

Marthe Indset,  
Katja Johannessen og  
Susanne Søholt

# Globalisering og boligpolitikk

Noen utviklingstrekk



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

# Globalisering og boligpolitikk

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2009:2

**Etniske minoriteter og  
forskjellsbehandling i  
leiemarkedet**

NIBR-rapport 2010:12

**Osloregionene**  
– mangfold, innovasjon og  
utvikling

NIBR-rapport 2010:16

**Damografisk utvikling i  
fem storbyer**

NIBR-rapport 2010:17

**Befolkningsutvikling og  
bolimarked i fem  
storbyer**

Rapportene koster  
fra kr 250,- til kr 350,-og  
kan bestilles fra NIBR:  
Gaustadalléen 21  
0349 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74

E-post til  
[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene  
kan også skrives ut fra  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til  
de oppgitte prisene

Marthe Indset,  
Katja Johannessen og  
Susanne Søholt

# Globalisering og boligpolitikk

Noen utviklingstrekk

NIBR-rapport 2011:18

Tittel: **Globalisering og boligpolitikk**  
Noen utviklingstrekk

Forfatter: Marthe Indset, Katja Johannessen og Susanne Søholt

NIBR-rapport: 2011:18

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-7071-893-1

Prosjektnummer: 2539, 2766 og 2758

Prosjektnavn: SIP Bolig og SIP Sekundærboliger og dobbeltbosetting

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet

Prosjektledere: Marthe Indset og Susanne Søholt

Referat: Gjennom tre forskjellige bidrag belyser denne rapporten hvordan nasjonal og kommunal boligpolitikk og forhold i boligmarkedet blir påvirket av globalisering. EØS-avtalen legger føringer for politikken og åpner for fri arbeidsinnvandring. Hvordan betingelsene i boligmarkedet og offentlige ordninger er tilpasset denne gruppen undersøkes. Innvandrere selv inngår i transnasjonale nettverk og noen praktiserer dobbelt bosetting. Forskjellige insitamenter og praksiser belyses.

Innledning: Norsk og engelsk  
Dato: Juni 2011  
Antall sider: 149  
Pris: 250  
Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: nibr@nibr.no

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2011

---

# Forord

Denne rapporten omfatter tre ulike arbeider om sammenhenger mellom økende globalisering og den norske boligpolitikken og boligmarkedet. Første del, *EU og nasjonal boligpolitikk: En kartlegging*, er skrevet av statsviter Marthe Indset. Boligpolitikk utgjør ikke et felles politikkområde med kompetanse for EUs organer til å bestemme lover, regler og utforme politikk. Det er først og fremst opp til den enkelte medlemsstat å utforme egen, nasjonal politikk på dette området. Den nasjonale boligpolitikken blir likevel berørt av EUs regelverk innen andre sektorområder, som miljø, klima og energi, innkjøp og offentlig støtte og bygningssektoren. Denne kartleggingen gir en oversikt over de viktigste delene av EU-regelverket, som berører nasjonal boligpolitikk, og hvordan EØS-avtalen og EU-regelverket er med på å sette rammer for boligpolitikken.

Del to, *Nye arbeidsinnvandrere i boligmarkedet*, undersøker hvordan boligmarkedet og tilhørende velferdsordninger møter arbeidsinnvandrere fra EU-landene. Norges deltakelse i EØS-avtalen og de samfunnsmessige endringene som følger av dette, setter nye problemstillinger på dagsorden. Boligsituasjon og boligsikkerhet for EU's mobile befolkning utgjør et sett av problemstillinger som utfordrer den nasjonale velferds- og boligpolitikken. Prosjektet er et pionerarbeid og kan karakteriseres som et "nøstarbeid" innenfor et relativt blankt felt i norsk boligforskning. Arbeidet vært gjennomført i samarbeid mellom statsviter Susanne Søholt (prosjektleder) og sosiolog Katja Johannesen.

Prosjektene *EU og nasjonal boligpolitikk: En kartlegging* og *Nye arbeidsinnvandrere i boligmarkedet* er gjennomført innenfor NIBRs strategiske instituttprogram for samfunnsvitenskaplig boligforskning finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet.

Del tre i denne rapporten, *Immigranter og dobbeltbosetting*, utfordrer norske oppfatninger om dobbeltbosetting som hytte på fjellet eller ved sjøen. Her brukes begrepet dobbeltbosetting i forbindelse med innvandrerbefolkningens praksis med å opprettholde eller etablere en bolig i opphavslandet eller i tredjeland, i tillegg til bolig i Norge. Del tre er skrevet av Susanne Søholt. Arbeidet er en del av NIBR's strategiske instituttprogram finansiert av Miljøverndepartementet.

