

Fremtidens leiemarked i et internasjonalt arbeidsmarked

Hans Christian Sandlie & Marie Louise Seeberg

NOTAT
NR 1/13

Fremtidens leiemarked i et internasjonalt arbeidsmarked

Hans Christian Sandlie
Marie Louise Seeberg

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Notat 1/2013

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2013
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN (trykt utgave): 978-82-7894-450-9
ISBN (elektronisk utgave): 978-82-7894-451-6
ISSN 1890-6435

Illustrasjonsfoto: Gustav Vigeland. Motiver i smijernsport © Vigeland museet/Bono 2012
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Tema for denne studien er arbeidsinnvandreres etablering på det norske boligmarkedet. Studien er gjennomført på oppdrag for Husbanken, og formålet har vært å etablere mer kunnskap om forholdet mellom arbeidsinnvandring og det norske boligmarkedet. Sentrale problemstillinger har vært å drøfte i hvilken grad det norske boligmarkedet er strukturelt innrettet med hensyn til økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft, hvilke faktorer som ligger til grunn for arbeidsinnvandrernes ulike etableringsstrategier på boligmarkedet, og hvilke konsekvenser denne etableringen har for de lokale boligmarkedene arbeidsinnvandrernes bosetter seg i.

Problemstillingene er belyst med utgangspunkt i sekundærinformanters kunnskap om arbeidsinnvandreres bosituasjon i Norge. Våre informanter er ansatte ved fire av IMDis regionalkontorer (Nord, Midt-Norge, Sør og Indre-Øst), Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (Kirkenes), Caritas informasjonssenter i Oslo og Narvik, Frøya kommune, Sør-Varanger kommuner, Stavanger kommune og Oslo kommune. I tillegg har vi intervjuet lederen av Den polske klubben i Norge. Vi er takknemlige for at disse personene tok seg tid og delte sine erfaringer og synspunkter med oss.

Våre kontaktpersoner hos Husbanken har vært Maja Flåto, Tove Rigmor Håpnes og Rune Flessen. De fortjener en takk for godt samarbeid under prosjektperioden. Maja Flåto har også bidratt med nyttige innspill i avslutningsfasen av prosjektet. Takk! Ved NOVA vil vi takke Kirsten Danielsen og Viggo Nordvik som i egenskap av kvalitetssikrere har lest og gitt gode kommentarer til sluttrapporten.

NOVA, januar, 2013

Marie Lousie Seeberg og Hans Christian Sandlie (prosjektleder)

Innhold

1 Innledning	7
Tema og bakgrunn.....	7
Tidligere forskning.....	8
Analytisk tilnærming.....	10
Problemstillinger.....	12
Metode og datainnsamling.....	13
2 Arbeidsinnvandring – reguleringer og utviklingstrekk	15
Innvandringspolitikk og rekruttering av utenlandsk arbeidskraft.....	16
Sterk vekst fra Øst-Europa	18
Sentraliseringstendenser	21
Utviklingen fremover	22
3 Strukturelle barrierer på boligmarkedet	25
Minsteavtaletid	26
Boligformidling.....	28
Priser og egenkapitalkrav	29
Diskriminering	29
Sosial dumping	30
4 Boforhold og etableringsstrategier	32
Botid	33
Familiesituasjon	34
Bistand fra arbeidsgivere	34
Økonomiske ressurser.....	35
Kulturelle ressurser	37
Sosiale ressurser	38
5 Konsekvenser på lokale boligmarked og kommunenes boligpolitikk	40
Økt press.....	40
Kommunale boliger og bosetting av vanskeligstilte grupper.....	44
Boligsosiale virkemidler	46
Revitalisering av boligmarked og boligpolitikk.....	48
6 Avslutning	51
Oppsummering	51
Vi vet de kommer, men ikke hvordan de bor.....	53
Fremtidens leiemarked	54
Summary	55
Referanser	59

1 Innledning

Tema og bakgrunn

Tema for denne rapporten er arbeidsinnvandreres etablering på det norske boligmarkedet. I løpet av de siste årene har Norge opplevd økt tilflytting av arbeidsinnvandrere. Denne utviklingen stiller det norske samfunnet overfor nye muligheter og utfordringer (St.meld.nr.18 (2007–2008); NOU 2011:7; NOU 2002:2). Arbeidsinnvandring gir Norge tilgang til internasjonal kompetanse og etterspurt arbeidskraft, men arbeidsinnvandring innebærer også utfordringer knyttet til ivaretagelse av den norske velferdsmodellen og integrering av innvandrerne og deres familier i det norske samfunnet.

Økt innvandring stiller offentlig administrasjon overfor nye og mer krevende oppgaver med hensyn til oppfølging, service og kontroll (NOU 2011:7). Den store arbeids- og tjenesteinnvandringen fra EØS-landene stiller blant annet krav til myndighetene og partene i arbeidslivet for å opprettholde et ordnet arbeidsliv, men den påvirker ikke bare arbeidspolitikken. Økt tilflytting av utenlands arbeidskraft berører også øvrig velferdspolitik. Omfanget og veksten arbeidsinnvandringen har hatt de senere årene, stiller nye krav til boligmarkedet og boligpolitikken (Indset m.fl. 2011). Boligsituasjonen blant arbeidsinnvandrere er viktig, både for at Norge skal kunne trekke til seg arbeidskraft fra utlandet, og for at arbeidsinnvandrerne skal kunne tilbys akseptable levekår mens de bor i Norge. Politisk har imidlertid hovedfokus vært på arbeidspolitik, mens de boligpolitiske utfordringene har blitt viet liten oppmerksomhet.

Hovedmålet for den norske arbeidsinnvandringspolitikken er å legge til rette for at bedrifter og virksomheter ved behov kan rekruttere arbeidskraft fra utlandet på en enkel og effektiv måte (St.meld.nr.18 (2007–2008)). Samtidig er det et mål at politikken skal utformes slik at arbeidsinnvandring bidrar til en bærekraftig utvikling av velferdssamfunnet. Det skal først og fremst skje ved at utenlandske arbeidstakere sikres gode forhold i arbeidslivet. Arbeidsrettslige regler og tiltak mot sosial dumping skal sikre arbeidsinnvandrerne akseptable lønns- og arbeidsvilkår, samt hindre en eventuell todeling av arbeidslivet der det kan utvikle seg et eget segment for utenlandsk

arbeidskraft med vesentlig dårligere vilkår og standarder enn det som gjelder i resten av arbeidslivet.

Selv om gode betingelser i arbeidslivet vil være en viktig forutsetning for at arbeidsinnvandrere skal inkluderes og makte å etablere seg på boligmarkedet, spiller også andre faktorer inn. Strukturelle forhold på boligmarkedet vil ha stor betydning. Omfanget av arbeidsinnvandringen reiser spørsmål om det finnes tilstrekkelig med tilgjengelige boliger på dagens boligmarked. I tillegg kan det reises spørsmål om tilgjengelige boliger og reguleringer som gjelder tilgangen på disse boligene, er tilpasset arbeidsinnvandrernes behov (Indset m.fl. 2011; Søholt m.fl. 2012). Det er ikke gitt at utenlandske arbeidstakere etterspør de samme aspektene ved en bolig som majoritetsbefolkningen.

En sentral faktor for de langsiktige samfunnsmessige konsekvensene av arbeidsinnvandring er om disse arbeidstakerne blir her midlertidig eller om de bosetter seg permanent og eventuelt tar med seg familie. Foreløpig vet vi lite om den langsiktige utviklingen i migrasjonsmønsteret blant dagens arbeidsinnvandrere; om de kommer til å slå seg til ro i Norge, om de bosetter seg her for en kortere eller lengre periode, eller om de kommer til å pendle mellom opprinnelseslandet og Norge. Arbeidsinnvandrere utgjør også en spesiell gruppe ved at mange ikke selv vet hva de kommer til å gjøre i fremtiden. De ulike mulighetene reiser sentrale problemstillinger om tilpasning og integrering. I denne studien ønsker vi å belyse hvordan den økte arbeidsinnvandringen påvirker boligmarkedet, og i hvilken grad det norske boligmarkedet er rustet for å ta imot den økte strømmen av arbeidsinnvandrere.

Tidligere forskning

Parallelt med det politiske hovedfokuset på arbeidspolitikk har hovedvekten av forskning omkring arbeidsinnvandrere i Norge vært rettet mot strukturelle forhold på arbeidsmarkedet, slik som arbeidsvilkår, tariffavtaler og sosial dumping. Boligsituasjonen for arbeidsinnvandrere er derimot i liten grad kartlagt, og vi har derfor begrenset med kunnskap om arbeidsinnvandrernes boforhold i Norge. Nyere studier tyder imidlertid på at etablering på boligmarkedet kan være utfordrende for mange arbeidsinnvandrere (se f.eks. IMDI 2008; Thorshaug m.fl. 2009; Søholt og Astrup 2009; Søholt m.fl.

2012). Det er særlig utfordringer knyttet til høye husleier, trangboddhet og dårlig boligstandard som fremheves, og det stilles spørsmål om i hvilken grad det norske boligmarkedet er tilpasset et internasjonalt arbeidsmarked og en omfattende arbeids- og tjenesteinnvandring (Indset m.fl. 2011; Søholt m.fl. 2012).

Trangboddhet kan være en bevisst strategi arbeidsinnvandrere velger for å holde boligkostnadene lave mens de oppholder seg i Norge. Tidligere studier har pekt på at mange av polakkene som kommer til Norge, kommer først og fremst for å tjene penger (Matejko og Stefanska 2007; Thorshaug m.fl. 2009). De ønsker derfor å leie leiligheter eller eneboliger sammen med mange andre polakker, og ender gjerne opp med å bo trangt og under kummerlige boforhold. Dette gjelder særlig blant nykommere og personer som ikke kan norsk eller engelsk. Blant polakker som planlegger et lengre opphold i landet, er det vanligere å leie egne leiligheter, enten sammen med noen få venner og arbeidskolleger eller sammen med egen familie.

Arbeidsinnvandrernes boligsituasjon ser også ut til å variere ut fra tilknytningen de har til arbeidsmarkedet, og mange blir tilbudt bolig gjennom arbeidsgiveren. I landbruket er det vanlig å få losji på gården de jobber (Rye 2007), mens mange av de som har arbeid i industrien og bygg- og anleggsbransjen, får tilbud om å bo i brakker (Ødegård og Andersen 2011; Søholt m.fl. 2012). Videre er det pekt på at mange arbeidsinnvandrere blir rekruttert til Norge gjennom bemanningsbyråer, og blant disse er det vanlig at arbeidsgiver skaffer eller formidler bolig til de som rekrutteres (St.meld.nr.18 (2007–2008)).

Søholt m.fl. (2012) har sett nærmere på hvordan betingelser og vilkår i arbeidslivet og boligmarkedet påvirker arbeidsinnvandreres boligsituasjon. Med utgangspunkt i fire casekommuner (Oslo, Bergen, Sarpsborg og Haram) beskriver de hvordan arbeidsinnvandrere har etablert seg ut fra ulike arbeids- og boligmarkeder. Deres funn indikerer i likhet med tidligere studier en nær sammenheng mellom boforhold, framtidsplaner og tilknytning til arbeidslivet. De fant at arbeidsinnvandrernes boligsituasjon er nært knyttet til den enkeltes posisjon i arbeidsmarkedet og egne forestillinger om hvor lenge oppholdet skal vare. Videre viser de at arbeidsinnvandreres utfordringer på boligmarkedet kan knyttes til den enkeltes økonomiske situasjon, språk-

problemer og manglende kunnskap om norske lover og regler. I tillegg til de individuelle forutsetningene, vil tilfredsstillende boforhold blant arbeidsinnvandrere være knyttet til strukturelle forhold som at det eksisterer mange nok boliger med akseptabel standard, og at reguleringene for disse boligene ikke gjør dem utilgjengelige for arbeidsinnvandrere.

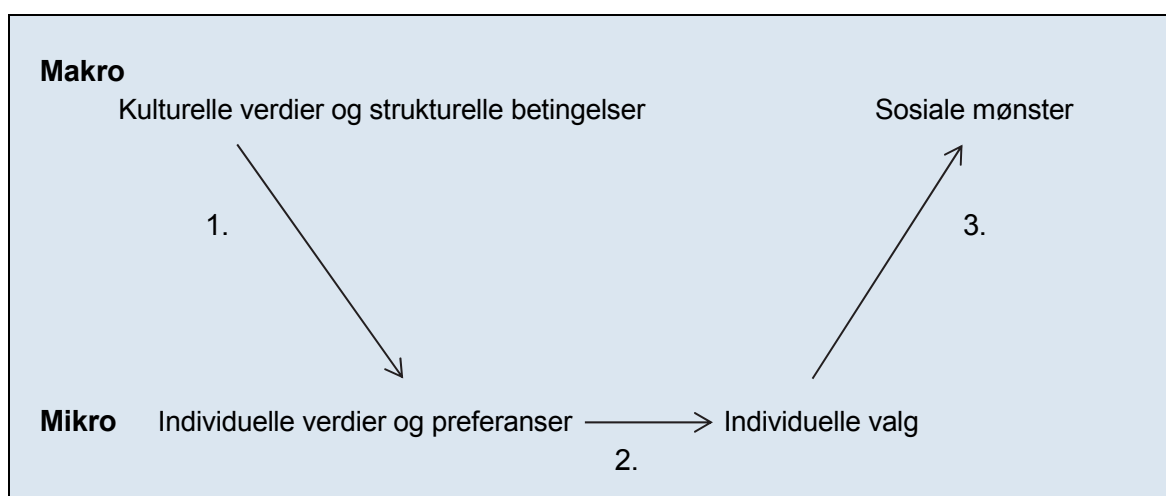
Tidligere forskning har i stor grad rettet oppmerksomheten mot arbeidsinnvandring fra Øst-Europa, særlig polakker, og utfordringene disse møter på boligmarkedet. Arbeidsinnvandrere som kommer til Norge, er imidlertid en sammensatt gruppe, blant annet med hensyn til kulturell bakgrunn og vilkår for opphold. Tradisjonelt har for eksempel svensker stått for den største andelen av arbeidsinnvandringen til Norge, mens det i kjølvannet av finanskrisen i Europa er forventet økt tilflytting av arbeidsinnvandrere fra Sør-Europa. I denne studien ønsker vi å ta høyde for den brede sammensetningen av arbeidsinnvandrere, og vi ser nærmere på hvordan ulike grupper av arbeidsinnvandrere møter og tilpasser seg det norske boligmarkedet. Vi benytter en komparativ tilnærming, der vi tar utgangspunkt i eksisterende forskning om østeuropeiske arbeidsinnvandrere og ser hvordan andre grupper av arbeidsinnvandrere etablerer seg på boligmarkedet i forhold til disse.

Analytisk tilnærming

Formålet med denne studien er å analysere hvordan ulike grupper av arbeidsinnvandrere tilpasser seg og påvirker det norske boligmarkedet. I analysen har vi valgt å benytte et aktørperspektiv. Dette betyr at vi ønsker å forstå arbeidsinnvandrernes boligsituasjon ut fra deres ståsted, og vi ønsker å forstå hvorfor arbeidsinnvandrerne foretar ulike valg på boligmarkedet. I utgangspunktet antar vi at arbeidsinnvandrere velger boligløsning ut fra hvilke ønsker de har, hvilke oppfatninger de har om hva som er akseptabelt og mulig, og de reelle mulighetene de har (jf. Hedström 2005). Ønsker, oppfatninger eller muligheter vil variere ut fra den sosiale konteksten arbeidsinnvandrerne befinner seg i. Livssituasjonen til den enkelte arbeidsinnvandrer danner derfor en viktig ramme for deres boligvalg, og denne situasjonen defineres av strukturelle forhold som for eksempel rammebetingelsene på bolig- og arbeidsmarkedet.

