegler)

Mangel på informasjon

Et annet hinder – som ofte henger sammen med manglende språkkunnskaper, er manglende informasjon om norske forhold og boligmarkedet spesielt. Det pekes på at dette bl.a. henger sammen med at arbeidsinnvandrere ikke har tilbud om norskopplæring og norsk samfunnskunnskap, selv ikke de som har bodd syv-åtte år i

Norge og kvalifiserer til norsk statsborgerskap. Dette bidrar til mangelfull kunnskap om boligmarkedet: ” De vet fint lite i forhold til husleie og kan bli offer for bolighaier”, sies det. Det hevdes at østeuropeere bl.a. mangler kunnskap om hva som er inkludert i leien – oppvarming, varmtvann, om man vil få en høy strømregning på toppen av leien. Private, uprofesjonelle utleiery er heller ikke bevisste på å formidle denne type informasjon. Både utleiery og leietaker tar det de er vant med for gitt, og regner med at den andre parten er inneforstått med dette. Profesjonelle utleiery er mer oppmerksomme på å tydeliggjøre hva som inngår og ikke inngår i husleia.

Mangel på informasjon om leiemarkedet gjør at spekulative utleiery kan presse opp leieprisen blant østeuropeere.

Jeg vet om folk som har betalt flere tusen kroner i måneden for en madrass. Vi fant 7 menn på ett rom en gang i en leilighet på Tøyen i Oslo sentrum. Hver mann betalte 3000 kroner per måned. De vet så lite om Norge at de ikke var klar over at de kunne fått leid seg en egen leilighet for disse pengene. (Informant, Servicesenteret)

Ved siden av eventuell direkte diskriminering, at man ikke får leie eller kjøpe bolig *fordi* man er innvandrery, viser eksemplet over at arbeidsinnvandrery kan få dårligere betingelser i boligmarkedet fordi de ikke kan språket og ikke vet hvordan boligmarkedet fungerer. For eksempel hevdes det av noen at betingelsene i markedet oppleves diskriminerende fordi det stort sett annonseres og informeres på norsk. Dermed blir det vanskelig for dem som ikke har lært seg språket å lete etter bolig på andre måter enn gjennom nettverk. De skjønner ikke annonser på nettet og i avisene. Det kreves også mer for å skaffe seg informasjon om hvordan utleiemarkedet i Norge fungerer og hvilke lover og regler som gjelder. Dette gjelder både tilbudet av leieboligery, informasjon i boligkooperasjonen og i Husbanken.

Et annet problem som forstørres ved dårlige norskkunnskaper er at det norske leiemarkedet er så uorganisert og fragmentert.

Det gjør det ekstra vanskelig for utenlandske som kommer hit. Alle andre land har mye mer profesjonelle utleieaktørery og det er vanligere å leie.

Leieboerforeningen opplyser om at mange arbeidsinnvandrere blir overrasket over hvor mangelfullt vernet av utleieboliger er i Norge. Østeuropeere er mer vant med profesjonelle utleieaktører. Det er nærliggende å anta at erfaringer med et utleiemarked der andelen profesjonelle utleiery er større enn i Norge, kan bidra til at folk er mindre kritiske til det private markedet. De tar til takke med svært dyre og dårlige utleieforhold fordi de tror at det er slik det er i Norge.

Egne forventninger

Vi har tidligere nevnt at egne ressurser og aspirasjoner påvirker arbeidsinnvandreernes boligsituasjon. Tidligere forskning har tydelig vist at de som har mål og vet hva de vil, oppnår bedre boligstandard enn dem som tar til takke med det de får (i Søholt 2007)

En informant i Arbeidstilsynet uttalte at mange unge menn som kommer til Norge for å jobbe en kort periode godtar nesten hva som helst og er heller ikke interessert i å betale så mye for å bo. De fleste vil også sende penger til opphavslandet. Fellesforbundet kommenterer at dårlige boforhold ofte kan være egeninitiert blant arbeidstakere som har som mål å jobbe mest mulig, tjene mest mulig og bo så rimelig som mulig. ”Hvis du jobber svært lange dager og bare har behov for mat og søvn, så er ikke krav til standard så stort. Det kan gjøre at de leier rimelige hus og fyller på med så mange som mulig.”

Når det gjelder forventninger til standard på leieforhold kommer det frem ulike syn. Arbeidstilsynet mener det er en misforståelse at vi tror at østeuropeere er vant til så dårlige boforhold hjemmefra. ”Man er slett ikke vant til å bo på byggeplasser i Polen!” Fra Fellesforbundet hevdes det derimot at mange av de østeuropeiske arbeidstakerne ”nok heller ikke er like godt vant som oss og finner seg i mer” og at de kanskje også har jobbet i andre land der de har ”opplevd varierende vilkår”.

Mangel på boligtilbud til bostedsløse

Bare fem prosent av boligene i Norge er kommunale. Det betyr at det bare er de mest vanskeligstilte som blir prioritert til slik bolig. Bostedsløse østeuropere hevdes å være et økende problem. Informanten fra Caritas anslår at det har vært en firedobling de senere årene. Samtidig finnes det omtrent ikke tilbud til bostedsløse som ikke er alkoholikere eller narkomane.