Oslo, juni 2011

Evelyn Dyb  
Forskningsjef

# Innhold

Forord .....	1
Figuroversikt .....	6
Innledning.....	7
Introduction .....	10

## **Del I Norsk boligpolitikk og EU**

<b>Av Marthe Indset</b> .....	13
Innledning.....	14
1.1 Om prosjektet.....	14
1.2 Problemstillinger .....	16
1.3 Metode.....	16
2 Sosialpolitikk .....	17
2.1 EUs traktatverk .....	18
2.2 Sekundærlovgivningen.....	19
2.3 EUs sosiale agenda og Europa 2020-strategien.....	23
3 Konkurransopolitikken .....	26
3.1 Innkjøp og offentlig støtte.....	26
3.1.1 Tjenester av allmenn interesse .....	26
3.2 Varehandel .....	38
4 Miljø og klima .....	43
4.1 Miljø og bærekraftig utvikling .....	43
5 EUs regionalpolitikk og Interreg.....	49
6 Oppsummerende drøfting .....	51

## **Del II Nye arbeidsinnvandrere i boligmarkedet**

<b>Av Susanne Søholt og Katja Johannessen</b> .....	55
7 Innledning.....	56
7.1 Hva forstås med bolig når det gjelder arbeidsinnvandrere? .....	59



7.2	Det særegne med nye arbeidsinnvandrere fra EØS-landene.....	59
8	To bølger med arbeidsinnvandrere i nyere tid .....	61
8.1	Arbeidsinnvandrere, boforhold og politikk på 1970-tallet.....	63
8.1.1	Arbeidsinnvandrerens boforhold på 1970-tallet.....	63
8.1.2	Arbeidsinnvandrerens bosettingsmønster i Oslo på 1970-tallet.....	65
8.1.3	Politisk bekymring – politiske tiltak .....	66
9	Nye arbeidsinnvandrere - noen vilkår som regulerer deres situasjon .....	69
9.1	Grunnleggende kriterier for opphold i Norge.....	70
9.1.1	Bo og jobbe i Norge .....	72
9.1.2	Personnummer .....	75
9.2	Rettigheter til velferdsgoder i Norge.....	76
9.2.1	Arbeidsledige – flere blir enn forventet.....	77
9.2.2	Dagpenger .....	80
9.2.3	Sykepenger .....	81
9.2.4	Sosialhjelp.....	82
9.2.5	Barnetrygd og kontantstøtte.....	82
9.2.6	Velferdsturisme fra nye EU-land? .....	83
9.2.7	Oppsummering .....	84
10	Arbeidsinnvandreres boligsituasjon .....	86
10.1	Midlertidige opphold - midlertidige boligløsninger....	87
10.1.1	Barrierer – språk og kort tidsperspektiv .....	89
10.1.2	Bolig gjennom polsk miljø.....	90
10.1.3	Familieinnvandring – endrete boligbehov.....	91
10.1.4	Fokus på å tjene penger – ikke på bolig .....	91
10.2	Tilknytning til arbeidslivet har konsekvenser for boligsituasjonen.....	93
10.3	Kontakt til og bolig i hjemlandet.....	95
10.3.1	Oppsummering .....	96
11	Boligrettigheter .....	98
11.1	Kommunal bolig .....	100
11.2	Boligbistand - private offentlige og økonomiske ordninger.....	101
11.2.1	Lån hos private aktører .....	101
11.2.2	Startlån til utenlandske borgere.....	102
11.2.3	Bostøtte .....	103

11.2.4	Innboforsikring .....	105
11.2.5	Oppsummering .....	105
12	Hvem gjør noe i dag? .....	107
13	Avslutning, oppsummering og videreføring.....	110
<b>Del III Immigranter og dobbeltbosetting</b>		
<b>Av Susanne Søholt .....</b>		
14	Innledning.....	114
14.1	Bakgrunn .....	115
14.1.1	Hva menes med dobbeltbosetting? .....	116
14.2	Notatets hensikt .....	117
15	Utgangspunktet – forestillingen om ”den norske hytta” .....	118
15.1	Ekstrabolig og rekreasjon i forskjellige etniske miljøer.....	119
15.1.1	Rekreasjon og natur .....	121
15.1.2	Rekreasjon og opplevelser .....	122
15.1.3	Rekreasjon og sosialt samvær.....	122
15.1.4	Fri fra sosial kontroll .....	123
15.2	Ekstrabolig og tilhørighet .....	124
15.2.1	Transnasjonale nettverk, status og sosialt press .....	126
15.2.2	Kontakt til opphavslandet .....	130
15.2.3	Flyktninger og arbeidsinnvandrere – forskjellig utgangspunkt for ekstrabolig i opphavsland .....	131
15.2.4	Oppsummering – rekreasjon og tilhørighet .....	132
15.3	Migrantperspektiv på ekstraboliger over livsløp og generasjoner.....	132
15.4	Innvandrer- og utvandrerstatus gir forskjellige betingelser for ekstraboliger .....	133
16	Datakilder .....	135
16.1	Dokumentasjon av ekstraboliger og fritidsboliger i innvanderbefolkningen.....	135
16.2	Videre forskning.....	136
16.3	Implikasjoner for integrering.....	137
16.4	Samfunnsmessige konsekvenser av dobbeltbosetting; boliger i Norge og opphavsland; .....	138
16.5	Politiske implikasjoner av ekstraboliger i utlandet .....	140
16.6	Satsingsområder på NIBR .....	140
	Litteratur .....	142