Valgene arbeidsinnvandrere foretar på boligmarkedet kan også påvirke forholdene på boligmarkedet. Vi ønsker derfor å se nærmere på hvordan økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft påvirker markedet de etablerer seg i. Tilbudet på boligmarkedet endrer seg langsomt, slik at omfang og vekst i arbeidsinnvandring kan bety at konkurranseflatene på boligmarkedet endrer seg. Avhengig av om arbeidsinnvandrerne velger annerledes eller tilsvarende boligløsninger som andre grupper på boligmarkedet, kan arbeidsinnvandrernes boligvalg føre til økt press i markedet eller framvekst av nye markedssegmenter. Siden lokale boligmarkeder er svært forskjellige, kan konsekvensene av arbeidsinnvandring variere mellom ulike kommuner. I enkelte kommuner kan for eksempel arbeidsinnvandringen føre til et press i boligmarkedet for utsatte grupper, mens andre kommuner kan oppleve at deler av boligmarkedet blir «revitalisert» av arbeidsinnvandrere som ønsker å etablere seg (jf. IMDI 2008).

For å kunne ta høyde for denne strukturingsprosessen der arbeidsinnvandrernes boligetablering både blir påvirket av og påvirker de strukturelle forholdene på boligmarkedet, vil analysene i denne studien ta utgangspunkt i Colemans (1990) makro-mikro-makro-modell. Modellen gir et bilde av hvordan forhold på makronivå, både kulturelle og strukturelle, på et gitt tidspunkt påvirker aktørenes valg, og hvordan disse valgene kan virke tilbake på forholdene på makronivå (se figur 1.1).



Figur 1.1: Colemans (1990) modell for sosial forklaring.

Tre elementer er sentrale i Colemans modell: strukturelle og kulturelle betingelser som virker inn på individuelle forestillinger, og individuelle valg som i neste omgang virker tilbake på de strukturelle og kulturelle forholdene. Hovedpoenget med denne modellen er at analyser av sosiale mønstre må omfatte mer enn enkeltstående deler, som for eksempel ensidige fokus på enten individuelle valg eller strukturelle føringer. I denne studien vil vi analysere arbeidsinnvandrernes boligpreferanser og -valg i lys av de strukturelle betingelsene de møter på arbeidsmarkedet, boligmarkedet og vilkårene de har for opphold i Norge. Av kulturelle betingelser antar vi at språk og kunnskap om det norske boligmarkedet vil være sentrale for arbeidsinnvandrernes boligvalg. Videre vil vi vurdere i hvilken grad arbeidsinnvandrernes boligvalg påvirker boligmarkedet og andre gruppers boligetablering.

Problemstillinger

Hvordan ulike grupper av arbeidsinnvandrere tilpasser seg og påvirker det norske boligmarkedet har både en kvantitativ og en kvalitativ dimensjon (Whitehead m.fl. 2011). Den kvantitative dimensjonen er knyttet til spørsmål om hvor omfattende arbeidsmigrasjonen til Norge er, og om det er rom for arbeidsinnvandrere på det norske boligmarkedet. Den kvalitative dimensjonen er knyttet til hva slags boforhold arbeidsinnvandrere søker og tilbys på boligmarkedet. Ut fra et politisk ståsted vil begge dimensjonene være viktige for å få en forståelse av hvilke boligpolitiske utfordringer Norge står overfor med økt arbeidsinnvandring; den kvantitative dimensjonen gir en indikasjon på omfanget i boliggetterspørselen, mens den kvalitative dimensjonen gir en indikasjon på hvilke typer boliger som etterspørres.

Analysene i prosjektet vil være organisert i tre hovedtemaer. For det første drøfter vi hvordan det norske boligmarkedet er strukturelt innrettet med hensyn til de boligbehovene arbeidsinnvandrere har. Her vil vi ha særlig fokus på spørsmål knyttet til adgang til og utestenging fra eie- og leiemarkedet. Disse spørsmålene blir belyst i kapittel 3.

For det andre ser vi nærmere på arbeidsinnvandrernes boforhold og strategier på det norske boligmarkedet. Her vil vi vurdere hva som er gode boligløsninger ut fra arbeidsinnvandrernes livssituasjon og fremtidsplaner, og vi ser nærmere på hvilke strategier arbeidsinnvandrere benytter for å ordne

egen boligsituasjon. Hovedfokuset vil være på å kartlegge hvilke dimensjoner som ligger til grunn for ulike strategier. Disse spørsmålene blir belyst i rapportens fjerde kapittel.

For det tredje ser vi på hvilke effekter arbeidsinnvandringen har på lokale boligmarkeder der arbeidsinnvandrerne bosetter seg. Et sentralt spørsmål her vil være i hvilken grad arbeidsinnvandrerens boligetablering påvirker andre gruppers situasjon på boligmarkedet. Kan for eksempel tilflytting av arbeidsinnvandrere bety at vanskeligstilte grupper på boligmarkedet blir berørt av denne etableringen, og på en måte «taper» i kampen om de samme boligene? Og i hvilken grad medfører økt arbeidsinnvandring økte eller nye boligpolitiske utfordringer for kommunene? Disse spørsmålene diskuteres i kapittel 5.

Metode og datainnsamling

Variasjonen i utenlandske arbeidstakers boligkarrierer og boforhold kan være stor. For å få en forståelse av den nye arbeidsmigrasjonens betydning for boligmarkedet, er det derfor viktig å innhente data som fanger denne variasjonen. Ikke minst vil det være viktig å ivareta en geografisk spredning i datainnsamlingen. Lokale boligmarkeder er ulike, og samspillet mellom hvordan strukturelle trekk ved boligmarkedet påvirker arbeidsinnvandrerens boligkarrierer og hvordan arbeidsinnvandrerens boligetablering påvirker konkurranseflatene på dette markedet, vil kunne variere mellom ulike kommuner.

Ideelt sett kunne det vært hensiktsmessig å gjennomføre en spørreundersøkelse eller kvalitative intervjuer med et stort utvalg av arbeidsinnvandrere for å belyse studiens problemstillinger. Både en survey og en bred intervjuundersøkelse rettet direkte mot arbeidsinnvandrere ville imidlertid vært ressurskrevende, siden vi da hadde vært nødt til å designe dem ut fra at mange arbeidsinnvandrere verken forstår norsk eller engelsk. Om vi skulle sett bort fra dem som ikke forstår eller snakker noen av disse to språkene, ville vi sannsynligvis fått et skjevt bilde av arbeidsinnvandrerens situasjon. Vi har derfor valgt en mer indirekte tilnærming i datainnsamlingen, der vi har gjennomført intervjuer med ulike typer av sekundærinformanter. Dette er informanter som antas å ha direkte kontakt med og/eller som har kjennskap til arbeidsinnvandrere og deres utfordringer i det

norske samfunnet. I tillegg har vi benyttet kunnskap fra tidligere relevant forskning og foreliggende statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Dataene gir ikke et godt grunnlag for en bred beskrivelse av innholdet i og utbredelse av ulike boligløsninger blant utenlandske arbeidstakere i Norge, men det gir en mulighet til å peke på sentrale utfordringer arbeidssinnvandrerne møter på det norske boligmarkedet og viktige dimensjoner som ligger til grunn for deres strategier for å løse disse utfordringene.

Totalt har vi intervjuet 19 personer. Intervjuene er gjennomført i to trinn. I første fase gjennomførte vi intervjuer med personer knyttet til IMDis regionalkontorer (Nord, Midt-Norge, Sør og Indre-Øst)¹, Servicesenteret for utenlandske arbeidstakere (Kirkenes)², Den polske klubben i Norge og Caritas infosenter i Oslo og Narvik. Sistnevnte infosenter er foreløpig ikke i drift, men vi har snakket med initiativtakeren til dette senteret. På bakgrunn av informasjon fra disse intervjuene, samt statistikk over hvilke kommuner som har stor tilflytting av arbeidssinnvandrere, valgte vi i andre fase å gjennomføre intervjuer i Oslo, Stavanger, Frøya og Sør-Varanger. I Oslo har vi intervjuet én informant fra byrådsavdelingen for kultur og næring, bydelsdirektørene i bydel Grorud og bydel Frogner, samt to personer ved Brann- og redningsetaten. Intervjuene i Stavanger er gjennomført med to ansatte ved avdelingen for Oppvekst og levekår, mens vi i Sør-Varanger har intervjuet lederen for NAV og en prosjekt- og boligkoordinator ved sosialtjenesten. I Frøya kommune intervjuet vi lederen for boligenheten og prosjektkoordinatoren for «Kysten er klar!». Intervjuene er i hovedsak gjennomført som personlige intervjuer. Unntakene er intervjuene med informantene i Sør-Varanger og Stavanger. Her ble intervjuene gjennomført over telefon.

Alle våre casekommuner har en sammensatt arbeidssinnvandrerbefolkning, og dekker derfor ulike grupper arbeidssinnvandrere ut fra både nasjonalitet, kompetanse og tilknytning til arbeidslivet. I tillegg representerer kommunene en geografisk spredning. Utvalget kan likevel ikke sies å være representativt for andre norske kommuner i statistisk forstand.

¹ Vi var også i kontakt med regionalkontorene Vest og Øst, men her har vi ikke lyktes med å få gjennomført intervjuer.

² Servicesentrene i Oslo og Stavanger mente de hadde lite kjennskap til arbeidssinnvandreres boligsituasjon, og ønsket derfor ikke å la seg intervjuer.

2 Arbeidsinnvandring – reguleringer og utviklingstrekk

Årsakene til global arbeidsmigrasjon er sammensatt. Det er likevel vanlig å si at en av de sterkeste drivkreftene bak denne typen migrasjon er muligheten den enkelte ser for å bedre sin og familiens levestandard (St.meld.nr.18 (2007–2008); NOU 2011:7). Dette vil påvirkes av forholdene i opprinnelseslandet, forholdene i det planlagte destinasjonslandet og mulighetene for å gjennomføre en flytting. Slike forhold vil endre seg over tid. Det generelle mønsteret i arbeidsinnvandringen og arbeidsinnvandrerens tilpasning til boligmarkedet vil derfor også endre seg over tid. Tidsdimensjonen er med andre ord helt sentral i forståelsen av arbeidsinnvandrerens tilpasning til det norske boligmarkedet, både med hensyn til utviklingen i arbeidsinnvandringen over tid, botiden den enkelte har i Norge og hvor lenge de planlegger å bli boende.

I utgangspunktet kan begrepet arbeidsinnvandrere brukes om både de som flytter til Norge for å arbeide og de som er i landet på kortvarige oppdrag. Sistnevnte gruppe blir imidlertid ikke registrert som innflyttet, og vil blant annet inneholde sesongarbeidere og utlendinger som er innleid på korttidsoppdrag. Det er derfor vanlig å dele personer som kommer for å arbeide i Norge i to grupper (ssb.no); *sysselsatte innvandrere som er registrert som bosatt* (bosatt betyr at det forventes at de skal oppholde seg i landet i minst seks måneder) og *lønnstakere på korttidsoppdrag*. Sistnevnte gruppe omfatter personer som forventes å oppholde seg mindre enn seks måneder i Norge, og som dermed ikke er registrert som bosatt ifølge det sentrale folkeregisteret.

I dette kapitlet ser vi nærmere på utviklingen i norsk innvandrerpolitikk og hvilke retningslinjer denne gir for rekruttering av utenlandsk arbeidskraft. Disse retningslinjene beskriver vilkårene ulike grupper av arbeidsinnvandrere møter for å få opphold i Norge. Videre ser vi på utviklingen i omfang og sammensetning av ulike arbeidsinnvandringsgrupper de senere årene, samt hvor de har bosatt seg i Norge. Avslutningsvis redegjør vi kort om hvilken utvikling vi kan forvente i arbeidsinnvandringen i årene som kommer.

Innvandringspolitikk og rekruttering av utenlandsk arbeidskraft

Arbeidsinnvandrernes etablering i boligmarkedet reguleres av flere forhold, ikke minst hvilke vilkår som gjelder for deres opphold i Norge. Innvandringspolitikken og utlendingslovgivning utgjør viktige rammebetingelser for arbeidsinnvandring til Norge. Målet i norsk innvandringspolitikk har vært å gjøre det så enkelt som mulig for norske bedrifter å skaffe seg etterspurt kompetanse, samtidig som tanken har vært å gi arbeidsinnvandrere like rettigheter og plikter som norske arbeidstakere (NOU 2011:7). For å ivareta velferdsmodellens bærekraft, er det imidlertid ansett som nødvendig å regulere omfanget og sammensetningen av den generelle innvandringen til landet. Denne reguleringen må skje innenfor de rammene internasjonale forpliktelser setter. I tillegg vil migrasjonsmønsteret blant arbeidsinnvandrere påvirkes av prosesser og begivenheter utenfor norske myndighetenes kontroll, som for eksempel verdensøkonomien, etterspørsel etter internasjonal arbeidskraft og politikken andre land fører (St.meld. nr.18 (2007–2008)).

Den norske arbeidsinnvandringspolitikken har endret seg over tid. Fra den restriktive «innvandringsstoppen» på 1970-tallet og frem til i dag, har politikken blitt betydelig liberalisert (NOU 2011:7). Siden 1954 har Norge vært en del av et felles nordisk arbeidsmarked. Dette betyr at det ikke stilles noen krav om tillatelse eller registrering for nordiske borgere, utover de kravene som også gjelder norske arbeidstakere. Nordisk arbeidsinnvandring kan derfor ikke reguleres av norske myndigheter. EØS-avtalen fra 1994 begrenser også mulighetene til å regulere innvandring fra Europa. Avtalen gjør Norge til en del av et felleseuropeisk arbeidsmarked, som gir EØS-borgere rett til å komme, bo og arbeide i Norge uten særlige restriksjoner. Utvidelsen av EØS i 2004 innebar at Norge ble en del av et indre marked for nærmere en halv milliard mennesker.

Utvidelsen av EU i 2004 førte til bekymringer for at økt arbeidsinnvandring fra disse landene ville føre til sosial dumping, undergraving av tilkjempede rettigheter i arbeidslivet og økte belastninger på velferdsordningene (Fafo 2012). Norge hadde derfor overgangsordninger fra 2004 til 2009 for arbeidstakere fra åtte av de nye landene som ble medlem i 2004; Polen, Tsjekkia, Ungarn, Slovakia, Slovenia, Estland, Latvia og Litauen.

Overgangsreglene ble utvidet til å omfatte Bulgaria og Romania i 2007, og ordningen for disse landene ble opphevet 1. januar 2012. Overgangsordningene innebar at kravet for oppholdstillatelse for arbeidsinnvandrere fra disse landene var at det forelå et konkret tilbud om arbeid undertegnet av arbeidsgiver og arbeidstaker, som hovedregel skulle det dreie seg om heltidsarbeid og lønns- og arbeidsvilkårene skulle ikke være dårligere enn det som var gjeldende for norske arbeidstakere. Kravet om konkrete arbeidstilbud og heltidsarbeid var tenkt som tiltak mot såkalt velferdsturisme, mens kravet om norske lønns- og arbeidsvilkår var tiltak mot sosial dumping (Faf0 2012). Utfasingen av overgangsordningene betyr med andre ord at det ikke lenger er krav om at arbeidsinnvandrere fra disse landene skal ha norsk lønn eller heltidsarbeid for å få opphold i Norge. Kravet om oppholdstillatelse er erstattet med en registreringsordning, der EØS-borgere som skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder plikter å registrere seg. Retten til fri bevegelse for arbeidstakere og deres familiemedlemmer innenfor EØS, innebærer at det i stor grad er utviklingen på arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedspolitikken som avgjør omfanget av innvandring fra EØS-land (NOU 2011:7).

Selv om reglene er myket opp og forenklet, fører Norge en regulert og behovsstyrt arbeidsinnvandringspolitikk overfor land utenfor EØS (St.meld. nr.18 (2007–2008); NOU 2011:7). Arbeidsinnvandring fra disse landene skal primært fungere som en supplerende strategi for å dekke behovet for arbeidskraft. Det er derfor innført reguleringer som skal gi fleksibel tilgang på arbeidskraft for norske bedrifter, samtidig som myndigheten beholder en kontroll på sammensetning og antall. Det meste av rekrutteringen av arbeidskraft fra land utenfor EØS-området gjelder faglært arbeidskraft (med krav til fagkompetanse og relevant jobbtilbud) eller spesialister (med et lønnstilbud over kr. 500 000 årlig) med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold (NOU 2011:7, s.79).

I nordområdene er det fra og med 2008 lagt til rette for mobilitet av arbeidskraft over grensen mellom Norge og Russland (NOU 2011:7). Blant annet er det innført en utvidet ordning for ufaglærte russere til å kunne arbeide midlertidig i alle næringer i de nordligste fylkene. I tillegg er

vilkårene for arbeidstillatelse for russiske grensependlere endret, slik at det er mulig å ta seg deltidsarbeid.