7 Organisasjoner og instanser som blir oppsøkt for hjelp

Arbeidsinnvandrere som skal leie eller kjøpe bolig, eller har andre boligproblemer, søker bistand der de tror de kan få hjelp. I mange tilfelle søker de bistand i miljøer hvor de har en viss tilknytning, eller på offentlige kontorer, slik som Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere, hvor de får hjelp når de bl.a. skal registrere seg. Å søke bistand bidrar til at den enkelte kan styrke egen evne til å håndtere boligmarkedet. Det kan utvide den enkeltes mulighetsrom til å klare seg i Norge. Relevant informasjon og tilgang til konkrete virkemidler slik som et sted å sove, bostøtte og startlån kan lette tilpasningen til det norske boligmarkedet.

7.1 Hjelpeinstanser

Listen under over hjelpeinstanser viser at arbeidsinnvandrere oppsøker et sett av ulike hjelpeinstanser; offentlige kontorer, innvandrersorganisasjoner, religiøse organisasjoner og profesjonelle aktører i boligmarkedet.

Servicesenteret

Mange østeuropeiske arbeidsinnvandrere som søker bolig henvender seg til Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere. Her har de fått annen nyttig hjelp knyttet til arbeid og registrering, men kontoret bistår ikke med bolighjelp. Ansatte med bakgrunn fra de aktuelle østeuropeiske landene kan imidlertid gi uformell tilleggsinformasjon ut fra egen kunnskap om problematikken.

Innvandrerorganisasjoner

Mange litauere henvender seg til den litauiske foreningen i Norge med spørsmål om å finne bolig, men foreningen kan bistå med lite. Det samme gjelder for Den polske klubben i Norge.

Profesjonelle aktører i boligmarkedet med bakgrunn fra Øst-Europa

Ettersom arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa har vart over tid og vokst i antall, har det vokst frem behov for tjenester som spesialiserer seg på disse gruppenes særlige behov. Eksempler er finansrådgivere som tilbyr all type bistand for kjøp av bolig og jurister som kan bistå ved behov for advokathjelp. Det gjelder både arbeidsforhold og boforhold knyttet til arbeidskontrakter.

Den katolske kirke

Mange av arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa er polakker. De bruker den katolske kirken aktivt og det er egne messer på polsk.

Nasjonalsjelesorgen for innvandrere og nasjonale grupper i Oslo katolske bispedømme ble opprettet som et administrasjonskontor som skulle bistå utenlandske prester i bispedømmet med arbeidstillatelse og annen administrasjon for å etablere seg i det norske systemet. Etter hvert begynte nasjonalsjelesorgen å få mange spørsmål fra polske arbeidsinnvandrere via prestene. Mange av henvendelsene er fra folk som ser etter et sted å bo. Mange bruker også oppslagstavla i Den katolske kirken til å annonsere at de er på utkikk etter bolig selv om tavla egentlig er ment for oppslag som gjelder kirken. Ifølge en tidligere ansatt i kirken, har polakker en mistro mot statlige instanser mens forventningene til kirken som hjelpeinstans er desto større.

Arbeidsinnvandrerne fra Polen henvender seg til polske prester i Oslo katolske bispedømme fordi de har tillit til dem, de snakker samme språket og de opplever at prestene er «på lag med dem». Vi fikk folk på døra om arbeidsliv, barnetrygd, bolig. Hvis vi måtte si nei til folk som kom på døra, så vi i personens øyne at det var et svik. Både de og vi syntes det var veldig sårt.

Oslo katolske bispedømme har også fått henvendelser fra bostedsløse. Det har vært henvendelser fra folk som har hatt avtale

om å bo hos kjente, og som ble bostedsløse da avtalen falt sammen. Det er særlig vinterstid i mange minusgrader at folk har banket på døra til kirken. Det er ingen spesiell person i kirken som arbeider med å bistå folk med bolig. Ansatte i kirken har forsøkt å bistå dem som kommer på døra uten sted å bo ved å se på nettet eller ta noen telefoner eller tipse dem om å kontakte Utleiemegleren. De som oppsøkte kirken, var arbeidssøkere som nettopp hadde kommet til Norge. Det har hendt at prestene åpnet kirken slik at folk fikk et sted å sove for natten, eller ga av egen lomme for at de som oppsøkte kirken kunne sove på Haraldheim vandrerrhjem i Oslo.

En informant som tidligere har arbeidet i Nasjonalsjelesorgen forteller at i andre land er det vanligere at den katolske kirken har hospitser drevet av en munke- eller nonneorden. ”Her i Norge har man tenkt at staten tar seg av det, og at det er overflødig. Men så fant vi ut at vi har ingen ordninger for dette”, sa informanten. Kirken kontaktet Bymisjonen, legevakten etc., men lyktes ikke å oppdrive tilbud for bostedsløse som ikke er rusmisbrukere. Informanten kommenterer at det finnes et natthjem for kvinner i vanskeligstilte situasjoner som ikke er rusmisbrukere, men at det er vanskelig å finne informasjon om tilbudet.