# Figuroversikt

Figur 9.1	<i>Registrerte helt arbeidsledige innvandrere og deltakere på tiltak 15-74 år, etter landbakgrunn, og tid. Kilde. Statistisk sentralbyrå.....</i>	78
-----------	---	----

---

# Innledning

*Marthe Indset, Katja Johannessen og Susanne Søholt*

## **Globalisering og boligpolitikk**

Noen utviklingstrekk

NIBR-rapport: 2011:18

Norsk tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen og Schengensamarbeidet gjør at Norge må forholde seg til politikk og regelverk som blir utformet av EU. EU har ingen felles boligpolitikk, men regelverk og aktiviteter på andre områder kan likevel legge føringer for nasjonal og lokal boligpolitikk.. Blant annet påvirker EØS-avtalens fire friheter – fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital boligmarkedet på flere måter. Det får betydning for mange av de beslutningene som til sammen bestemmer hva som blir bygget eller ombygget, hvor det bygges, på hvilke premisser og hva slags politikk man kan utvikle lokalt for omfordeling innen boligmarkedet. Særlig viktig er at EØS-avtalen virker inn på kommunenes handlingsrom i boligpolitikken.

I vårt perspektiv inngår boligpolitikken som en del av velferdspolitikken. Politikk kan defineres som den virksomheten innen et sosialt system (stat, kommune, andre institusjoner og sammenlutninger) som innebærer at mål blir satt, prioriteringer ordnet, verdier fordelt og virkemidler valgt og anvendt (Østerud 2007). Boligpolitikken skiller seg imidlertid fra andre velferds politikker ved at politikken i hovedsak blir iverksatt ved hjelp av markedet. Den offentlige boligpolitikken har derfor blitt kalt ”the wobbly pillar of the welfare state” (Torgersen 1987) og boligen er blitt velferds politikkens markedsvare (Bengtsson 1995). Statens rolle i boligforsyningen i moderne velferdsstater er ikke å skaffe boliger til innbyggerne, men å være et korrektiv til markedet, slik at markedet tilfredsstiller innbyggernes boligbehov på en god måte.

Boligpolitikkenes innretning er derfor økonomiske betingelser, lovgivning og regulering av markedsaktørenes handlingsrom (Bengtsson m.fl. 2006). Dette innebærer at endringer i boligpolitikkenes rammevilkår gjennom EØS-avtalen både kan påvirke betingelsene for boligforsyning og fordeling, og dermed betingelsene for utsatte grupper til å skaffe seg en tilfredsstillende boligsituasjon.

Migrasjon, gjennom mottak av flyktninger fra land utenfor EØS, og åpen arbeidsmobilitet innen EØS/Schengen-området påvirker også boligmarkedet nedenfra. Innvandrerbefolkningens opplevde muligheter og praksiser i boligmarkedet samt boligtilbydernes reaksjon på nye grupper på etterspørselssiden kan føre til økt differensiering i markedet og i folks boligsituasjon.

I denne rapporten har vi samlet tre bidrag som på hver sin måte drøfter nye problemstillinger innenfor boligfeltet som følger av EU-politikk og global migrasjon. Vi er opptatt av hvordan disse prosessene påvirker den nasjonale og kommunale boligpolitikken og praksiser i markedet. Hvert bidrag består av en kunnskapsstatus og utforskning av noen nye problemstillinger som følger av migrasjon og europeisering av boligpolitikken.

Del 1; *Norsk boligpolitikk og EU* kartlegger hvordan EUs politikk berører nasjonal boligpolitikk gjennom aktiviteter innen sosialpolitikken, konkurransepolitikken, miljøpolitikken og regionalpolitikken. Kartleggingen er primært en gjennomgang av EU-regelverk. Dette regelverket er med på å definere handlingsrommet og virkemidlene for hva kommuner og andre offentlige myndigheter kan foreta seg innen boligbygging, utforming av boligtilbud, og hvilke hensyn som legger føringer for boligbygging.