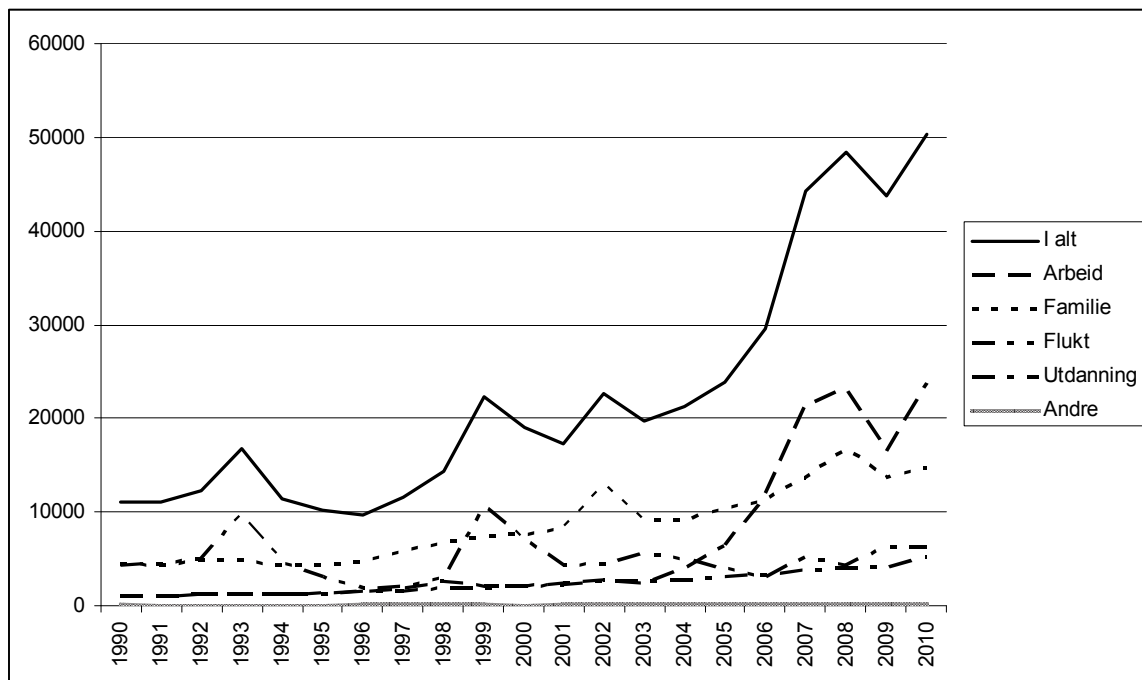
Arbeidsinnvandrere med ulik bakgrunn stilles overfor ulike krav for opphold i Norge. For eksempel kan språkferdigheter være en sentral barriere i forhold til å kunne orientere og etablere seg på både arbeidsmarkedet og boligmarkedet (Søholt m.fl. 2012). Retningslinjene for norskopplæring er imidlertid forskjellig for ulike grupper av arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland utenom EØS-området har plikt til å gjennomføre 300 timer undervisning i norsk og samfunnsfag, og de må selv bære kostnadene til denne undervisningen. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området har derimot verken plikt til eller krav om norskopplæring. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området må også vise at de har tilgang på bolig i Norge, dersom de skal bli innvilget opphold i landet. Dette gjelder ikke arbeidsinnvandrere fra EØS-området. Både kravet om norskopplæring og boligkrav ville sannsynligvis bli tolket som en begrensning på friheten til å søke arbeid på tvers av landegrensene innad i EU (jf. NOU 2011:7).

De ulike retningslinjene som gjelder for ulike grupper arbeidsinnvandrere vil legge føringer på både omfang og sammensetning av arbeidsinnvandring i Norge, og de kan også legge føringer på hvordan de ulike gruppene etablerer seg på boligmarkedet. Boligkravet for arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området betyr sannsynligvis at mange arbeidsgivere vil stille med bolig for denne gruppen. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området er derimot i større grad overlatt til seg selv på boligmarkedet, mens den kulturelle nærheten nordiske arbeidsinnvandrere har til Norge kan tenkes å gjøre det lettere for dem å orientere og etablere seg på det norske boligmarkedet. I noen av de videre analysene vil vi derfor for enkeltheten skyld operere med et grovt skille mellom tre typer arbeidsinnvandrere; *nordiske, EØS-borgere og tredjelandsborgere.*

Sterk vekst fra Øst-Europa

Arbeidsinnvandring er ikke et nytt fenomen i Norge. Gjennom hele norgeshistorien har folk kommet til Norge for å arbeide, både som spesialister og ufaglært arbeidskraft (Brochmann og Kjeldstadli 2008). Tilflyttingen av utenlandske arbeidstakere har variert fra år til år, og i løpet av

de siste årene har det vært en stigende tendens i antall arbeidsinnvandringer til Norge. Etter 2003 har arbeidsinnvandringen økt markert (se figur 2.1), og fra og med 2006 har arbeid vært den viktigste årsaken til innvandring.



Figur 2.1: Innvandringer³ etter innvandringsgrunn og innvandringsår. 1990–2010. Absolutte tall (ssb.no).

Arbeidsinnvandrerne kommer fra hele verden, men med dagens reguleringer utgjør arbeidsinnvandringen fra tredjeland en svært liten del av den totale innvandringen (St.meld. nr. 18 (2007–2008)). De fleste arbeidsinnvandrerne kommer fra våre nærområder, og særlig fra våre naboland i Norden, Polen og de baltiske landene. Omkring ni av ti arbeidstillatelser til utlendinger blir gitt til personer fra EØS/EFTA-området, mens hver tiende tillatelse går til borgere av såkalte tredjeland (Ibid.).

I 2011 ble det registrert 79 500 innvandringer til Norge (SSB 2012a), og 32 500 utvandring. Nettoinnvandringen var altså på 47 000 personer.

³ Førstegangsinnvandringer blant innvandrere (født i utlandet med to utenlandskfødte foreldre) med ikke-nordisk statsborgerskap. Det er vanskelig å få full oversikt over omfanget av nordisk migrasjon, ettersom ikke alle melder flytting. Det er heller ikke mulig å fordele den nordiske innvandringen på ulike innvandringsgrunner (NOU 2011:7, s. 83)

Dette er de høyeste tallene noensinne. Polakker og baltere sto for 44 prosent av nettoinnvandringen. 64 prosent av de utenlandske statsborgerne som innvandret i 2011, var statsborgere av medlemsland i EU. Polakker var den største gruppen (12 850), svensker den nest største (8 200), mens litauere var den tredje største gruppen (7 750). Innvandringen av statsborgere fra land i Sør-Europa med økonomiske problemer (Spania, Hellas, Portugal og Italia) økte med 33 prosent fra 2010 til 2011, men antallet var likevel ikke stort. Det gikk fra 1600 i 2010 til 2200 i 2011.

Mye av veksten i arbeidsinnvandring de senere årene kan ses i sammenheng med åpningen av EU mot Øst-Europa (se tabell 2.1). I 2000 ble det registrert 1 997 arbeidsinnvandring til Norge, og 4 prosent av disse kom fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Til sammenligning ble det i 2011 registrert 26 712 arbeidsinnvandring, hvorav 72 prosent kom fra de nye østeuropeiske landene i EU.

Tabell 2.1: Innvandring⁴ etter innvandringsgrunn, innvandringsår og statsborgerskap. 2000–2011. Absolutte tall og relativ andel (prosent) innvandrere med statsborgerskap fra nye EU-land i Øst-Europa.

	I alt		Arbeid		Familie	
	Alle	Øst-Europa	Alle	Øst-Europa	Alle	Øst-Europa
2000	18 964	5	1 997	4	7 607	6
2001	17 365	7	2 376	8	8 385	6
2002	22 673	8	2 706	16	12 839	5
2003	19 795	8	2 379	12	9 215	6
2004	21 218	13	4 063	40	9 229	8
2005	23 910	20	6 433	53	10 426	10
2006	29 504	34	11 778	65	11 253	17
2007	44 253	42	21 377	70	13 670	25
2008	48 410	42	23 205	67	16 760	29
2009	43 762	38	16 511	67	13 678	24
2010	50 251	46	23 775	70	14 762	38
2011	54 319	47	26 712	72	16 200	36
Totalt	470 638	23	131 540	55	179 765	15

⁴ Førstegangsinnvandring blant innvandrere (født i utlandet med to utenlandskfødte foreldre) med ikke-nordisk statsborgerskap.

EU-utvidelsen mot øst representerer et markant skifte i det nyere norske migrasjonsbildet. Ikke bare har antall arbeidsinnvandrere økt som følge av dette, men også antall familieinnvandring. I 2004 ble det registrert 9229 familieinnvandring til Norge. Av disse utgjorde familieinnvandring fra de nye EU-landene i Øst-Europa 8 prosent. Denne andelen økte til 36 prosent i 2011, og da var antall familieinnvandring økt til 16 200. Mange av arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa kommer altså med medfølgende familiemedlemmer til Norge. Dette skiller dem fra en del tidligere grupper av arbeidsinnvandrere. Mye av arbeidsinnvandringen fra Sverige har for eksempel kommet uten medfølgende familiemedlemmer (NOU 2011:7). Dette må blant annet ses i sammenheng med alder og livsfase på de arbeidsinnvandrerne som kommer, og hvor lang botid de har i Norge.

Dølvik og Friberg (2008) har pekt på noen trekk som skiller den nye arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa fra den innvandringen som har vært dominerende tidligere: For det første skiller innvandringen seg med hensyn til avsenderland, migrasjonsmotiver, rekrutterings- og seleksjonsmekanismer. For det andre er det forskjeller med hensyn til det som møter dem i det norske samfunnet, og ikke minst når det gjelder varighet på oppholdet og tilpasning av livet mellom avsender- og destinasjonsland. Mye tyder på at tradisjonelle perspektiver på innvandring og integrering kommer til kort med hensyn til å forstå nye mønstre for mobilitet mellom øst og vest (King 2002; Morokvasic 2004; Favell 2008). I hvilken grad er for eksempel de nye arbeidsinnvandrerne gjestearbeidere, nye landsmenn eller transnasjonale pendlere? Noen østeuropeere kommer for kortvarige engangsopphold, andre for sesong og/eller sirkulær migrasjon, de kan pendle mellom arbeid i Norge og familieliv i hjemlandet for kortere eller lengre perioder, eller de kan bosette seg mer permanent.

Sentraliseringstendenser

Økt tilflytting av arbeidsinnvandrere øker også behovet for boliger. Hvor dette behovet kommer, vil avhenge av hvor arbeidsinnvandrerne søker eller får arbeid og i hvilken grad de bosetter seg i bestemte områder. Selv om undersøkelser indikerer at det bor arbeidsinnvandrere i de fleste av landets

kommuner (IMDi 2009), betyr dette likevel ikke at omfanget av arbeidsinnvandrere er likt fordelt mellom disse kommunene.

Tidligere forskning viser at arbeidsinnvandrere har stor mobilitet, og at de søker mot de områdene av landet der etterspørselen etter arbeidskraft er størst (se f.eks. Røed og Schøne 2012). Dette er ofte i sentrale strøk av landet. Arbeidsinnvandringen kan derfor i en viss utstrekning bidra til å forsterke eksisterende tendenser til sentralisering i Norge (St.meld.nr.18 (2007–2008)).

På Statistisk sentralbyrås internettside finner vi tall og opplysninger som viser at to av tre svenske innvandrere flyttet til Oslo eller Akershus (SSB 2012a). Omkring en tredjedel av polakkene som innvandret, flyttet også til Oslo eller Akershus, men de har deretter et ganske jevnt fordelt bosettingsmønster fra Buskerud og til og med Vestlandet. Blant de litauiske, latviske og rumenske innvandrerne var det flest som slo seg ned i de fire vestlandsfylkene. En fjerdedel av finnene og russerne flyttet til Nord-Norge.

Sentraliseringstendensene i arbeidsinnvandringen betyr at utenlandske arbeidstakere ofte bosetter seg der presset i boligmarkedet er størst, og at deres bosetting kan bidra til økt press i disse områdene.

Utviklingen fremover

Det er knyttet stor usikkerhet til framskrivninger av fremtidige innvandringsmønstre (SSB 2012b). Usikkerheten er særlig knyttet til forutsetningene om inn- og utvandring. Noen innvandrere slår seg ned og blir en del av det norske samfunnet, mens andre reiser i kjølvannet av skiftende konjunkturer og etterspørsel.

Innvandrere har høyere tilbøyelighet til å utvandre enn resten av befolkningen, og over tid vil dette føre til en nedgang i nettoinnvandringen. Gjenutvandringen er høyest de første årene etter innvandring, og sannsynligheten for å utvandre avtar med økt botid (NOU 2011:7). Arbeidsinnvandrere og deres familier har tradisjonelt i stor grad gjenutvandret. Foreløpig er det imidlertid lav registrering av utvandring blant innvandrere fra de nye EU-landene i Sentral- og Øst-Europa. Høyest gjenutvandring finner vi blant innvandrere fra nordiske og vestlige land, mens den er lavest blant innvandrere fra land i Asia og Afrika.

Siden hovedtyngden av arbeidsinnvandringen til Norge kommer fra nærliggende land i Europa, kan det være grunn til å tro at mange arbeidsinnvandrere vil returnere til sine hjemland etter å ha arbeidet i Norge for en begrenset periode. Dette har for eksempel vært vanlig blant svenske arbeidsinnvandrere (NOU 2011:7). Samtidig må det tas høyde for at en større andel av arbeidsinnvandrerne i fremtiden etablerer seg og blir værende i Norge over lengre tid eller permanent. En del kan også etablere seg med en form for vedvarende mobilitet, der de ikke endelig bestemmer seg for om de skal bli boende eller flytte hjem (jf. Morokvasic 2004). For eksempel viser undersøkelser Fafo har gjennomført blant polske arbeidsinnvandrere, at andelen som regnet med å flytte hjem til Polen innen ett år har gått ned fra 2006 til 2010 (Friberg og Eldring 2011). Andelen som tror de aldri vil flytte hjem til Polen, er imidlertid stabilt lav.

Til grunn for arbeidsinnvandringspolitikken ligger det en forventning om at arbeidsinnvandrere skal klare seg selv, og at de reiser hjem til opprinnelseslandet når de eventuelt blir arbeidsledige (NOU 2011:7). I hvilken grad dette vil skje, må imidlertid ses i sammenheng med flere faktorer enn forholdene i Norge. Forholdene i opprinnelseslandet er ikke nødvendigvis bedre enn i Norge. For eksempel ble også Øst-Europa rammet av finanskrisen (Friberg 2009). I de nevnte Fafo-undersøkelsene, fant Friberg og Eldring (2011) at andelen polske arbeidsinnvandrere som står utenfor arbeidslivet har økt betraktelig fra 2006 til 2010; fra 18 til 42 prosent. Tap av arbeid i Norge fører derfor ikke nødvendigvis til retur til Polen. Dette kan ses i sammenheng med at mange ikke har noe bedre å dra tilbake til i hjemlandet når de har bodd i Norge en stund (Motowska 2010 i Søholt m.fl. 2012). Mange har også fått familien til Norge, dermed har de bygget opp en sterkere tilhørighet og tilknytning til Norge (Friberg 2009; Thorshaug m.fl. 2009; Friberg og Eldring 2011).

Det er forventet at behovet for utenlandsk arbeidskraft sannsynligvis vil vedvare en del år fremover (NOU 2011:7), slik at det er liten grunn til å tro at arbeidsinnvandringen vil avta drastisk de nærmeste årene. Vi kan med andre ord vente en betydelig tilflytting av utenlandsk arbeidskraft i årene som kommer. Denne tilflyttingen vil på kort sikt i stor grad ligne dagens innvandring. Dette betyr at det nordiske og europeiske arbeidsmarkedet vil

ha stor betydning, supplert av et begrenset antall faglærte og spesialister fra tredjeland. I en boligpolitisk sammenheng betyr høy og vedvarende nettoinnvandring økt etterspørsel etter bolig. Måten denne etterspørselen gjør seg gjeldende i boligmarkedet avhenger av arbeidsinnvandrernes boligpreferanser og i hvilken grad det norske boligmarkedet er strukturert med hensyn til disse preferansene.