Den katolske kirken i Norge har ikke noe organisert tilbud for arbeidsinnvandreres behov. Særlig vanskelig er problemstillingen i forhold til arbeidsinnvandrere i Norge som er på pendlerkontrakter og dermed ikke er registrert i Norge med personnummer. Kirken mottar statsstøtte på grunnlag av antall medlemmer med personnummer, og mangler dermed ressurser til å bistå arbeidsinnvandrere som ikke er registrerte i Norge eller har D-nummer.³⁹ ”Vi opplevde stor frustrasjon, vi har mye ansvar men ikke mulighet til å gjøre noe. Fordi hjelp til medlemmer i trossamfunn i Norge er basert på personnummer, har vi ingen måte å støtte på for dem som har D-nummer”, sier informanten.

³⁹ Et D-nummer er et midlertidig nummer som blant annet tildeles utenlandske statsborgere som er skatte- eller avgiftspliktige til Norge. Utenlandske statsborgere som skal jobbe og oppholde deg i Norge i mindre enn seks måneder, skal ha et D-nummer slik at de blir registrert i Folkeregisteret. Et D-nummer er nødvendig for å få skattekort og dermed riktig skattetrekk.

Den katolske hjelpeorganisasjonen Caritas opprettet et informasjons- og veiledningssenter for arbeidsinnvandrere i juli 2011. Senteret er et tilbud til alle arbeidsinnvandrere, ikke utelukkende arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Ifølge informanten i Caritas ble senteret startet på initiativ fra Den Polske Klubben i Norge og Caritas. Bakgrunnen var et behov for herberge for arbeidsinnvandrere etter erfaringen med at prestene måtte gi overnatting til husløse. ”Arbeidsinnvandrere har intet tilbud noe sted samtidig som de er den største gruppen innvandrere”, sier informanten i Caritas. Senteret er (høsten 2011) et midlertidig tiltak og har en budsjetttramme på 700 000 kroner ut 2011 og 1,5 stillinger til sammen i tillegg til frivillige. Det er åpent på dagtid tre ganger uka. Pågangen er stor, og ifølge informanten i Caritas har man for lite midler og tid til å få gjort noe. De kan ikke bistå med overnatting i herberge per i dag.

Senteret får ofte besøk av bostedsløse med en koffert på døra, men kan ikke tilby noe. Andre kommer for å oppsøke hjelp, og kan ha vært i kontakt med Kirkens Nødhjelp eller Legevakten.

Noen – for eksempel et par rumenere - kommer også for å varme seg før de drar på jobb. Senteret har opplevd en økning av folk som kommer etter at det ble kaldere på høsten.

Caritas samarbeider med brann- og redningsetaten om å ta affære ved kummerlige, farlige boforhold der mange personer leier på framleie på ett sted.

Kommunale boligkontor

Som nevnt tidligere har arbeidsinnvandrere fra EU/EØS området samme rettigheter og plikter etter sosialtjenesteloven som norske borgere. Det betyr at de kan oppsøke NAV for dagpenger hvis de blir arbeidsledige og de kan oppsøke kommunenes og bydelenes boligkontor om de har behov. Som vist er startlån populært og søkes gjennom kommunene. Bydelene i Oslo blir også oppsøkt av arbeidsledige østeuropeere som søker om bostøtte, noe de får om de fyller vilkårene. Ingen av de fire bydelene i Oslo som NIBR har kontaktet mener å ha tildelt kommunal bolig til bostedsløse østeuropeere. Unntaket er en bydel hvor noen få enslige russiske kvinner som tidligere var norsk gift har fått tildelt bolig. En hindring for relativt nyankomne østeuropeere, er at det kreves to års botid i Oslo for å kunne søke om kommunal bolig. Det betyr at

dette virkemiddelet er for dem som tidligere har hatt jobb og vært bostedsregistrert i Oslo og som senere har blitt vanskeligstilt når det gjelder bolig.

Det kan synes som ganske spesielt at det er religiøse organisasjoner som oppsøkes for bolighjelp. Selv om boligbistand ikke er disse foreningenes virkeområde forsøker de å utvikle informasjons- og andre hjelpetiltak for å bistå. Derne har innvandringen av arbeidsinnvandrere ført til utvikling av spesielle private tjenester som er tilpasset gruppen, slik som finansrådgiver og jurist som har spesialisert seg på denne gruppens behov. Ellers oppsøkes institusjoner som arbeidsinnvandrere har tillit til, slik som Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere. Ettersom det blir kjent at de alminnelige boligsosiale virkemidlene også gjelder for denne gruppen oppsøkes kommunale boligkontor. Det virker imidlertid ikke som om kommuner og / eller bydeler har utviklet tjenestene sine for å treffe denne gruppens særlige behov.