3 Strukturelle barrierer på boligmarkedet

En sentral problemstilling i denne studien er i hvilken grad det norske boligmarkedet er rustet til å møte den økte tilflyttingen av arbeidsinnvandrere. Dette handler på den ene siden om det finnes ledige boliger til de som kommer, men på den annen side handler det også om i hvilken grad de ledige boliger er tilgjengelige for utenlandske arbeidstakere. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er om tilbudet på boligmarkedet er strukturelt tilpasset arbeidsinnvandrernes boligbehov.

Hovedlinjen i norsk boligpolitikk har de siste tiårene vært å legge til rette for at folk flest skal kunne eie egen bolig (Kiøsterud 2005; Sørvoll 2011). Resultatet av denne eierlinjen er at omkring 80 prosent av de norske husholdene er boligeiere. I internasjonal målestokk er dette høye tall. Eierlinjen har også påvirket leiesektoren (Gulbrandsen og Nordvik 2007). Den høye eierandelen betyr at Norge i sammenligning med mange andre land har et beskjedent leiemarked. Det er ikke bare størrelsen som gjør det norske leiemarkedet spesielt. Leiemarkedet er også spesielt med hensyn til både hvem som er utleiery og hvem som er leieboere. Institusjonelle utleiery står for en forholdsvis liten del av utleievirksomheten. Den offentlige sektoren utgjør omkring én tiendedel av utleietilbudet (Sandlie 2010). Dette tilbudet er imidlertid i stor grad behovsprøvd og reservert for de vanskeligst stilte på boligmarkedet. Profesjonelle aktøry utgjør omkring 15 prosent av utleievirksomheten. Det øvrige tilbudet dekkes hovedsakelig av private utleiery som leier ut deler av boligen de selv bor i eller en eller flere ekstraloliger de eier. Etterspørselen i leiemarkedet består hovedsakelig av vanskeligstilte eller folk som befinner seg i ulike overgangsfaser, som for eksempel studenter, pendlere og personer som nylig har opplevd samlivsbrudd (Langsether og Sandlie 2006a).

Både kulturelt og strukturelt kan vi si at arbeidsinnvandrere som kommer til Norge kommer til en nasjon av boligeiere (jf. Saunders 1990). Kulturelt sett står eierideologien blant nordmenn sterkt. Nordmenn flest ønsker å eie egen bolig, og etablering på boligmarkedet blir gjerne oppfattet som synonymt med kjøp av bolig (Sandlie 2008; Vassenden m.fl. 2012).

Dette er verdier som arbeidsinnvandrere muligens først vil dele når de eventuelt beslutter å bosette seg permanent i Norge. I utgangspunktet kommer mange arbeidsinnvandrere til landet for midlertidig arbeid før de etter en periode flytter hjem til opprinnelseslandet. En optimal boligløsning for mobile arbeidsinnvandrere er derfor ofte en annen enn den optimale løsningen for bofaste nordmenn. Strukturelt sett betyr dette at arbeidsinnvandrerne møter et boligmarked der tilbudet av boliger arbeidsinnvandrere etterspør er lite, og at måten dette markedet er organisert på kan innebære noen viktige barrierer for deres boligetablering.

Videre i dette kapitlet vil vi peke på noen trekk ved det norske boligmarkedet som kan være problematiske for utenlandske arbeidstakere. Dette er trekk eller barrierer som i og for seg alle arbeidsinnvandrere kan tenkes å stå overfor, men som kan gjøre seg ulikt gjeldende for ulike grupper av arbeidsinnvandrere. På bakgrunn av at de fleste arbeidsinnvandrerne etterspør midlertidig husvære, har vi lagt størst vekt på problematiske trekk ved leiemarkedet. Barrierene vi har lagt vekt på er knyttet til den formelle reguleringen av leiemarkedet (minsteavtaletid), informasjon om utleie-tilbudet (boligformidling), inngangsprisen for å få tilgang til en leiebolig (priser og egenkapitalkrav) og eventuell utestenging og forskjellsbehandling av arbeidsinnvandrere (diskriminering). Avslutningsvis peker vi også på mulighetene for at det kan vokse fram uformelle boligløsninger der arbeidsinnvandrerne ikke får tilgang på det formelle tilbudet.

Minsteavtaletid

Det overordnede målet i norsk boligpolitikk er at alle skal kunne bo trygt og godt (St.meld.nr. 23 (2003–2004)). Dette skal primært oppnås ved at det legges til rette for velfungerende markeder for omsetning og leie av boliger, og her er den formelle lovgivningen et viktig virkemiddel for å skape trygge og forutsigbare rammer for samhandlingen på markedene.

Utformingen av husleieloven danner derfor et viktig utgangspunkt for å vurdere i hvilken grad det norske leiemarkedet er innrettet mot arbeidsinnvandrernes behov.

I den norske husleielovgivningen har forbrukervernet og vektleggingen av boligen som kapitalobjekt stått sterkt (NOU 2002:2). Formålet har vært å

ivareta de ulike markedsaktørenes interesser. Lovbestemmelsene skal derfor både sikre utleiers eiendomsrettigheter og leietakers forbrukervern. Det kan imidlertid argumenteres for at det er regler om oppsigelsesvern og vern mot urimelige leiekraav som har gitt husleielovgivningen dens særpreg (Ibid.). Bestemmelsene skal sikre gode og trygge rammer rundt leieboernes hjem. For å hindre at oppsigelsesvernet omgås ved at leieforholdet stykkes opp i kortvarige leieperioder, er det satt som hovedregel at leieavtaler ikke kan inngås for kortere tid enn tre år. Det eksisterer imidlertid noen unntak fra denne hovedregelen. Ettersom tilbudet på leiemarkedet domineres av boligeiere som leier ut en del av den boligen de selv bor i, kan treårsregelen oppfattes som en urimelig begrensning av disse boligeiernes disposisjonsrett over egen eiendom. Det er derfor tillatt å avtale ettårskontrakter for disse utleieboligene.

Oppsigelsesvernet og bestemmelsene om minste avtaletid er etablert for å gi leieboere forutsigbare og trygge rammer om eget hjem. Bestemmelsen tar primært hensyn til de som har valgt å leie bolig for en lengre periode, og skal gi disse stabile boforhold. Tidligere studier om arbeidsinnvandrernes bolig-situasjon har pekt på at kort tidsperspektiv utgjør en av de største barrierene for arbeidsinnvandrere på boligmarkedet (IMDi 2007; IMDi 2008; Søholt og Astrup 2009). Arbeidsinnvandrere er ofte mobile, enten fordi de ansettes på midlertidige kontrakter eller fordi de er i en jobbsøkerfase de ikke kjennet utfallet av. Mange arbeidsinnvandrere vil også være usikre med hensyn til hvor de ønsker å bosette seg og om de ønsker å ta familien til Norge. Mange arbeidsinnvandrere har derfor behov for en «løser» tilknytning til boligmarkedet i form av korttidskontrakter. Dette er et behov husleielovgivningen i utgangspunktet ikke tar høyde for.

Noen av våre informanter forteller det kan være en utfordring for arbeidsinnvandrere å finne boliger som er tilpasset deres behov og ønsker om midlertidig korttidsleie. Det er ingen formelle aktører som tilbyr fleksible boligløsninger, der arbeidsinnvandrere kan leie bolig for en kortere periode (f.eks. 1–6 måneder) når de skal sondere arbeids- og boligmarkedet med hensyn på om de skal bosette seg i en bestemt kommune eller ei. Denne mangelen mener de blant annet skyldes at korttidsleie i utgangspunktet ikke er lovlig ut fra hovedbestemmelsen i husleieloven. Det formelle

korttidstilbudet for utenlandske arbeidstakere er derfor avgrenset til hoteller, pensjonater, campingplasser og lignende overnattingssteder. Vår informant ved IMDIs regionalkontor i Midt-Norge forteller imidlertid at noen vestlandskommuner har gjennomført forsøk med fleksible boligløsninger for en prøveperiode. Tiltaket er gjennomført fordi de mener dette kan være en løsning for å trekke arbeidsinnvandrere til kommunene. Vi kjenner ikke til erfaringene fra disse forsøksordningene. Det kan imidlertid være verdt å gå nærmere inn på disse ordningene senere. Både for å trekke ut erfaringer for arbeidsgivere og -søkere, og for dem som drifter disse boligene.

Boligformidling

Tilbudssiden av det norske leiemarkedet er dominert av mange småskala-utleiery, og kan for folk med svakt nettverk i Norge og mindre kunnskap om det norske samfunnet framstå som lite gjennomiktig. Venner, kjente og slekt er viktige informasjonskanaler for majoritetsbefolkningen når man skal skaffe seg en leid bolig (Langsether m.fl. 2003; Langsether og Sandlie 2006a). Omkring hvert fjerde utleieforhold er inngått mellom personer som enten er venner eller i slekt med hverandre.

Våre informanter forteller at mange arbeidsinnvandrere tar kontakt med kommunene for å få informasjon om det norske boligmarkedet. De mangler kunnskap om det norske boligmarkedet, og de vet ikke hvor de skal henvende seg for å få tak i tilgjengelige boliger på leiemarkedet. Dette gjelder særlig blant arbeidsinnvandrere som er nyankomne til landet. Nyankomne møter også utfordringer knyttet til at mange utleiery krever referanser før de leier ut til utenlandske arbeidstakere.

I den grad vi kan si at det finnes boligformidling spesielt rettet mot utenlandske arbeidstakere, blir denne i hovedsak ivaretatt av norske arbeidsgivere og bemanningsbyråer. Det finnes også noen byråer som har spesialisert seg på å tilby flyttetjenester til norske arbeidsgivere som rekrutterer utenlandsk arbeidskraft, der boligformidling er en av tjenestene som tilbys. Boligformidling gjennom arbeidsgivere og formidlingsbyråer vil være forbeholdt utenlandske arbeidstakere med arbeidskontrakt, og boforholdene vil være på plass før arbeidsinnvandrerne kommer til Norge.

Priser og egenkapitalkrav

Utenlandske arbeidstakere som kommer til Norge må forholde seg til høye etableringsutgifter gjennom boligpriser og krav til egenkapital, både ved leie og kjøp av bolig. Dette kan være en utfordring for mange arbeidsinnvandrere med lav lønn. Ved kjøp av bolig er bankene pålagt av Finanstilsynet å kreve 15 prosent egenfinansiering av lånesøkerne. Ettersom de færrest arbeidsinnvandrerne kommer til Norge med sparekapital, rammer dette kravet dem hardt. I tillegg til myndighetenes krav til egenkapital, forteller våre informanter at bankene ofte stiller strengere egenkapitalkrav til utenlandske lånesøkere. Det er ikke uvanlig at det kreves 20 til 25 prosent egenfinansiering av arbeidsinnvandrere.

Utenlandske arbeidstakere stilles også overfor egenkapitalkrav gjennom krav til depositum og garantier når de skal etablere seg på leiemarkedet. Dette er krav som særlig nyankomne arbeidsinnvandrere vil slite med å tilfredsstille. Mange av disse må derfor se etter alternative boligløsninger utenfor det ordinære boligmarkedet.

Diskriminering

Det norske leiemarkedet er som nevnt preget av småskaleutleiery, som i hovedsak består av privatpersoner som leier ut deler av egen bolig eller en ekstrarbolig de eier. Dette betyr at holdninger disse utleierne har til arbeidsinnvandrere vil være helt sentrale med hensyn til hvilke muligheter disse innvandrerne har til å etablere seg på leiemarkedet.

En eventuell diskriminering av utenlandske arbeidstakere kan skje på minst to ulike måter: For det første kan enkelte stenges ute ved at utleiery ikke vil leie ut til bestemte grupper av arbeidsinnvandrere. Tidligere studier har avdekket en viss skepsis blant utleiery til å leie ut til arbeidsinnvandrere. Noen utleiery frykter at leietagere som er arbeidsinnvandrere kan innebære midlertidige og ustabile boforhold (IMDI 2008). Det er også utleiery som frykter at mange arbeidsinnvandrere skal bo sammen, og at de har liten interesse av å ta vare på boligen og ta hensyn til bomiljøet (Søholt og Astrup 2009). I tillegg har Andersson m.fl. (2012) pekt på at innvandrere i mindre grad enn nordmenn får respons fra utleiery når de søker på ledige

utleieboliger. Dette rammer innvandrere med navn som kan oppfattes som muslimske spesielt hardt.

For det andre kan diskriminering skje ved at innvandrere blir krevd høyere husleie enn andre. Rød Larsen og Sommervoll (2011) har vist at denne formen for diskriminering skjer mot enkelte grupper, særlig med afrikansk og asiatisk bakgrunn. Årsaken mener de kan ligge i asymmetriske maktforhold, der noen utleiere utnytter manglende kunnskap om norsk boligmarked blant innvandrere eller det kan være et uttrykk for rasistisk motivert diskriminering.

Det varierer i hvilken grad våre informanter har kjennskap til disse typene av diskriminering. Dette er imidlertid fenomener det kan være vanskelig å avdekke. Noen av våre informanter sier imidlertid at de kjenner til at arbeidsinnvandrere møter problemer når de går på visning, og at disse problemene sannsynligvis kan knyttes til diskriminering. Disse problemene rammer imidlertid ikke alle utenlandske arbeidstakere. I tråd med resultater fra tidligere forskning, har våre informanter inntrykk av det særlig er arbeidsinnvandrere med afrikansk og asiatisk bakgrunn som møter disse problemene. Noen av arbeidsinnvandrerne med afrikansk bakgrunn er spanske statsborgere, og har derfor kommet til Norge fra EØS-området. De har tidligere hatt arbeid i Spania, men har i kjølvannet av finanskrisen blitt arbeidsledige.

Sosial dumping

Der det ordinære tilbudet på boligmarkedet ikke passer arbeidsinnvandrerne behov og muligheter, vil det kunne vokse frem et alternativt tilbud som er kvalitetsmessig dårligere og mindre trygt enn det ordinære markedet. I kjølvannet av økt tilflytting av utenlandske arbeidstakere har vi sett tendenser til sosial dumping av boforhold (se f.eks. Søholt m.fl. 2012). Sosial dumping blir knyttet til brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, samt at utenlandske arbeidstakere tilbys uakseptabelt lav bostandard sammenlignet med hvordan andre bor. I forbindelse med sosial dumping kan vi altså skille mellom direkte ulovlige boforhold og det vi kan kalle substandard boforhold. Sistnevnte boforhold vil inneholde boligløsninger med uakseptabelt lav bostandard sammenlignet med hva som er vanlig i majoritetsbefolkningen,

men boforholdene innebærer ikke brudd på formelle lover og regler. Eksempler på denne typen boforhold kan være overbefolkede eneboliger. Ulovlige boforhold er boforhold som bryter med gjeldende lover og forskrifter, som for eksempel brannforskrifter, arbeidsmiljøloven og plan- og bygningsloven.

Sosial dumping vil være en barriere mot inkludering og integrering av utenlandske arbeidstakere i boligmarkedet og i det norske samfunnet. Videre kan omfattende sosial dumping med hensyn til boforhold føre til en konkurransesituasjon med urimelig press på hva som anses som akseptable boforhold. Konsekvensen kan være at det etableres et varig alternativt segment på leiemarkedet der useriøse aktører tilbyr dårlige boforhold til utsatte grupper av arbeidsinnvandrere og andre utsatte grupper.

På bakgrunn av våre intervjuer er det ikke grunnlag for å si at sosial dumping er utbredt i dagens boligmarked. Samtidig er det ikke tvil om at fenomenet eksisterer, og våre informanter hos brannetaten i Oslo mener også at omfanget er voksende. Slike boforhold ble først avdekket etter utvidelsen av EU mot Øst-Europa, og fremdeles er det blant østeuropeiske arbeidsinnvandrere de avdekker disse boforholdene. Det ser videre ut til at sosial dumping primært er et problem knyttet til pressområdene rundt de største byene. Det er kun informantene fra Oslo og Stavanger som sier de har kjennskap til slike boforhold, mens de øvrige informantene sier de ikke kjenner til dette i mindre distriktskommuner. Dette kan være et uttrykk for forskjeller i sosial kontroll. I mindre samfunn lever innbyggerne tettere sammen, slik at det er vanskelig å tilby denne typen boforhold uten at andre får vite om dette.

4 Boforhold og etableringsstrategier

Når vi studerer arbeidsinnvandrernes boforhold og strategier på boligmarkedet, er det viktig å ta hensyn til at dette er en svært sammensatt gruppe. Arbeidsinnvandrerne møter de strukturelle forholdene på boligmarkedet med ulike forutsetninger, og disse forutsetningene vil være avgjørende for hvordan de tilpasser seg boligmarkedet og hvilke strategier de velger for å løse sine boligutfordringer.

Dataene våre gir ikke et godt grunnlag for en bred beskrivelse av ulike boforhold blant arbeidsinnvandrere i Norge. Våre informanter forteller om både gode og dårlige boligløsninger, og deres fortellinger inneholder beskrivelser av boforhold som strekker seg fra bostedsløshet, trangboddhet og ulovlige boforhold til mer akseptable og «normale» boforhold. Informantene har imidlertid ikke detaljert kunnskap om variasjonen innen de ulike boligløsningene eller oversikt over utbredelsen av de ulike typene boforhold. Hovedinntrykket blant våre informanter er at de fleste utenlandske arbeidstakerne som kommer til Norge makter å etablere seg med forholdsvis greie og akseptable boligløsninger. Det høye antallet av familiegjenforeninger kan også tolkes som et uttrykk for at de fleste klarer å skaffe seg tilfredsstillende boforhold (Søholt og Johannessen 2011).

Med utgangspunkt i våre informanters beskrivelser vil vi i dette kapitlet peke på noen dimensjoner som ser ut til å ligge til grunn for arbeidsinnvandrernes ulike strategier på boligmarkedet. Dimensjonene viser til ulike betingelser som kan påvirke både boligpreferanser og boligvalg blant arbeidsinnvandrere. Avhengig av hvilke forutsetninger den enkelte arbeidsinnvandrere har, kan betingelsene føre til gode og mindre gode boforhold. Det er særlig seks dimensjoner som har vært fremtredende i våre intervjuer, og dette er arbeidsinnvandrernes *botid, familiesituasjon, bistand fra arbeidsgiver, økonomiske ressurser, kulturelle ressurser og sosiale ressurser*.

Botid

Tidsdimensjonen er sentral når en skal beskrive og forstå utenlandske arbeidstakeres tilpasning til det norske boligmarkedet (jf. Søholt m.fl. 2012). Arbeidsinnvandrernes strategier og utfordringer på boligmarkedet kan best forstås som trinnvis, der strategier og nye utfordringer oppstår i takt med økende botid. Botid kan i denne sammenheng være både faktisk og planlagt botid. I første fase har arbeidsinnvandrere relativt kort botid og lite kunnskap om det norske boligmarkedet. Fremtidsplanene er gjerne kortsiktige og boligbehovet er midlertidig. Med økende botid og mer varig bosetting vil både kunnskapen om boligmarkedet og kravene til bolig endres. Økt botid øker derfor sannsynligheten for gode boforhold blant arbeidsinnvandrere. Blant annet vil sannsynligheten for at arbeidsinnvandrere kjøper egen bolig øke med mer varig bosetting i landet. Botid påvirker ikke bare arbeidsinnvandrernes forhold til boligmarkedet, botid vil også påvirke andre sentrale dimensjoner i arbeidsinnvandrernes etablering i det norske samfunnet; for eksempel kunnskap om boligmarkedet og samfunnet generelt, om de henter familien til Norge og om de etablerer egne nettverk i Norge.

Det tar gjerne lenger tid for arbeidsinnvandrere å etablere seg på boligmarkedet enn for nordmenn. De mangler ofte kunnskap om boligmarkedet og startkapital. I tillegg må de gjerne dokumentere at de blir værende i Norge, når de for eksempel søker lån til kjøp av bolig. Varig etablering krever med andre ord en form for entreprenørskap, der de må være målbevisste og legge langsiktige planer.

I utgangspunktet er det vanlig å skille mellom arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i Norge og arbeidsinnvandrere som bosetter seg og melder flytting til landet. Sistnevnte gruppe kan imidlertid romme arbeidsinnvandrere med både midlertidig opphold og de med mer langvarig og permanent opphold. Med hensyn til arbeidsinnvandrernes boforhold, mener flere av våre informanter at det går et viktig skille mellom de som er *nyankomne* og de som har vært i Norge en stund. De nyankomne er dårligere stilt enn de med lengre botid når det gjelder både informasjon og startkapital. I tillegg er det mange av de nyankomne som primært er ute etter et rimelig sted å sove, slik at de kan spare penger. Med økende botid endres kravene og preferansene til bolig, og boligløsningene blir gjerne mer like boforholdene vi finner blant nordmenn.

Familiesituasjon

Om arbeidsinnvandrerne har med eller henter familien til Norge, vil ha stor betydning for hvilke krav og ønsker de har til egen boligløsning. Arbeidsinnvandrere som kommer alene legger ofte større vekt på at boforholdene skal være rimelige, og de legger mindre vekt på boligens standard. De kan derfor akseptere lavere boligstandard for å spare penger, så lenge boforholdet anses å være midlertidig. Dette gjelder ikke minst de med familie, der familien er igjen i opprinnelseslandet. Som en følge av dette vil boforholdene blant arbeidsinnvandrere som kommer alene gjerne være dårligere enn de boforholdene vi finner blant arbeidsinnvandrere med familie. De ser etter alternative boligløsninger utenfor det ordinære leiemarkedet, og det er vanlig at de bosetter seg i bofellesskap og brakkeboliger. Det er også særlig blant arbeidsinnvandrere som kommer alene vi finner de dårligste og eventuelt ulovlige boforholdene, selv om våre informanter i Oslos brannetat også har funnet barnefamilier under sine inspeksjoner.

Når arbeidsinnvandrerne ønsker å få besøk av eller hente familien til Norge, stiller de strengere krav til boforholdene. De er også villige til å betale mer for å få bedre boforhold. Hensynet er ikke lenger bare til dem selv, og de ønsker det noen av våre informanter kaller «normaliserte» rammer omkring familielivet. Normalisering innebærer ønsker om trygge og gode boforhold. Blant barnefamiliene finner vi derfor gjerne boforhold som i stor grad ligner de vi finner i majoritetsbefolkningen. Kravet om stabile boforhold gjør at mange arbeidsinnvandrere med familie i Norge, ønsker å kjøpe bolig. Forutsetningen er at de ser for seg et langvarig eller permanent opphold i Norge.

Bistand fra arbeidsgivere

Etterspørselen etter utenlandsk arbeidskraft gjør at mange arbeidsgivere vil bistå arbeidsinnvandrerne for å løse deres utfordringer på boligmarkedet, enten i form av at de tilbyr bolig selv eller at de bistår i å formidle bolig. For at arbeidstakere fra tredjeland utenfor EØS-området skal få opphold i Norge, vil det i de fleste tilfeller være nødvendig at arbeidsgiveren bistår disse arbeidsinnvandrerne med hjelp på boligmarkedet. Betydningen arbeidsgivernes bistand har for arbeidsgivernes boforhold vil variere. På den ene siden peker både tidligere forskning (se f.eks. Søholt m.fl. 2012) og våre

informanter på at en del arbeidsgivere tilbyr eller formidler dårlige boligløsninger. Dette kan til dels være boliger med svært dårlig standard, som for eksempel campingvogner og -hytter. Det kan være overbefolkede boliger med dårlig standard, og det kan være boliger som er uegnede og ulovlige å bruke til boligformål. På den annen side understreker våre informanter også at de ikke kjenner til i hvilken utstrekning ulike arbeidsgivere formidler denne typen boforhold.

Hovedinntrykket fra våre intervjuer er at boligløsningene som formidles gjennom norske arbeidsgivere primært gir akseptable boforhold. Boforholdene vil imidlertid variere mellom ulike næringer. Våre intervjuer gir imidlertid ikke noe grunnlag for å identifisere hvilke boligløsninger som tilbys innenfor de ulike næringene. Generelt sett kan det imidlertid se ut til at ufaglært arbeidskraft ofte tilbys ulike former for hybelløsninger, bofelleskap og brakkeboliger, mens faglært arbeidskraft og spesialister i større grad tilbys boligløsninger i det ordinære leiemarkedet. Blant utenlandske arbeidstakere med spesialistkompetanse og høy lønn, vil arbeidsgiverne i mange tilfeller tilby boliger som også har bedre standard enn det som er vanlig i det ordinære markedet. For eksempel forteller våre informanter i Stavanger at markedssegmentene arbeidsgiverne i oljenæringen opererer i, har både høyere pris og standard enn det om er vanlig i de mer ordinære markedssegmentene.

Arbeidsgivere som er avhengige av å rekruttere utenlandsk arbeidskraft med spesialistkompetanse, vil som oftest ha en egeninteresse av å legge til rette for at disse arbeidsinnvandrerne skal oppleve gode boforhold. Dette er nødvendig for at bedriften skal klare å beholde og rekruttere den utenlandske kompetansen de har behov for. Mange slike arbeidsgivere benytter derfor egne byråer som tilbyr ulike tjenester som skal sørge for at flytteprosessen til de utenlandske arbeidstakerne skal bli så smertefri som mulig. Disse byråene tilbyr også boligformidling. Tanken er at arbeidsinnvandrerne skal oppleve minst mulig bekymring når de oppholder seg i Norge.

Økonomiske ressurser

Siden det meste av boligformidlingen og -fordelingen skjer gjennom markedet, vil arbeidsinnvandrerens økonomiske ressurser være avgjørende for hvilke boforhold de oppnår på dette markedet. Mulighetene vil variere ut fra

om de kommer til Norge med startkapital eller ikke, om de har arbeidskontrakt eller ikke og hvilke lønsvilkår de oppnår. Dette vil variere mellom ulike næringer. Det er imidlertid ikke bare størrelsen på inntekten som er avgjørende, men også om inntekten er midlertidig eller fast og om den er svart eller ikke. Svarte inntekter vil bety at de ikke kan synliggjøre betalingsevne ved behov for lån, og det betyr at de ikke kan synliggjøre et eventuelt behov som kan utløse bistand fra ulike støtteordninger.

Det er vanskelig å si hvor stort omfanget av svarte inntekter er blant utenlandske arbeidstakere. I en undersøkelse blant polske arbeidstakere i hovedstadsregionen, fant Friberg og Eldring (2011) at omkring én fjerdedel av respondentene ikke hadde arbeidskontrakt eller betalte skatt. Denne andelen var så godt som uendret fra 2006 til 2010. Omfanget ser med andre ord ut til å være stort, men vi vet ikke noe om omfanget blant andre grupper arbeidsinnvandrere. Ulike studier har også pekt på at utenlandske arbeidstakere i mange tilfeller har både lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn det som er standarden ellers i arbeidslivet (jf. NOU 2011:7). Dette gjelder særlig i byggebransjen, men også innenfor industrien, landbruket og deler av servicebransjen.

Bortfall av inntekt eller mangel på inntekt har stor betydning for arbeidsinnvandrernes boforhold. Både fordi dette påvirker deres betalingsevne, og fordi mange boforhold er knyttet til arbeidsforholdet. Økende arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrere kan derfor medføre økte utfordringer knyttet til disse arbeidsinnvandrernes boforhold. Selv om det er forventet at arbeidsinnvandrerne reiser hjem til sitt opprinnelsesland ved eventuell arbeidsledighet, blir mange værende. Friberg og Eldring (2011) har for eksempel pekt på at andelen polske arbeidsinnvandrere som står utenfor arbeidslivet økte betraktelig i perioden fra 2006 (18 prosent) til 2010 (43 prosent).

De økonomiske ressursene vil som nevnt variere mellom ulike grupper av arbeidsinnvandrere. Spesialister fra land utenfor EØS-området ser ut til å være best stilt. De har et relativt sett høyt lønnskrav knyttet til sin oppholdstillatelse, og de er gjerne ansatt i godt betalte jobber. De har derfor ikke økonomiske utfordringer knyttet til sin boligetablering, og de har gode boforhold. Våre informanter i Stavanger forteller at det også er vanlig at disse arbeidstakerne kjøper bolig, selv om oppholdstillatelsen deres er midlertidig.

Blant de dårligst stilte, er jobbsøkende arbeidsinnvandrere fra Øst- og Sør-Europa. De kommer til Norge uten arbeidskontrakt, og mange vil slite med å skaffe seg arbeid. Disse arbeidsinnvandrerne har verken egenkapitalen som skal til for å komme inn på leiemarkedet eller inntekt til å betale husleie. En god del av disse løser sine boligutfordringer ved å overnatte hos venner og bekjente eller i telt.

Kulturelle ressurser

Utenlandske arbeidstakers strategier på boligmarkedet vil også være preget av deres kulturelle ressurser. Informasjon de fleste nordmenn tar for gitt og kjenner til vil være ukjent for de fleste utlendinger som kommer til landet; som for eksempel hvordan markedet er organisert, hvordan man går frem for å skaffe seg bolig og hva det koster å skaffe seg en bolig. Med kulturelle ressurser tenker vi særlig på deres kunnskaper om boligmarkedet, deres språkferdigheter og deres verdier og holdninger. Verdier og holdninger vil for eksempel være viktig med hensyn til hva de mener er akseptable boforhold under deres opphold i Norge. Vårt hovedinntrykk er at arbeidsinnvandrernes verdier og holdninger med hensyn til boforhold blir mer like majoritetsbefolkningens etter hvert som arbeidsinnvandrernes botid øker. Derimot vil nyankomne og arbeidsinnvandrere med midlertidig tidsperspektiv på sitt opphold i Norge ha andre verdier og holdninger til hva som er akseptabel bostandard. Dette betyr likevel ikke at boforhold som forbindes med sosial dumping er betraktet som akseptabelt av mange arbeidsinnvandrere. Slike boforhold er gjerne knyttet til nødvendighet, ikke preferanseforskjeller. En av våre informanter hos Caritas i Oslo uttrykte det slik; «dersom alternativet er å bo på gata, tar du til takke med en seng med tak over hodet».

Kunnskaper om det norske boligmarkedet vil være en viktig forutsetning for å kunne vurdere hva som er akseptable boforhold på boligmarkedet. Disse kunnskapene vil være nært knyttet til deres språkkunnskaper. Språkferdigheten avgjør i hvilken grad arbeidsinnvandrerne er i stand til å orientere seg og innhente nødvendig informasjon om boligtilbudet og hvordan dette er regulert. I tillegg vil språkkunnskaper være nødvendig for å oppnå tillit hos potensielle utleiery. Her vil ofte kunnskaper i norsk og engelsk være nødvendig. Mange arbeidsinnvandrere har ikke denne kunnskapen.

Utenlandske arbeidstakere vil ha ulike språkferdigheter, avhengig av egen landbakgrunn og eget utdanningsnivå. Gode boforhold kan derfor være nært knyttet til arbeidsinnvandrernes utdanningsnivå. Ufaglærte arbeidsinnvandrere kommer i denne sammenhengen dårligst ut. Den språklige nærheten nordiske og spesielt svensker har til norsk, gjør at også denne gruppen klarer seg forholdsvis bra på boligmarkedet.

Sosiale ressurser

Gode boforhold vil avhenge av at arbeidsinnvandrere får god informasjon om det norske boligmarkedet, muligheter for hjelp og at de benytter de mulighetene som finnes. Både behovet og tilgangen på ulike typer informasjon vil variere mellom ulike grupper av arbeidsinnvandrere og den enkeltes erfaringer og kunnskap om Norge. I mangel av kulturelle kunnskaper som språkferdigheter og kunnskaper om det norske boligmarkedet, vil mange arbeidsinnvandrere være avhengig av sosiale nettverk for å løse sine boligutfordringer. Mange arbeidsinnvandrere fra EØS-området har sosiale nettverk i de landene de flytter til (Tassinopoulos m.fl. 1998). Dette er nettverk de bruker til å ordne både arbeids- og boforhold. Sosiale nettverk vil med andre ord være en viktig ressurs som kan åpne dører i ulike sammenhenger. Ifølge en brukerundersøkelse Statskonsult (2007) har gjennomført blant nyankomne innvandrere, kommer det fram at arbeidstakere fra EØS-området ofte bruker egne nettverk som den viktigste informasjonskanalen for arbeid og arbeidsbetingelser i Norge. Faglærte og spesialister fra land utenfor EØS-området bruker til sammenligning i større grad internett som informasjonskilde.