7.2 Forslag for å forbedre boligsituasjon til arbeidsinnvandrere

De tidligere kapitlene viser at fri bevegelse av arbeid og tjenester innenfor EU/EØS-området bringer for dagen nye utfordringer knyttet til boligmarkedet, dersom det er et politisk mål at alle skal kunne bo godt og trygt (St.meld. 23. 2003-2004). Basert på hva som har kommet frem i de tidligere kapitlene har vi nedenfor formulert noen forslag som kan bidra til å bedre boligsituasjonen til arbeidsinnvandrere.

Informasjon- og språkundervisning

Flere informanter påpeker at arbeidsinnvandrere bør få gratis språk- og samfunnsundervisning. Det vil bidra til at de lettere kan orientere seg i samfunnet og bli kjent med sosiale koder, normer, lover og regler på områder som er viktige for dem. Det kan også bety at de lettere kan få nyttiggjort seg sin kompetanse i Norge. Det hevdes at for eksempel polske ingeniører jobber som bygningsarbeidere, når Norge samtidig trenger ingeniørkompetanse.

I denne sammenheng etterlyses det boliginformasjon på flere språk både i Husbanken, på boligbyggelagenes nettsider, Finn.no og i

bankene. Standard husleiekontrakter bør også være tilgjengelig på flere språk. Det må være informasjon om de virkemidlene som finnes og hva det for eksempel innebærer å få lån. Behovet for flerspråklig informasjon er en konsekvens av det flerkulturelle samfunnet. Selv om folk lærer seg norsk over tid, vil det alltid være nyankomne som har behov for objektiv informasjon. Det vil bl.a. gjøre nyankomne mindre sårbare overfor selektiv feilinformasjon. Det etterlyses også at slik informasjon må være lett søkbar på internett – for eksempel: Husbanken polsk. I følge servicesenteret er informasjon og språkkunnskaper eneste vei å gå for å bedre situasjonen.

Tilsyn og medieoppmerksomhet

Arbeidstilsynet og Brannvesenet opplever at gjentatte tilsyn har bidratt til å bedre boforholdene for dem som har bolig som del av arbeidskontrakten. Sammen med medieoppmerksomhet har det ført til at arbeidsgivere i byggebransjen har blitt mer opptatt av å levere mer tilfredsstillende boligløsninger.

Aktive fagforeninger

Det foreslås at fagforeningene må bli mer aktive og følge opp arbeids- og boligforholdene for arbeidsinnvandrere som har bolig gjennom arbeidsgiver.

Lettere å få lån

For å bistå arbeidsinnvandrere inn i egen eid bolig, som er et politisk mål i Norge, foreslås det at bankene endrer perspektiv fra å være opptatt av egenkapital til å vurdere betalingsevnen. Når det gjelder startlån i Husbanken foreslås det at forvaltningen av disse lånene flyttes fra kommune til fylkesnivå for å styrke kompetansen og få mer enhetlig praksis. Et annet alternativ er å lage retningslinjer for innvilging av lån som er mindre åpne for lokalt skjønn.

Politisk oppmerksomhet

Informanten i Arbeidstilsynet tror ikke arbeidsinnvandring vil ”gå over”. Presset på boligmarkedet kan bli enda større. Derfor mener informanten at boligproblematikk bør settes høyere på dagsordenen. I dag kan Arbeidstilsynet og Brannvesenet stenge ulovlige og brannfarlige boliger. Det finnes imidlertid ikke alternative botilbud for dem som mister botilbudet. Et forslag kan være å ansvarliggjøre utleierne slik at de må skaffe alternativ

innkvartering. Det er heller ingen myndighet som fører tilsyn med boliger hvis det ikke er del av arbeidskontrakten, i strid med brannvernforskriften eller plan- og bygningsloven. I det siste tilfellet må noen tipse plan- og bygningsmyndighetene.

8 Utfordringer og kunnskapsbehov

Innledningsvis stilte vi spørsmålet om tilbudet i det norske boligmarkedet er tilpasset EUs mobile arbeidsmarked? Før EØS-utvidelsene var det ingen som våget å spå den store tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere som vi faktisk har hatt i årene etter 2004. Det var heller ingen som spådde at så mange kom til å bosette seg i Norge på permanent basis. Andelen innvandrere fra Øst-Europa har økt til 26 prosent av alle innvandrere i 2011, mens de utgjorde 16 prosent i 2004.⁴⁰ Disse nye gruppene har blant annet skapt diskusjon om økt press i boligmarkedet, uverdige boforhold og i de verste tilfellene grov utnyttelse av arbeidsinnvandrere som ikke har noe sted å bo.

Ifølge SSB var befolkningsveksten 1,3 prosent i 2011, og en må tilbake til 1920 for å finne en større vekst i prosent. Nettoinnvandringa fra utlandet var i 2011 særlig stor i tre deler av landet: Oslo og Akershus, Rogaland og Hordaland, samt Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. Dette skyldes i stor grad arbeidsinnvandring, i sær i distriktene.

Befolkningsveksten vil trolig fortsette å øke noen år til, før den avtar noe. Prognosene for befolkningsveksten er særlig høye i de første framskrivningsårene. Ifølge hovedalternativet til SSB øker veksten fra 62 000 i 2010 til 70 000 i 2014, og deretter synker den til 21 000 i 2060. Dette skyldes først og fremst at det er forutsatt at innvandringen, spesielt fra EØS-området, vil øke de nærmeste årene, for deretter å gå ned.⁴¹ Dersom disse prognosene slår til vil det kreves store investeringer i boligbygging. Tilfredsstillende

⁴⁰ <http://www.ssb.no/innvbef/tab-2011-04-28-06.html>

⁴¹ <http://www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/>

beforhold til innvandrere handler både om nok boliger, tilstrekkelig boligstandard på de boligene som er tilgjengelige for arbeidsinnvandrere og om egnede vilkår for å skaffe bolig slik at de slipper til i det alminnelige markedet.

I følge en tidligere undersøkelse kom det fram at tilfredsstillende beforhold inngår som viktig element i arbeidsinnvandreres framtidsplaner om de skal bli i Norge (se kapittel 2, IMDi 2008). Å finne et egnet bosted, og helst eie sin egen bolig, ble trukket fram som en viktig del av det å føle seg hjemme i et nytt land. Dette funnet bekreftes i en ny studie om innvandrere i Distrikts-Norge (Søholt m.fl. 2012). Det naturlige spørsmålet blir da om disse betingelsene er til stede i dag? Videre, om det er interesse for å utvikle nasjonal og lokal boligpolitikk med virkemidler som tar høyde for boligbehovene som melder seg for hele befolkningen som følge av økt innvandring? Som beskrevet i kapittel 4 er rammene for boligpolitikken at flest mulig skal eie egen bolig. I tillegg er det en politikk som skal fange opp vanskeligstilte i boligmarkedet. Ut fra vårt materiale kan det se ut til at vanskeligstilte arbeidsinnvandrere i stor grad faller utenfor boligsosiale hjelpeordninger inntil de kan kjøpe egen bolig. Dessuten, flere kunne kjøpt bolig tidligere om betalingssevne ble vektlagt sterkere enn kravet til egenkapital. Flere av våre informanter understreket at mange av østeuropeerne er hardt arbeidende og opptatt av å gjøre opp for seg. Ingen kunne melde om betalingsproblemer, tvangssalg og lignende.

8.1 Diskriminering i boligmarkedet?

Vi har fått ulike meninger om østeuropeere diskrimineres eller ikke i boligmarkedet. Det ser ut til at det er et mindre problem enn hva andre innbyggere med annen innvandrerbakgrunn opplever (Søholt og Astrup 2009). Lokale forhold, press i de aktuelle markedene og arbeidsinnvandreres egen situasjon spiller også inn på hvordan de blir møtt blant boligtilbydere og hva de får til. Eksempler på ekskluderende prosesser er for eksempel at arbeidsinnvandrere sjeldnere nådde opp i konkurransen om kjøp av bolig i pressområder, fordi de ikke kunne gi høyeste bud. I leiemarkedet i pressområder fikk de leie *fordi* de var villige til å betale mer, i følge en polsk finansrådgiver. Dette gjaldt spesielt når flere skulle leie sammen. Dette kalles for prisdiskriminering og er

sist dokumentert i NOU 2011:15, hvor det kom fram at innvandrere generelt må betale mer enn etniske nordmenn når de leier bolig. Det er også diskriminering om denne gruppen tilbys dårligere innkvartering enn majoritetsbefolkningen.

Manglende språkkunnskaper betyr at den enkelte ikke klarer å skaffe seg relevant informasjon, kan ha problemer med å forstå boliganskaffelsesprosesser og kan underskrive kontrakter og avtaler de ikke kjenner innholdet i. Dette er ikke direkte diskriminering, men et uttrykk for strukturelle betingelser som gjør det vanskeligere for noen enn for andre å skaffe seg en anstendig boligsituasjon. Informasjon på flere språk og boligveiledning kunne avhjelpe dette.

8.2 Bolig som «sosial dumping»

Bolig er ett av områdene som går under sekkebetegnelsen «sosial dumping». Uakseptable boforhold er også del av regjeringens forståelse av dette begrepet. Men det kan være problematisk å fastslå hva som er uakseptabelt og hva som er greit. Hvor mange kan det bo i en bolig? Og når går besøk over til å bli inneboende? Ifølge Arbeidstilsynet har boforholdene for arbeidsinnvandrere bedret seg sammenliknet med perioden fra 2006 til 2008. Men, boligforholdene varierer etter hvor lenge arbeidstakerne er i landet, hvilken bransje de jobber i, hvilken tilknytningsform de har til arbeidslivet og hvilket land de kommer fra – og selvsagt hvor i Norge de bor.