Sosiale nettverk vil altså være en viktig kilde til informasjon om regler og ulike støtteordninger som er knyttet til det norske boligmarkedet. Gode kontakter kan også fungere som referanser overfor utleiery. Det er imidlertid forskjeller med hensyn til tetthet og sentralitet i nettverkene til de ulike gruppene av arbeidsinnvandrere. Dette er egenskaper som vil være viktig med tanke på hvilken ressurs nettverkene utgjør (Grannovetter 1973). Tette bånd finnes innen relativt avgrensede grupper, der aktørene har sterke bånd til hverandre. Løse bånd representerer derimot forbindelser mellom aktørene fra ulike grupper innen et større nettverk. Slike bånd gjør at informasjon i

utgangspunktet kan få større utbredelse, og personer innen nettverket kan få tilgang på mer informasjon. Basert på våre informanternes inntrykk, ser det ut til at det er polske arbeidsinnvandrere som har det største og sterkeste nettverket. Nyankomne arbeidsinnvandrere fra Spania og Romania ser derimot ut til å ha de svakeste nettverkene. De kommer ofte i mindre grupper og kjenner få utover den gruppen de eventuelt har flyttet sammen med. Ved siden av dårlige kunnskaper i norsk og engelsk, betyr dette at de kan ha større problemer med å orientere seg i det norske samfunnet enn andre grupper med etablerte nettverk.

5 Konsekvenser på lokale boligmarked og kommunenes boligpolitikk

I de to foregående kapitlene har vi sett hvordan noen problematiske trekk ved det norske boligmarkedet og ulike forutsetninger blant arbeidsinnvandrere til å kunne tilpasse seg disse trekkene, kan innebære barrierer for utenlandske arbeidstakers boligetablering i Norge. Arbeidsinnvandrernes tilpasning og strategi på boligmarkedet kan også få betydning for de lokale boligmarkedene arbeidsinnvandrere etablerer seg i. Dette betyr at også kommunenes boligsosiale arbeid og generelle boligpolitikk kan påvirkes av økt arbeidsinnvandring. Økt press på boligmarkedet kan for eksempel bety at det blir vanskeligere å bosette ulike vanskeligstilte grupper, noe som videre kan føre til økt press på det kommunale boligtilbudet og økt press på de boligsosiale virkemidlene. Hvilke konsekvenser økt tilflytting av arbeidsinnvandrere vil ha på det lokale boligmarkedet, vil blant annet avhenge av omfanget og sammensetningen av de arbeidsinnvandrere som kommer. I dette kapitlet peker vi på hvordan økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft har påvirket boligmarkedene i våre casekommuner, samt hvilken betydning dette har hatt for deres boligpolitiske tenking og boligsosiale innsats.

Økt press

Arbeidsinnvandrere flytter i stor grad til områder med vekst og behov for arbeidskraft (Røed og Schøne 2012). Der arbeidsinnvandrernes tilflytting innebærer en befolkningsvekst, betyr dette som oftest også økt press på boligmarkedet. Samtlige av våre informanter fra casekommunene peker på at økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft også har medført økt press i boligmarkedet. Dette betyr at det er få boliger tilgjengelige på det ordinære markedet, både for omsetting og leie, og at det er knyttet store utgifter til de boligene som er tilgjengelige.

Tabell 2.2 gir et bilde av betydningen arbeidsinnvandring har hatt for våre casekommuner. Tabellen viser nettoinnvandringen til Oslo, Stavanger, Sør-Varanger og Frøya i perioden 1990 til 2011. Det vil si alle innvandrere

som flyttet til kommunene i den aktuelle perioden, og som fortsatt er bosatt i kommunen per januar 2012. Totalt sett varierer arbeidsinnvandrernes andel fra 8 til 14 prosent av kommunens samlede befolkning. I tillegg kommer innvandring av eventuelle familiemedlemmer av disse arbeidsinnvandrerne. Med unntak av Oslo, er arbeid den viktigste innvandringsgrunnen i alle casekommunene. 25 prosent av innvandringen til Oslo er knyttet til arbeid, 39 prosent i Stavanger, 65 prosent i Frøya kommune og 33 prosent i Sør-Varanger. Deretter kommer familie som den nest viktigste grunnen til innvandring. Den høye familieinnvandringen i Oslo kan sannsynligvis ses i sammenheng med at hovedstaden også har den høyeste andel innvandrere som har kommet til landet av andre grunner enn arbeid, og at flere av disse gruppene også bringer sine familier til Norge.

Tabell 2.2: Nettoinnvandring i perioden 1990–2011 etter innvandringsgrunn og kommune. Bosatte per 1. januar 2012⁵.

	Oslo	Stavanger	Sør-Varanger	Frøya
Folkemengde	613 285	127 506	9 860	4 369
Innvandring i alt	88 554	15 402	827	505
Arbeid	21 856	5 954	274	326
Familie	39 454	5 878	389	159
Flukt	19 154	2 331	106	-
Utdanning	7 258	1 101	42	-
Andre	382	34	6	-
Uoppgitt	441	104	10	10
Arbeidsinnvandring i prosent av samlede innvandring	25	39	33	65
Arbeidsinnvandring i prosent av den totale befolkningen	14	12	12	8

De fire kommunene har også en sammensatt arbeidsinnvandrerbefolkning som både kjøper og leier bolig. Oslo har nok den høyeste andelen av arbeidsinnvandrere som sliter med å etablere seg på boligmarkedet. Vi bygger

⁵ Førstegangsinnvandring blant innvandrere (født i utlandet med to utenlandsfødte foreldre) med ikke-nordisk statsborgerskap. (kilde: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvgrunn/tab-2012-08-30-08.html>).

denne antagelsen på at det var informantene våre fra Oslo som hadde best kjennskap til dårlige boforhold blant utenlandske arbeidstakere, og på at hovedstaden ofte er den første destinasjonen for mange nyankomne arbeidsinnvandrere på jakt etter arbeid. Dette innebærer at Oslo har en betydelig andel tilflyttinger av arbeidsinnvandrere uten arbeidskontrakt og uten startkapital til å etablere seg på boligmarkedet. Blant annet forteller Caritas om en økende andel av denne typen arbeidsinnvandrere fra Romania og Spania. Den spansktalende gruppen kan deles i to hovedkategorier der den ene delen består av spanjoler som er født i Spania, mens den andre delen består av tidligere innvandrere til Spania fra afrikanske eller latinamerikanske land som har fått spansk statsborgerskap. Den sistnevnte gruppen har størst utfordringer knyttet til både arbeids- og boligmarkedet. De er ofte ufaglærte uten egenkapital, de kan sjelden engelsk og med afrikansk utseende og muslimske navn opplever de diskriminering og rasisme. Denne gruppens migrasjon er ofte lite planlagt. I de tilfellene disse arbeidsinnvandrerne mangler realistiske forhåpninger om oppholdet i Norge, anbefaler Caritas som oftest disse arbeidsinnvandrerne å reise hjem til Spania for å planlegge arbeidsmigrasjonen bedre. Det er imidlertid viktig å understreke at arbeidsinnvandringen til Oslo er sammensatt. Oslo har også mange arbeidsinnvandrere fra de nye østeuropeiske landene i EU, og de har mange arbeidsinnvandrere som er faglærte og spesialister fra tredjeland. Selv om innvandrerne i Oslo bosetter seg over hele byen, er det vanligst at arbeidsinnvandrere bosetter seg vest i byen (Oslo-trender 2011). Våre informanter mener dette må ses i sammenheng med byens boligmasse og organiseringen av denne. I de østlige bydelene finner vi mange borettslag, og fremleie i borettslag begrenses av at de må godkjennes av borettslagsstyrer. Det er derfor vanligere at privatpersoner kjøper opp leiligheter i sameier og leier ut, siden reguleringen av disse leilighetene er mer liberal enn i borettslagene.

Stavanger er preget av oljenæringen som er knyttet til byen, og ifølge våre informanter er en stor andel av kommunens arbeidsinnvandrere knyttet til denne næringen. Dette er ofte arbeidsinnvandrere fra Asia, som har opphold på grunnlag av spesialkompetanse. De er høyt lønnede og de får ofte hjelp av arbeidsgiver med å skaffe seg leiebolig. Våre informanter er usikre på hvordan denne etterspørselen påvirker det øvrige leiemarkedet, siden denne

etterspørselen rettes inn mot spesielle segmenter av markedet med spesielt høye leiepriser. Det er også en del av denne gruppen arbeidsinnvandrere som ønsker å kjøpe bolig, selv om deres engasjement er tidsbegrenset (som oftest 4 år). De ønsker å investere og ta del i prisveksten på boligmarkedet, og de har et lønnsnivå som gjør at dette sjelden byr på store problemer. Stavanger har også arbeidsinnvandrere fra de østeuropeiske landene i EØS-området. Dette er stor grad ufaglært arbeidskraft. Det er også en viss etterspørsel etter å kjøpe bolig i denne arbeidsinnvandrerguppen, men det er vanligst at de leier. De må skaffe seg bolig på det ordinære leiemarkedet på egenhånd. En del bosetter seg i nabokommunene og er dagpendlere til Stavanger. I likhet med Oslo har Stavanger noen utfordringer knyttet til uformelle og ulovlige boligtilbud.

Sør-Varanger har en sammensatt arbeidsinnvandring, som består av svensker, finlendere, østeuropeere fra EØS-området og russere. De viktigste arbeidsgiverne er Kimek AS, Sydvaranger Gruve AS og kommunen. Arbeidsinnvandrere er både ufaglærte og faglærte. Russiske arbeidsinnvandrere er imidlertid primært ingeniører med spesialistkompetanse, noe som må ses i sammenheng med at Russland er utenfor EØS-området. De fleste arbeidsinnvandrerne er leietakere, og mange får ordnet boforholdet gjennom arbeidsgiver. Det anslås at omkring halvparten av arbeidsinnvandrerne i kommunen er pendlere, som jevnlig reiser mellom Norge og opprinnelseslandet. Kommunen har opplevd vekst over flere år, og de merket spesielt vedtaket om utbyggingen av Snøhvit. Boligprisene ble omkring doblet over natten. Hovedinntrykket er at arbeidsinnvandrerne har norsk lønnsnivå, og det er sjelden det kommer arbeidsinnvandrere til kommunen uten arbeidskontrakt. Sistnevnte ble godt uttrykt av én av våre informanter; «det er sjelden folk reiser nesten til Nordpolen på lykke og fromme».

Arbeidsinnvandringen til Frøya kommune er nært knyttet til fiskeforedlingsbedriften SalMar AS. Kommunen har arbeidsinnvandrere fra over 30 nasjoner, der en stor andel kommer fra EU-landene i Øst-Europa. Blant annet på grunn av en bevisst rekrutteringspolitikk fra SalMar, som ønsket å bygge opp en større og mer stabil arbeidsstyrke, har kommunen en forholdsvis bofast befolkning av arbeidsinnvandrere. Mange har kommet sammen med familien, og mange har kjøpt egen bolig i utkanten av

kommunen. På grunn av økt bosetting av arbeidsinnvandrere og mangel av attraktive og gode boligtilbud, har kommunen kartlagt og lagt til rette for nye byggeklare tomter. Dette er tomter som også arbeidsinnvandrere kjøper og bygger nye boliger på.

Kommunale boliger og bosetting av vanskeligstilte grupper

Økt arbeidsinnvandring kan skape et press mot kommunale tilbud. I utgangspunktet har arbeidsinnvandrere ikke tilgang på kommunale utleieboliger, siden tildeling av disse boligene skjer på grunnlag av botid i kommunen og behovsprøving. Det opereres ofte med et krav om minimum 2 års registrert botid i kommunen for å kunne søke om kommunal bolig, og behovsprøvingen betyr at kommunale boliger er forbeholdt de vanskeligstilte i boligmarkedet. Dette gjør at arbeidsinnvandrere med arbeidskontrakt og med forholdsvis kort botid i Norge faller utenfor ordningen. Et press på dette tilbudet kan likevel komme på minst tre ulike måter. For det første kan det komme gjennom at det oppstår akutte behov for døgnovernatting blant aktuelle grupper av arbeidsinnvandrere. For det andre kan det komme ved at arbeidsinnvandrere utkonkurrerer svake grupper på det ordinære leiemarkedet, slik at behovet for kommunale boliger øker blant eksisterende marginale grupper på boligmarkedet. For det tredje er det på lang sikt ikke urimelig å tro at arbeidsinnvandrere med lang botid også får tilgang på det kommunale utleietilbudet. Erfaringene fra 1970-tallets arbeidsinnvandring, er blant annet at høy sysselsetting ble avløst av utstøting og høy velferdstatsavhengighet (se Bratsberg m.fl. 2006). I tillegg er det en del kommuner som leier inn eller formidler boliger til vanskeligstilte i det private utleiemarkedet (Langsether 2005). Økt press i den private utleiesektoren kan muligens ha større aktualitet enn press i den kommunale leiesektoren, siden mange kommuner i økende grad er på vei ut i det private markedet for å bosette ulike vanskeligstilte grupper.

Informantene i våre casekommuner har i liten grad erfaring med at økt arbeidsinnvandring har ført til økt press i det kommunale boligtilbudet. Dette gjelder både akutt døgnovernatting og i den ordinære kommunale utleiesektoren. Der arbeidsinnvandrere får behov for akutt døgnovernatting, har våre informanter inntrykk av at dette løses gjennom ordninger der de

overnatter hos venner og bekjente, på campingplasser, i bilen eller i verste fall på gata. Selv om en av våre informanter kjenner til at arbeidsinnvandrere har blitt tildelt bolig i den ordinære kommunale boligmassen, hører dette likevel til unntakene. De understreker likevel at dette kan endres, dersom arbeidsinnvandrerne opparbeider seg rettigheter og deres livssituasjon forverres.

Når det gjelder spørsmålet om arbeidsinnvandrerne utkonkurrerer enkelte utsatte grupper i det ordinære leiemarkedet, er våre informanter delte i sine beskrivelser. Dette vil variere ut fra hvilke utsatte grupper det er snakk om, hvilke arbeidsinnvandrergupper det er snakk om og i hvilken grad de ulike gruppene etterspør bolig i det samme markedssegmentet. Vår informant i Frogner bydel i Oslo forteller at de merker presset fra arbeidsinnvandrerne der bydelen må ut i det private utleiemarkedet, og at de som følge av dette sliter med å bosette vanskeligstilte i det ordinære leiemarkedet. Andre informanter mener derimot dette problemet er mindre for deres kommune. For eksempel etterspør høyt utdannede og høyt lønnede arbeidsinnvandrere andre leieboliger enn vanskeligstilte. I Stavanger har det utviklet seg et eget markedssegment for utlendinger knyttet til oljenæringen, der leieprisene er så høye at boligene er uaktuelle for andre grupper. Der arbeidsinnvandrere bosettes i bofellesskap, brakker eller boliger spesielt rettet mot utenlandsk arbeidskraft, berøres det ordinære leiemarkedet i liten grad. Omvendt vil også mange vanskeligstilte etterspørre boliger i et segment av markedet som er lite aktuelle for arbeidsinnvandrere. Generelt kan vi si at konkurransen mellom arbeidsinnvandrere og vanskeligstilte på boligmarkedet primært er en utfordring der tilbudet på leiemarkedet er lite og der tilbudet er ensartet.

I den grad arbeidsinnvandrere og vanskeligstilte konkurrerer om de samme boligene, mener våre informanter at mange utleiery vil foretrekke å leie ut til arbeidsinnvandrere fremfor mange vanskeligstilte grupper. Forutsetningen er gjerne at arbeidsinnvandrerne har arbeid og gode referanser. For eksempel forteller noen av våre informanter fra IMDi at enkelte kommuner bruker økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft som begrunnelse for at de ikke kan bosette flyktninger i kommunen. Dette gjelder gjerne mindre distriktskommuner. Det er imidlertid vanskelig å si om slike begrunnelser er reelle eller bærer preg av å være skinnargumenter. Blant våre casekommuner

er det bare Frøya som gir uttrykk for at det er vanskelig å ta imot flyktninger på grunn av økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft. Dette kommer også til uttrykk i tabell 2.2, der Frøya står oppført med null innvandring på grunnlag av flukt.