Samtidig som boforholdene har blitt lite problematisert i diskusjonen om arbeidsinnvandringen etter 2004, har bilder av uverdige boforhold i mange sammenhenger blitt selve symbolet på «sosial dumping». Forklaringen er trolig at det ofte er en sammenheng mellom lav lønn, lange arbeidsdager, dårlig sikkerhet og usle boliger. Det vil si at arbeidstakere som blir utnyttet på det ene området, som regel har dårlige vilkår på de andre kjerneområdene i det som omfattes av dumping-begrepet. En fortsatt sterk innsats for å få bukt med dumping av lønn og HMS-standarder, kan derfor indirekte ha en positiv effekt på boligsituasjonen. En av hindringene for å slå ned på uverdige boforhold i dag er at Arbeidstilsynet ikke kan gripe inn uten at det er arbeidsgiver som stiller bolig til disposisjon. Dessuten er det ofte

slik at boligen ligger et annet sted enn arbeidsplassen og blir dermed ikke sjekket ved et tilsynsbesøk. Selv om Arbeidstilsynet melder om bedre og mer normaliserte boligforhold de siste årene, vil det fortsatt være behov for oppmerksomhet på dette området.

Tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere ser ut til å fortsette, samtidig som prisene i pressområdene fortsetter å øke. Muligheten for å tjene “raske penger” på utsatte grupper er derfor ikke mindre. Og ved private leieforhold er myndighetenes muligheter for kontroll svært begrenset. Å få dempet prispresset er trolig derfor et mer effektivt virkemiddel enn å øke kontrollvirksomheten. Dersom boligproblematikken kommer høyere på dagsordenen, er det imidlertid viktig å skille mellom ulike grupper arbeidsinnvandrere, fordi de har, som vist i denne rapporten, svært ulike behov og forutsetninger.

8.3 Norge trenger arbeidskraft – arbeidsinnvandrere trenger bolig

Dersom Norge vil fortsette å trenge arbeidskraft – vil arbeidsinnvandrere trenge bolig. Tilfredsstillende boforhold er antakelig en forutsetning om arbeidsinnvandrere skal bli en integrert og stabil del av det alminnelige arbeidsmarkedet.

Sentralt i problemstillingen om møtet mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonale boligmarkeder er om og hvordan arbeidsmigrasjonen fører til endringer i boligmarkedet. Hvordan påvirkes tilbudssiden av endringer i etterspørsel som følge av innvandring? Fører denne type innvandring til at det blir større marked for og bygging av eller omgjøring til småboliger som kan leies ut til uetablerte arbeidsinnvandrere? Fører det til vekst i småboliger av tilstrekkelig standard og tilfredsstillende leie/ eie vilkår, eller åpner det for mer spekulasjon og utleie av boliger med dårlig standard? Oslo kommunes brakkeprosjekt, som blant annet går ut på å oppgradere standarden på brakker og lage normer for boligpaviljonger er et eksempel på erkjennelse av behovet for denne typen boliger samtidig som det er et ønske om forsvarlig standard. Målet er at folk skal bo anstendig selv om de bor midlertidig. Oppstår det nye nisjer i boligmarkedet hvor aktører (enkeltpersoner og firmaer) kan kjøpe opp boliger for framleie til flere i stedet for til familier?

Vi har sett at arbeidsinnvandrere utformer egne strategier for å skaffe seg tilfredsstillende bosituasjoner. Det gjelder både hvor de kjøper bolig og hvordan noen skaffer egenkapital. For å holde prisen nede etterspørres bruktboliger, ofte med oppussingsbehov, i mindre attraktive strøk. Ved blant annet slike framgangsmåter skaffer arbeidsinnvandrere seg bolig. Det kan gi mer dynamikk i boligområder med lav etterspørsel når denne type adferd får et visst omfang.

Parallelt er det relevant å drøfte om det bør skje noe med vilkårene for og utformingen av private og offentlige boligvirkemidler. Fra flere av informantene har det for eksempel blitt foreslått å endre fokus fra egenkapital til betalingsevne ved boliglån. Dette er problemstillinger som melder seg om målet i boligpolitikken opprettholdes - at alle skal kunne bo godt og trygt – og ha mulighet til å skaffe seg bolig i ordnete former. Sagt på en annen måte, hva skal til for at alle som bor i Norge, uavhengig av arbeidstilknytning, skal ha mulighet til skaffe seg bolig på anstendige vilkår og å bo godt og trygt?

8.4 Kunnskapsbehov

Denne rapporten har bidratt til å avdekke nye problemstillinger som følge av møtet mellom et internasjonalt, mobilt arbeidsmarked og nasjonalt og lokalt boligmarked, innenfor en norsk kontekst. Ettersom innvandring generelt, og arbeidsinnvandring spesielt, ikke ser ut til å være et forbigående fenomen, trengs det mer kunnskap om denne tematikken. Målet må være at denne kunnskapen skal gi grunnlag for å diskutere om det er behov for endringer i dagens boligpolitikk.