Boligsosiale virkemidler

På lang sikt kan det også tenkes at økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft vil øke presset på kommunenes økonomiske støtteordninger. I denne sammenheng har vi vært spesielt interessert i bruk av startlån- og bostøtteordningen⁶. Husbankens bostøtte kan søkes av både leietakere og boligeiere, og ordningen er ment å hjelpe vanskeligstilte med høye bostøtter og lave inntekter (Nordvik m.fl. 2011). Bostøtten er en behovsprøvd ordning, slik at det er få med normal lønn som vil kunne motta denne økonomiske støtten. Videre stilles det krav til den fysiske utformingen av boligen, som for eksempel at boligen skal ha eget bad, toalett og mulighet til å lage mat. Dette betyr at mange arbeidsinnvandrere som bor i bofellesskap og brakkeboliger ikke vil være kvalifiserte til bostøtte (Søholt og Johannessen 2011). Det er også et vilkår at søker bor lovlig og er registrert i folkeregisteret for å få rett til bostøtte.

Informantene i våre casekommuner forteller at de har merket økt etterspørsel etter bostøtte de senere årene, både i form av flere utbetalinger og økte beløp som utbetales. Dette må imidlertid ses i sammenheng med de senere års endringer i bostøtteordningen (jf. Nordvik m.fl. 2011). Men selv om vi tar høyde for regelendringene i bostøtteordningen, mener informantene økt bruk av bostøtte kan ses i sammenheng med økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft. De peker på to grunner til denne økningen. For det første er det en liten økning av arbeidsinnvandrere blant bostøttemottakerne. Våre informanter har generelt sett lite erfaring med at arbeidsinnvandrere søker bostøtte. Den andre grunnen til at de ser økt bruk av bostøtte i sammenheng med økt arbeidsinnvandring, er konsekvensen denne tilflyttingen har på markedsprisene. Økt press i leiemarkedet har presset opp

⁶ Informanten fra Oslo og Frogner bydel forteller imidlertid at de også har merket en økning i utbetalinger av sosialhjelp til arbeidsinnvandrere. Dette gjelder særlig arbeidsinnvandrere fra EØS-området, og det nevnes spesielt rumenere og polakker.

husleienivået, slik at behovet for økte utbetalinger har økt blant kommunens vanskeligstilte.

Det er reist spørsmål om økt tilflytting av nye arbeidsinnvandrere også innebærer at flere av disse vil bosette seg permanent i Norge. Dersom arbeidsinnvandrere ønsker å bosette seg mer permanent, vil også behovet for å kjøpe bolig melde seg. Dette betyr at de må ordne lån og krav om egenkapital, og her kan Husbankens startlånordning være aktuell. Startlånet skal bistå hushold med for svak økonomi til å få lån til kjøp av bolig i private banker (Søholt og Johannessen 2011). Det er opp til kommunene å vurdere om startlån er et egnet virkemiddel til å sikre utenlandske arbeidstakere bolig, og det er ikke et krav om at låntakerne skal ha norsk statsborgerskap. I retningslinjene til Husbanken skilles det imidlertid mellom nordiske og EØS-borgere på den ene siden, og arbeidsinnvandrere fra tredjeland på den andre siden (Ibid.). For den førstnevnte gruppen legges det vekt på at kommunen skal vurdere om den utenlandske arbeidstakeren har behov for å eie bolig i Norge, mens det for arbeidstakere fra land utenfor EØS-området skal legges vekt på oppholdstillatelsens lengde og behovet for å eie bolig ved korte oppholdstillatelser. Det pekes også på at vurderingen av sikkerhet kan bli litt annerledes for arbeidsinnvandrere fra tredjeland, sammenlignet med norske statsborgere, siden det kan være vanskelig å kreve inn eventuelle restkrav etter tvangssalg hvis låntageren flytter tilbake til opprinnelseslandet.

Tidligere studier har vist at det er forholdsvis få arbeidstakere fra de nye EU-landene i Øst-Europa som har søkt og fått innvilget startlån fra Husbanken (Barlindhaug m.fl. 2011). I 2006 var det 78 hushold med bakgrunn fra disse landene som hadde fått innvilget startlån. Dette utgjorde fem prosent av alle lånemottakere med innvandrerbakgrunn. Basert på våre intervjuer kan det imidlertid se ut til at det har skjedd endringer de siste årene. Informanter fra alle våre casekommuner forteller at mange utenlandske arbeidstakere søker startlån for å møte egenkapitalkravet fra de private bankene. Omfanget av søknadene kan imidlertid variere. Dette er som oftest arbeidsinnvandrere med familie i Norge som søker startlån, og lånesøkerne kommer fra land både innenfor og utenfor EØS-området. For eksempel forteller Stavanger at de mottar søknader fra mange polske statsborgere, men at de også mottar mange søknader fra asiatiske arbeidstakere

med høy kompetanse. Dette er også søkere med høye lønninger fra oljenæringen og god betalingsevne.

Forutsetningen for at arbeidsinnvandrere skal søke startlån er at de kjenner til eller blir gjort kjent med ordningen. Ingen av våre casekommuner har gått direkte ut mot arbeidsinnvandrerne for å informere om ordningen, men de har oppfordret bankene til å informere utenlandske lånesøkere. Mange arbeidsinnvandrere blir derfor henvist til kommunen fra private banker. I tillegg får en del kjennskap til ordningen gjennom sine sosiale nettverk.

Revitalisering av boligmarked og boligpolitikk

Når økt tilflytting av arbeidskraft medfører økt press i det lokale boligmarkedet, samt at bruken av de boligsosiale støtteordningene øker, er det interessant å reise spørsmål om i hvilken grad dette også påvirker kommunenes planlegging og tilrettelegging av sin boligpolitikk. Økt arbeidsinnvandring vil i de fleste tilfellene bety at det er økonomisk vekst i kommunen, og at det er etterspørsel etter den utenlandske arbeidskraften. Enkelte distriktskommuner har også opplevd at deler av det lokale boligmarkedet har blitt revitalisert og reaktivisert i kjølvannet av økt arbeidsinnvandring (IMDi 2008). Dette gjelder særlig i markedssegmenter som ligger utenfor kommunenes sentrum, og det er ofte knyttet til at tomme hus har blitt leid ut eller solgt til utenlandske arbeidstakere. I hvilken grad tar kommunene innover seg de utfordringene og mulighetene som følger med økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft?

I studien *Suksessrike distriktskommuner – en studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner* ble det pekt på at kommuner som jobber aktivt med inkluderingstiltak og legger til rette for arbeidsinnvandrerne familier, er blant de mest suksessrike når det gjelder utvikling i lokalt næringsliv og befolkningsvekst (Kobro m.fl. 2012). Arbeidsinnvandring handler med andre ord om mer enn økt press i boligmarkedet og økt bruk av boligsosiale støtteordninger, og en arbeidsinnvandringsvennlig boligpolitikk kan inneholde en større helhet enn de rent boligsosiale tiltakene. Norske kommuner er imidlertid ofte reaktive i sitt boligpolitiske arbeid (Myrvold m.fl. 2002; Sandlie m.fl. 2011). De tar først tak i de boligpolitiske utfordringer når de

dukker opp, og er sjeldent proaktive i form av en helhetlig og strategisk planlegging. Ifølge mange av våre informanter gjelder dette også for kommunenes boligpolitiske og integrasjonspolitiske innsats overfor arbeidsinnvandrere.

Mange kommuner sliter med stor «turnover» i den utenlandske arbeidsstokken. I kjølvannet av økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft har de også opplevd økt gjenutflytting blant de samme arbeidstakerne. For å etablere og opprettholde en stabil befolkning av utenlandsk arbeidskraft vil det ofte være behov for en helhetlig integreringspolitikk, der bolig er én av flere sentrale faktorer. I de fleste tilfellene kreves det grep som gjør at arbeidsinnvandrere og deres familier får mulighet til å etablere seg i akseptable boforhold, lære norsk og får tilbud om andre tiltak som gjør at de også trives og blir inkludert i lokalsamfunnet. Blant våre casekommuner er det bare Frøya som ser ut til å ha etablert en slik helhetlig politikk. Selv om de andre kommunene også er klar over utfordringene og mulighetene økt arbeidsinnvandring medfører, mener informantene fra disse kommunene at kommunen deres i liten grad tenker og handler helhetlig overfor arbeidsinnvandrerne. Dette kom også til uttrykk ved at det ikke var noen ved plankontorene i Oslo eller Stavanger som ville la seg intervjuer i denne undersøkelsen. Begrunnelsen var at de hadde liten kjennskap til arbeidsinnvandreernes boforhold. Uten denne kjennskapen er det vanskelig å se at kommunene kan planlegge godt nok med hensyn til kommunenes høye og voksende befolkning av utenlandske arbeidstakere. Generelt sett ser det ikke ut til at noen opplever et konkret ansvar for arbeidsinnvandreernes situasjon. Selv hos IMDi kan det synes som om det er tette skott mellom utfordringer knyttet til arbeidsinnvandring og erfaringene fra flyktningspolitikken.

Frøya er som nevnt et unntak i denne sammenhengen. Vi har ikke grunnlag for å vurdere resultatet av innsatsen kommunen har gjort overfor tilflyttede arbeidsinnvandrere, men intervjuene våre gir inntrykk av at kommunen både tenker og handler helhetlig ut fra behovene til en voksende utenlandsk befolkning. Kommunen har blant annet laget ny kommuneplan der økt arbeidsinnvandring har vært et viktig premiss, både for innholdet i planen og for at planen ble etablert og iverksatt. Da den lokale bedriften SalMar AS ønsket å få en mer stabil arbeidsstyrke, ønsket de at kommunen la

bedre til rette for at arbeidsinnvandrere og deres familier kunne etablere seg permanent i kommunen. Dette innebar utfordringer knyttet til bolig, men også infrastruktur som norskopplæringskurs, skole- og barnehagetilbud. Gjennom den nye kommuneplanen har Frøya kommune blant annet opprettet et boligkontor, de har kartlagt hva som finnes av planer og byggeklare tomter og de bruker norskopplæringskursene som en viktig informasjonsarena opp imot arbeidsinnvandrerne. Behovet for utenlandsk arbeidskraft har med andre ord både aktivisert boligmarkedet og kommunens boligpolitikk. I tillegg blir boligpolitikk og integrasjonspolitikkk forsøkt koblet sammen. Målet er å møte utfordringene med hensyn til å utvikle et flerkulturelt samfunn.

6 Avslutning

Oppsummering

Tema for denne studien har vært de senere årenes økte tilflytting av utenlandsk arbeidskraft til Norge, og denne arbeidsinnvandringens betydning for det norske boligmarkedet. På bakgrunn av at arbeidsinnvandrerne opphold i Norge ofte er midlertidig, har vi vært spesielt opptatt av den økte arbeidsinnvandringens betydning for leiemarkedet. Sentrale problemstillinger for studiens analyser har vært å undersøke i hvilken grad det norske boligmarkedet er strukturelt innrettet med hensyn til å møte den økte arbeidsinnvandringen, hva som ligger til grunn for arbeidsinnvandrerne ulike strategier på boligmarkedet og hvilke konsekvenser økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft kan ha på lokale boligmarked og kommunenes bruk av boligsosiale virkemiddel. Problemstillingene er belyst med utgangspunkt i sekundærinformanters kunnskap om arbeidsinnvandrerne situasjon i Norge. På bakgrunn av disse intervjuene har vi vurdert innvandringspolitikk og boligpolitikk som strukturelle betingelser for arbeidsinnvandrerne bolig-etablering, samt identifisert noen sentrale dimensjoner i arbeidsinnvandrerne strategier for å løse sine boligutfordringer. På bakgrunn av disse strategiene har vi vurdert hvordan lokale boligmarked kan påvirkes av arbeidsinnvandrerne boligetablering.

Med utgangspunkt i ulike krav til opphold som arbeidsinnvandrere stilles overfor når de kommer til Norge, kan vi kategorisere arbeidsinnvandrere i tre hovedgrupper; de som kommer fra nordiske land, de som kommer fra EØS-området og de som kommer fra såkalte tredjeland utenfor EØS-området. De ulike kravene til opphold betyr at arbeidsinnvandrere fra tredjeland i stor grad blir tilbudt bolig gjennom arbeidsgiver når de kommer til Norge, mens de to andre gruppene primært må ordne dette selv. Mange arbeidsinnvandrere fra EØS-området blir imidlertid også tilbudt bolig gjennom arbeidsgiver. Dette gjelder særlig arbeidstakere som kommer til Norge på korttidsoppdrag eller som pendler mellom Norge og opprinnelseslandet. Nordiske arbeidsinnvandrere er i stor grad overlatt til seg selv, men denne gruppen opplever sannsynligvis færre barrierer i boligmarkedet enn de

to andre arbeidsinnvandrergroppene. De har språklig nærhet til norsk og de har det derfor lettere når de skal orientere seg i markedet, samt at de også blir foretrukket blant norske utleiare.

Det er noen strukturelle trekk ved det norske boligmarkedet som kan være utfordrende for utenlandske arbeidstakere som kommer til Norge. Blant annet kan bestemmelser om minsteavtaletid, lite gjennomiktig boligformidling, høye priser og krav om egenkapital, diskriminering og framvekst av uformelle og ulovlige boligløsninger være barrierer som gjør det vanskelig for arbeidsinnvandrere å etablere seg med gode boforhold.

Hvordan arbeidsinnvandrerne løser de strukturelle utfordringene på boligmarkedet vil variere ut fra deres individuelle forutsetninger. Arbeidsinnvandrere som flytter til Norge er en sammensatt gruppe, som ut fra sine forutsetninger velger ulike strategier for å løse sine boligutfordringer. Strategiene varierer langs dimensjoner som botid, familiesituasjon, bistand fra arbeidsgiver, økonomiske ressurser, kulturelle ressurser og sosiale ressurser. Tidsdimensjonen er viktig for å forstå arbeidsinnvandrernes strategier og utfordringer på boligmarkedet, siden boforholdene kan endre seg trinnvis ut fra tiden arbeidsinnvandrerne har oppholdt seg eller planlegger å oppholde seg i Norge.

Økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft innebærer som oftest økt press i de lokale boligmarkedene der de etablerer seg. Dette kan medføre endringer i boforholdene til de groppene som etablerer seg i de samme markedssegmentene som arbeidsinnvandrerne. Blant annet kan situasjonen til vanskeligstilte på boligmarkedet forverres. Først og fremst gjennom økte boutgifter, men i verste fall gjennom at de utkonkurreres i kampen om de boligene arbeidsinnvandrerne etterspør. Dette forutsetter imidlertid at de etterspør de samme boligene. Økt tilflytting av arbeidsinnvandrere kan også medføre endringer i bruk av de boligsosiale støtteordningene. Ved langvarig eller permanent etablering vil mange arbeidsinnvandrere etterspørre startlån for å løse utfordringene knyttet til bankenes egenkapitalkrav. Videre kan kommunene oppleve økt etterspørsel etter bostøtte. Denne etterspørselen kommer primært i form av økte utbetalinger til vanskeligstilte, som får økte boutgifter i kjølvannet av økt press og prisvekst på leiemarkedet. Økt arbeidsinnvandring betyr med andre ord at berørte kommuner bør planlegge

og legge til rette for denne tilflyttingen i sin boligpolitikk. For å kunne tiltrekke seg og beholde utenlandske arbeidstakere kreves det at kommunene tenker og handler helhetlig og jobber langsiktig. Presskommuner må ta høyde for økt arbeidsinnvandring, blant annet ved at boligpolitikk og integreringspolitikk kobles tettere sammen. Økt arbeidsinnvandring krever at disse arbeidstakerne får mulighet til å etablere seg i akseptable boforhold, lære norsk og får tilbud om andre tiltak som gjør at de også trives og blir inkludert i lokalsamfunnet.

Vi vet de kommer, men ikke hvordan de bor

Arbeidsinnvandrerens boforhold må ses i lys av de strukturelle betingelsene på det norske boligmarkedet og de individuelle forutsetningene arbeidsinnvandrerne møter disse betingelsene med. Det er fortsatt behov for å få et bedre grunnlag for å vurdere ulike mekanismer som ligger bak ulike boforhold blant utenlandske arbeidstakere. I dag finnes det ingen bred kartlegging av disse boforholdene. Dette betyr blant annet at direktoratet som har ansvar for integrasjonspolitikken, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), har liten kunnskap om og interesse for hvordan den største innvandrerguppen i dag bosetter seg i Norge.

Behovet for kartlegging er viktig av flere grunner. Skal Norge være en attraktiv destinasjon for utenlandske arbeidstakere på lang sikt, må arbeidsinnvandrere tilbys tilfredsstillende boforhold. Tilfredsstillende boforhold vil også være en viktig forutsetning om arbeidsinnvandrere som bosetter seg i Norge på langsiktig eller permanent basis skal kunne integreres i det norske samfunnet og ta del i den norske velferdsmodellen. Manglende kunnskap om mekanismene som ligger til grunn for arbeidsinnvandrerens bosettingsmønster gjør Norge sårbart, siden vi er avhengige av den utenlandske arbeidskraften. Hva gjør vi for eksempel om arbeidsinnvandrerne reiser hjem og nye ikke kommer til? Og hva gjør vi om de blir? Begge scenarioene vil kreve bedre innsikt i arbeidsinnvandrerens beslutninger om å komme, bli og eventuelt reise hjem. I denne sammenheng vil det også være viktig å få bedre forståelse av hvilken rolle bolig spiller som barriere eller mulighet på denne beslutningen.

Enkelte har uttrykt bekymring for at økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft kan føre til økt lagdeling og klasseskiller som følger etnisitet (se f.eks. Brox 2005). Til grunn for den norske arbeidsinnvandringspolitikken ligger det et premiss om at Norge har et opplagt behov for utenlandsk arbeidskraft, og frem til nå har norske myndigheter vært opptatt av at utenlandske arbeidstakere skal tilbys akseptable lønns- og arbeidsvilkår. Det er ikke like opplagt hvor denne arbeidskraften skal bo.

Fremtidens leiemarked

Ifølge Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger vil Norge trenge utenlandsk arbeidskraft i lang tid fremover. Dette betyr at Norge må forholde seg til de utfordringene arbeidsinnvandrerne opplever og medfører på det boligmarkedet. På lang sikt innebærer dette at det må bygges flere boliger, og det må bygges boliger som er tilpasset arbeidsinnvandrernes behov. De arbeidsinnvandrerne som oppholder seg langvarig eller permanent i Norge, vil i stor grad ha et boligbehov som ligner det vi finner i majoritetsbefolkningen. Foreløpig vet vi lite om den langsiktige utviklingen i arbeidsinnvandrernes bosettingsmønster. Dette mønsteret vil sannsynligvis også variere mellom ulike grupper arbeidsinnvandrere. Ut fra dagens arbeidsinnvandring, ser det imidlertid ut til at de fleste utenlandske arbeidstakere har et midlertidig perspektiv på sitt opphold i Norge, og de vil derfor primært ha behov for midlertidige boligløsninger. Blant nyankomne og arbeidsinnvandrere med korte arbeidsoppdrag, vil det eksistere et behov for kort-siktige boligløsninger. Disse arbeidsinnvandrerne etterspør fleksible korttids-tilbud, der de kan få rimelig overnatting mens de orienterer seg i arbeids- og boligmarkedet. Dette boligtilbudet eksisterer ikke i dagens boligmarked.

På kort sikt innebærer utfordringene knyttet til økt tilflytting av utenlandsk arbeidskraft at arbeidsinnvandrerne må få bedre informasjon om det norske boligmarkedet, samt at kontrolltiltak overfor uformelle og ulovlige boligløsninger må bli bedre. Dette er viktig for å forhindre at nye og useriøse boligtilbud skal forstyrre boligmarkedets virkemåte, og på denne måten bidra til en «race to the bottom»-effekt og dårligere boforhold blant arbeidsinnvandrere generelt sett. Sosial dumping av boforhold kan med andre ord betraktes som en parallell til sosial dumping av arbeidsforhold (NOU 2011:7).

Summary

The topic of this study is the increased labour immigration into Norway in recent years and, more specifically, the impact and dynamics of this immigration on the Norwegian housing market. As labour immigrants in Norway often have short-term plans and temporary contracts, we have been particularly concerned with the impact of the increased labour immigration on the rental housing market. Key questions we have addressed are:

- To what extent, and how, is the Norwegian housing market structurally aligned with the increased labour immigration?
- What is the basis for labour migrants' different strategies in the housing market?
- What is the impact of increased labour immigration on local housing markets and local governments' use of social housing?

The analysis is based on interviews with people who presumably know the housing situation of labor immigrants in Norway. We have considered immigration and housing policies as structural conditions for the housing processes of labour immigrants, and identified some key dimensions of their strategies to resolve their housing challenges. On the basis of these strategies we have considered how local housing markets may be affected by the housing processes of labour immigrants.

Based on their different visa and residence requirements, we categorize immigrant workers into three main groups: Nordic citizens, EEA citizens, and citizens of so-called third countries, or countries outside the EEA. The immigration requirements entail that labour immigrants from third countries are largely being offered housing through their employers upon arrival, while the other two groups primarily have to find their own housing. Many immigrant workers from within the EEA are, however, also offered housing through their employers. This particularly applies to employees who come to Norway on short-term assignments or who are commuting between Norway and the country of origin. Nordic immigrant workers are largely left to themselves, but this group experiences fewer barriers in the housing market

than the other two groups of immigrants. The Scandinavian languages are mutually intelligible, and this makes it much easier to find information about how the housing market operates. Nordic immigrants are also frequently preferred among Norwegian house owners.

Some structural features of the Norwegian housing market can be challenging for foreign workers who come to Norway. Among these minimum occupancy, non-transparent housing services, high prices and equity requirements, discrimination and the emergence of informal and illegal housing solutions provide barriers that make it difficult for migrant workers to procure adequate housing. How immigrants solve the structural challenges in the housing market varies according to their individual circumstances. Immigrant workers who move to Norway constitute an unusually diverse group, and their strategies vary accordingly, mainly along the dimensions of length of sojourn in Norway, family situation, assistance from employers, financial resources, cultural resources and social resources.

The time dimension is particularly important for understanding labour immigrants' housing strategies and challenges. The longer an individual has stayed in Norway, the more established he or she is likely to be in the housing market. An increase in labour immigration often means increased pressure on local housing markets. This can lead to changes in the opportunities for groups who wish to establish themselves in the same market segments as labour migrants. For some marginal and disadvantaged groups, this may mean a worsening situation due to increased expenses, while some may even find themselves left behind in the competition for available housing. This presupposes, however, that they are competing for the same housing. Increased labour immigration may also lead to changes in the use of social housing subsidies. For prolonged or permanent establishment, many migrant workers may, like the population at large, apply for start-up loans" to meet banks' equity requirements. Furthermore, local authorities may experience an increase in the demand for housing subsidies. This demand comes primarily in the form of increased payments to the disadvantaged who experience increased housing costs in the wake of increased pressure and inflation in the rental market. Increased labour immigration means that the involved local authorities should plan and

facilitate this migration in its housing policy. This is generally not the case today, although there are some exceptions.

There is a need for a better basis for assessing different mechanisms underlying the different housing conditions among labour immigrants. Housing policy and integration policy are closely connected. At present, the Directorate responsible for the implementation of Norway's integration policy, The Directorate of Integration and Diversity (IMDi), has little knowledge of the largest category of immigrants, namely labour immigrants. The need for further research and monitoring is important for several reasons. If Norway is to be an attractive destination for foreign workers in the long run, labour immigrants must be able to secure satisfactory housing. Satisfactory housing will also be an important prerequisite for the successful integration into Norwegian society of immigrant workers on a long-term or permanent basis. A lack of knowledge of their settlement and possible re-migration patterns and of the mechanisms underlying such patterns makes Norway vulnerable. Given that the country is highly dependent on foreign labour, Norway must deal more actively with the challenges that migrant workers experience on the housing market.

The housing needs of immigrant workers who stay long-term or permanently in Norway will most likely resemble those of the majority population. This means that projections of labour immigration, produced by Statistics Norway, need to be incorporated into local and national housing plans, so that the real need for housing may be exposed.

Currently, however, we know little about the long-term trends in the settlement patterns of today's labour immigrants. This is also likely to vary between different groups of workers. Based on the current situation, most foreign workers appear to have a temporary perspective on their stay in Norway, and therefore primarily require temporary housing solutions. Among new, job-seeking arrivals and migrant workers with short-term contracts of employment, there is a great need for short-term housing solutions. These migrant workers need flexible and affordable accommodation while they orient themselves in the labour and housing markets. Such a housing supply does not currently exist. In the short term, challenges are also related to a lack of accessible information about the

Norwegian housing market. Measures to control informal and illegal housing solutions also need to be improved.

Referanser

- Andersson, L., N. Jacobsson og A. Kotsadam (2012): A Field Experiment of Discrimination in the Norwegian Housing Market: Gender, Class and Ethnicity, *Land Economics*, 88 (2), s. 233–240.
- Barlindhaug, R., K. Johannessen og T. Kvinge (2011): *Boligkarriere for startlånsøkere*. NIBR-rapport 2011:15.
- Bratsberg, B., Raaum, O. og K. Røed (2006): "The Rise and Fall of Immigrant Employment: A Lifecycle Study of Labor Migrants to Norway". Frisch Center. Working Paper. (<http://www.frisch.uio.no/pdf/riseandfall.pdf>)
- Brochmann, G. og K. Kjeldstadli (2008): *History of immigration: The case of Norway 900–2000*. Universitetsforlaget.
- Brox, O. (2005): *Arbeidskraftimport: Velferdsstatens redning – eller undergang?* Pax forlag.
- Coleman, J. (1990): *Foundations of Social Theory*. Belknap Harvard.
- Dølvik, J. E., Eldring, L., Friberg, J. H., Kvinge, T., Aslesen, S. og A. M. Ødegård (2006): *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU- utvidelsen*. Fafo-rapport 548.
- Dølvik, J. E. og J. H. Friberg (2008): *Den nye arbeidsinnvandringen fra øst: Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidspolitiske konsekvenser*. IMER-notat.
- Fafo (2012): *Overgangsordninger*. Fafo Østforum. (<http://www.fafo.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Temasider/overgangsordninger.htm>)
- Favell, A. (2008): The new face of East–West migration in Europe, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(5), s. 701–716.
- Friberg, J. H. (2009): Arbeidsinnvandring fra Øst – Nye mønstre for migrasjon, sysselsetting og integrering i kjølvannet av finanskrisa?, i *Integreringskart 2009. Integrering i økonomiske nedgangstider*. IMDi-rapport 7-2009.
- Friberg, J.H. og L. Eldring (2011): *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-report 2011:27.
- Grannovetter, M. (1973): The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, Vol. 78, nr. 6, s. 1360–130.

- Gulbrandsen, L. og V. Nordvik (2007): *Tilbudet av leide boliger*. NOVA's skriftserie 6/07.
- Hedström, P. (2005): *Dissecting the social: On the principles of analytical sociology*. Cambridge.
- IMDI (2008): *Vi blir ...: Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*. IMDI-rapport 1- 2008. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- IMDI (2009): *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Indset, M., K. Johannessen og S. Søholt (2011): *Globalisering og boligpolitikk: Noen utviklingstrekk*. NIBR-rapport 2011:18.
- King, R. (2002): Towards a new map of European migration, *International Journal of Population Geography* 8(2), s. 89–106.
- Kjøsterud, T. (2005): *Hvordan målene ble nådd: Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. NOVA-temahefte 1/05.
- Langsether, Å. (2005): *Bolig med kommunens bistand*. NOVA Rapport 17/05.
- Langsether, Å., L. Gulbrandsen og E. Annaniassen (2003): *Leiemarkedet og leietakernes rettsvern*. NOVA Rapport 2/03.
- Langsether, Å. og H. C. Sandlie (2006a): Boforhold i leiemarkedet, i Gulbrandsen, L. (red.): *Bolig og levekår i Norge 2004*. NOVA Rapport 3/06.
- Langsether, Å. og H. C. Sandlie (2006b): *Hva sier loven – hva tror folk?: En kartlegging av befolkningens kjennskap til husleieloven*. NOVA Rapport 6/06.
- Matejko, E. og R. Stefanska (2007): Barrierer mot integrering av polske arbeidere i Norge, i O. Kaldheim (red): *Integreringskart 2007: Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*. IMDi.
- Morokvasic, M. (2004): 'Settled in mobility': engendering post-wall migration in Europe, *Feminist Review*, 77(1), s. 7–25.
- Myrvold, T. M., A. Strand, A. Holm og T. Hansen (2002): *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5.
- Nordvik, V. (2007): Tilbudet av leide boliger – fleksibelt eller flyktig, i Hansen, T., V. Nordvik og A. W. Pedersen (red.): *Statens og Husbankens rolle i en markedsbasert boligsektor: En kunnskapsoversikt*. NOVA Skriftserie 3/07.
- Nordvik, V., I. L. Skog Hansen, C. Koren og B. Lescher-Nuland (2011): *Den norske bostøtten: Effekter av en reform*. NOVA Rapport 2/11.

- NOU (2002:2): *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU (2011:7): *Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU (2011:15): *Rom for alle*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU (2012:2): *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet.
- Oslorender (2011): Vedlegg til høringsutkast til planstrategi og planprogram for Kommuneplan 2013. Oslo kommune. Byrådsavdelingen for finans og næring.
- Rye, J. F. (2007): Nyetablering av sekundære arbeidsmarkeder: Arbeidsinnvandring i landbruket, i *Søkelys på arbeidslivet*, nr. 2, Vol. 24, s. 39–53.
- Røed Larsen, E. og D. Sommervold (2011): Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og utsatte grupper spesielt, uttrykt vedlegg til NOU 15:2011 *Rom for alle*. (<http://www.regjeringen.no/pages/16756780/PDFS/Prisdannelsenidetsnorskeleiemarkedet.pdf>)
- Røed, M. og P. Schøne (2012): Does immigration increase labour market flexibility?, *Labour Economics*. Publisert online, doi.nr 10.1016
- Sandlie, H. C. (2008): *To må man være: Om ungdoms boligetablering på 1990-tallet*. NOVA Rapport 9/08.
- Sandlie, H. C. (2010): *Bolig og levekår i Norge 2007*. NOVA Rapport 2/10.
- Sandlie, H. Å. Langsether, J. Sørvoll, A. Skårberg og T. Hansen (2011): *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA Rapport 5/11.
- Saunders, P. (1990): *A Nation of Home Owners*. Unwin Hyman.
- SSB (2012a): *2011 ga nok en gang innvandringsrekord*. (<http://www.ssb.no/emner/02/02/20/innvutv/main.html>)
- SSB (2012b): *Rask utvikling mot 6 millioner innbyggere*. (<http://www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/main.html>)
- Søholt, S. og K. Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2.
- Søholt, S. og K. Johannessen (2011): Nye arbeidsinnvandrere i boligmarkedet, i Indset, M., Johannessen, K. og S. Søholt (red.): *Globalisering og boligpolitikk: Noen utviklingstrekk*. NIBR-rapport 2011:18.

- Søholt, S., A. M. Ødegård, B. Lynnebakke og L. Eldring (2012): *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. Samarbeidsrapport NIBR/Fafo.
- Sørvoll, J. (2011): *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010*. NOVA Rapport 16/11.
- Statskonsult (2007): *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergreper*. Rapport 2007:1.
- St.meld.nr 23 (2003–2004): *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.meld.nr.18 (2007–2008): *Arbeidsinnvandring*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Tassinopoulos, A, H. Werner og S. Kristensen (1998): *Mobility and migration of labour in the European Union and their specific implications for young people*. CEDEFOP Document.
- Thorshaug, K., M. Valenta og B. Berg (2009): *Arbeidsinnvandring: Konsekvenser for det kommunale apparatet*. IMDI-rapport 1-2009. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Vassenden, A., (2012): *“Man må ha en plass å bo”: En sosiologisk studie av vanskeligstilte i et boligeierland*. Rapport IRIS-2012/029.
- Whitehead, C., Edge, A., Gordon I., Scanlon, K. og T. Travers (2011): *The impact of migration on access to housing and the housing market*. LSE London. (http://www2.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/machousingreport_2012.pdf)
- Ødegård, A.M. og R. Andersen (2011): *Østeuropeisk arbeidskraft i hotel, verft, fiskeindustri og kjøttindustri*. Fafo-notat 2011:21.