Behovet for kunnskap er særlig knyttet til mer representative data om boligsituasjonen til ulike kategorier av arbeidsinnvandrere (arbeidstilknytning, varighet på opphold) og med forskjellig landbakgrunn. I denne sammenheng er det viktig å ikke bare tenke på østeuropeere. Svensker utgjør en stor gruppe arbeidsinnvandrere til Norge. De arbeider i flere sektorer på varierende vilkår, og både pendler mellom landene og slår seg ned i Norge. Vi vet lite om boforholdene, særlig til dem som har løs eller midlertidig tilknytning til arbeidslivet.

Det er behov for kunnskap om;

Midlertidige arbeidsinnvandrere:

- Omfang av arbeidsinnvandrere som er midlertidig i Norge og deres boligsituasjoner
- Kartlegge typer og omfang av boligsituasjoner som følger av tilknytningsform til arbeidslivet
- Kartlegge utfordringer med koblingen mellom arbeids- og boligkontrakter? (eks at arbeidsgiver sørger for bolig). Fordeler og ulemper for arbeidstaker, for arbeidsgiver, for boligutleier?
- Omfang av uakseptable boligsituasjoner.

Etablerte arbeidsinnvandrere:

- Boligkarrierer og bostedsmønster blant arbeidsinnvandrere som har etablert seg i Norge. Barrierer og opplevde muligheter.
- Bruk av startlån og bostøtte blant arbeidsinnvandrere. Søknader; innvilgelse og avslag. Forskjeller mellom etniske nordmenn / flyktninger / arbeidsinnvandrere og mellom kommuner.
- Undersøke hvordan Folke- og boligtellingsen i 2011 har fanget opp arbeidsinnvandrere? Hvem er inkludert og hvilke grupper / boligsituasjoner er ikke fanget opp? Hva med arbeidsinnvandrere som fremleier av arbeidsgiver, bor i brakker som ikke er regulert til bolig osv.?

Dessuten studier av hvordan arbeidsinnvandringen har påvirket lokale boligmarkeder:

- Prisvekst og større konkurranse mellom grupper? Hvem er ”taperne” og hvem er ”vinnerne”?
- Mer dynamikk i eksisterende boligmarkeder i Distrikts-Norge?
- Økt boligforsyning; permanente / midlertidige boliger?

Litteratur

- Alsos, Kristin, Stein Evju og Anne Mette Ødegård (2008):
Tjenestedirektivet og regjeringens handlingsplan mot sosial dumping.
 Fafo-notat 2008:5
- Andersen, Rolf K., Mona Bråten, Line Eldring, Jon Horgen
 Friberg, Anne Mette Ødegård (2009): *Norske bedrifters bruk av østeuropeiske arbeidskraft.* Fafo-rapport 2009:46.
- Andersson, Roger, Hanna Dhalmann, Emma Holmqvist, Timmo
 Kauppinen, Lena Magnusson Turner, Hand Skifter
 Andersen, Susanne Søholt, Mari Vaattovaara, Katja Vilkama,
 Terje Wessel & Sara Yousfi (2010): *Immigration, housing and
 segregation in the Nordic welfare states.* Dep. of Geosciences and
 Geography, University of Helsinki.
- Barlindhaug, Rolf, Dag Juvkam, Kjetil Sørle og Inger Texmon
 (2010): *Befolkningsutvikling og boligmarked i fem storbyer.* NIBR-
 rapport 2010:17
- Berg, Berit, Kristin Torshaug og Marko Valenta (2009):
Arbeidsinnvandring. Konsekvenser for det kommunale apparatet.
 IMDi-rapport 2009-1.
- Bleiklie, Ivar (1997): *Service Regimes in Public Welfare Administration.
 Case Studies of Street Level Bureaucrats and Professionals as Decision
 Makers.* Tano Aschehougs Fonteneserie, Oslo.
- Bø, Bente Puntevold (1980): *Fremmedarbeidernes boligsituasjon i Oslo.*
 Universitetsforlaget, Oslo.
- Dølvik, Jon Erik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Torunn
 Kvinge, Sigmund Aslesen og Anne Mette Ødegård (2006):

Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen. Fafo-rapport 548.

Dustmann, Christian, Tommaso Frattini og Caroline Halls (2010): "Assessing the fiscal costs and benefits of A8 migration to the UK." *FISCAL STUDIES*, vol. 31, no. 1, pp. 1–41 (2010) 0143-5671 Institute for Fiscal Studies, 2010.

Econ (2007): *Næringsutvikling og arealdisponering i Sarpsborg.* Rapport 2007-18.

Eldring, Line, Anne Mette Ødegård, Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Kristine Nergaard og Kristin Alsos (2011): *Evaluerings av tiltak mot sosial dumping.* Fafo-rapport 2011:9

Friberg, Jon Horgen og Guri Tyldum (2007): *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet.* Fafo-rapport 2007:27

Friberg, Jon Horgen og Line Eldring (2011): *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden.* Fafo-rapport 2011:27. Fafo-rapport 2011:27.

Hardy, Jane og Nick Clark (2005): "EU Enlargement, workers and migration: Implication for Trade Unions in the UK and Poland". Paper given at the Global Union Research Network International Workshop *Trade Unions, Globalization and Development – Strengthening Rights and Capabilities of Workers*, Novo Hamburgo, Brazil, January 2005.

Husbanken, Region Øst (2010): *Boligsosialt utviklingsprogram i kommunene.* Husbanken, Oslo.

Inset, Marthe, Katja Johannessen og Susanne Søholt (2011): *Globalisering og boligpolitikk. Noen utviklingstrekk.* NIBR-rapport 2011:18.

IMDi (2008): *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum.* IMDi-rapport 1-2008. Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet, Oslo.

- Jukvam, Dag, Sørli, Kjetil og Inger Texmon (2010): *Demografisk utvikling i fem storbyer*. NIBR-rapport 2010:16.
- Jukvam, Dag, Frode Kann, Jon Inge Lian, Roar Samuelsen og Vidar Vanberg (2011): *Storbyregioners funksjonelle grenser*. NIBR-rapport 2011:16.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003) *EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger*. Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe.
- Matejko, Ewa og Renata Stefanska (2007): "Barrierer mot integrering av polske arbeidere i Norge". I Osmund Kaldheim (red), *Integreringskart 2007: Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus* (pp. 99-108). Oslo: Innvandrings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).
- Mostowska, Magdalena (2010): *Migration networks and homelessness*. Paper til ENHR konferansen 4 – 7 juli 2010, Istanbul.
- Nordvik, Viggo (2003): Rent regulation and new construction: With a focus on Sweden 1995-2001. A Comment, *Swedish Economic Policy Review* 10, 1, 175-78.
- Nordvik, Viggo (2010): "Vanskeligstilte på boligmarkedet" I Sandlie, Hans Christian (red.) *Bolig og levekår i Norge. En artikkelsamling*. NOVA-rapport 2/2010.
- NOU 2011:5 *Rom for alle*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Oslo.
- Pettersen, Silje Vatne (red.)(2009): *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*. Rapporter 2009/36. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Rye, Johan Fredrik (2007): "Nyetablering av sekundære arbeidsmarkeder: Arbeidsinnvandring i landbruket" I *Søkelys på arbeidslivet* 2/2007. Vol. 24. S. 39-53. Bygdeforskning.

Schaffer, B. og W. Huang (1975): "Distribution and the Theory of Access" i *Development and Change* Vol. 6, nr. 2, s. 13-36. Sage Publications, London.

Schmidt, Lene (red.) (2009): *Små boliger – en kunnskapsoversikt*. NIBR-rapport 2009:1.

Scullion, Lisa, Gareth Morris og Andy Steele (2009): *A study of A8 and A2 migrants in Nottingham. Final Report*. Salford Housing & Urban Studies Unit, University of Salford, April 2009.

Statistisk sentralbyrå (2006): «Aleneboendes levekår». Serie: *Statistiske analyser* (SA 81).

Stenning, Alison, Tony Champion, Cheryl Conway, Mike Coombes, Stuart Dawley, Liz Dixon, Simon Raybould and Randal Richardson (2006): *Assessing the Local and Regional Impacts of International Migration*. Final Report of a research project for the Department for Communities and Local Government (DCLG), formerly the Office of the Deputy Prime Minister (ODPM). Centre for Urban and Regional Development Studies Newcastle University.

St. melding nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring*. Arbeidsdepartementet. Oslo.

St. melding nr. 23 (2003-2004) *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo.

Sumption, Madeleine og Will Somerville (2010): *The UK's new Europeans. Progress and challenges five years after accession*. Migration Policy Institute. Equality and Human Rights Commission.

Søholt, Susanne (2007): *Gjennom nåløyet. En sammenligning av tilpasninger til boligmarkedet blant hushold med pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn*. Oslo 1970 – 2003. Avhandling Dr. polit. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

Søholt, Susanne og Kim Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2.

Søholt, Susanne og Arne Holm (2010): *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR-rapport 2010:13.

Søholt, Susanne og Katja Johannessen (2011): *Globalisering og boligpolitikk*. NIBR-rapport 2011:18.

Søholt, Susanne, Aadne Aasland, Knut Onsager og Guri-Mette Vestby (2012): *"Derfor blir vi her" – om hvorfor innvandrere blir boende i Distrikts-Norge*. NIBR-rapport 2012:5.

Texmon, Inger (2012): *Regional framskriving av antall innvandrere 2011-2040*. Rapporter 11/2012. Statistisk sentralbyrå, Oslo.

UDI *Årsrapport 2010*.

Wirth -Forsberg, Christiane (2007): "Access to Employment and Housing for New Migrants: Exploring the Limits of Local Governance." Paper prepared for Roundtable Discussion *Migration into Cities* Organised by the Irmgard Coninx Foundation in Berlin.

Ødegård, Anne Mette og Rolf Andersen (2011): *Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri*. Fafo-notat 2011:21.