Del 2; *Nye arbeidsinnvandrere i boligmarkedet* henter frem og diskuterer vilkår for arbeidsinnvandreres oppholdsgrunnlag og eventuelle rettigheter og muligheter til boligsosial hjelp. Et viktig spørsmål blir da hvordan betingelsene i den nasjonale og kommunale boligpolitikken og – markedet tilpasser seg vilkårene for arbeidsmobilitet innen EU-landene. Uavhengig av oppholdsstatus og tid i Norge, har alle behov for et sted å bo fra de kommer til Norge. Spørsmålet er om betingelsene i boligmarkedet er lagt til rette for slik arbeidsmobilitet. Hva slags boligsikkerhet og boligrettigheter har denne gruppen om de for eksempel mister jobben? For å sette arbeidsinnvandrernes situasjon og muligheter i

---

boligmarkedet i perspektiv, sammenlignes dagenes situasjon med hvordan arbeidsinnvandrene utsatte boligsituasjon ble fanget opp politisk på 1970- og 1980-tallet.

Del 3; *Immigranter og dobbeltbosetting* tar utgangspunkt i innvandrerbefolkningens egne boligpraksiser. Hva er motivene for og praksisene når det gjelder dobbeltbosetting, dvs. praksiser for bolig i både opphavsland og i Norge. Opprettholdelse av hjemmet sitt, eller nyetablering av ekstrabolig i opphavslandet kan påvirke innvandrene boligambisjoner i Norge. Dobbeltbosetting og flerhushjem over landegrensene blant innvandrerbefolkningen kan utfordre forestillinger om hva som bidrar til integrasjon i innvandrerlandet og føre til større ulikhet i boforhold. På den annen side kan dobbeltbosetting forstås som alternativ til den tradisjonelle hytta og majoritetsbefolkningens økende tendens til å kjøpe feriehuse i utlandet. Hensikten med dette bidraget er utforske flere innfallsvinkler for å øke kunnskapen om fenomenet dobbeltbosetting i innvandrerbefolkningen.

# Introduction

*Marthe Indset, Katja Johannessen and Susanne Sobolt*

## **Globalisation and Housing**

NIBR Report 2011:18

Norway is connected to the EU through the EEA agreement and the Schengen Agreement. Policies and legal acts adopted by EU-institutions will be implemented in Norway. The EU has no common housing policy, though legal acts and actions in other areas do set certain constraints on national and local housing policy. The four freedoms of the EEA agreement – free movement of goods, persons, services and capital – affect the housing market in several ways. They affect several policy measures local authorities can pursue in the housing market, as well as the room for independent discretion.

In our perspective, housing policy is an element of welfare policy. Politics can be defined as those actions within a social system (state, municipality, other institutions and organisations) which entail the adoption of objectives, fixing of priorities, distribution of assets and selection and use of incentives and mechanisms (Østerud 2007). Housing policy differs from other welfare policies in that housing policy is largely enacted with the help of the market. Public housing policy has therefore been called “the wobbly pillar of the welfare state” (Torgersen 1987), and the home becomes a marketable welfare policy commodity (Bengtsson et al. 2006). Changes in the regulatory and fiscal environment through the EEA agreement are therefore likely to affect the factors influencing housing supply and distribution, and in turn the chances of vulnerable groups to achieve a satisfactory housing situation.

Migration, through the reception of refugees from non EEA countries and free labour mobility within the EEA/Schengen area

also affect the housing market. The perceived opportunities of the immigrant population, its practices in the housing market and housing purveyors' response to new groups on the demand side are likely to widen differences in the market and in people's housing situations.

The report contains three distinct parts. Each part comprises a knowledge status and examination of some of the new questions to do with global migration and the Europeanisation of national housing policy.

Part 1 looks at how EU politics affects national housing policy within the areas of social policy, competition policy, environmental policy and regional policy. This study is primarily a review of EU legal acts. EU legal acts are binding on local and other public authorities, and determine in part the available mechanisms in relation to housing policies and private-public partnerships.

Part 2 brings up and discusses the terms labour immigrants must fulfil to obtain permission to reside in the country, enjoy other rights and access to social housing authorities for help in housing matters. An important question is how these national and municipal housing policy criteria – and market criteria – respond to the rules on labour mobility within EU member states. Irrespective of the type of resident status and period of time spent in Norway, all immigrants need a place to live from the moment they arrive in Norway. What forms of housing security and housing rights do members of this group enjoy if, for instance, they were to lose their job? To put the situation and opportunities of labour immigrants in the housing market into perspective, the current situation is compared with the political handling of the precarious housing situation of labour immigrants in the 1970s and '80s.

Part 3 looks at the housing-related practices of the immigrant population itself. Why do immigrants prefer dual residency, and what are the practices related to it, i.e. to having one home in one's country of origin and one in Norway? Keeping the original home or acquiring new one in the country of origin could have an impact on the immigrants' ambitions relating to housing in Norway. Immigrants' practice of dual residency and of maintaining several homes in different countries are likely to challenge notions about what promotes integration and whether this practice increases



social inequalities in housing. On the other hand, dual residency can be understood as another variant of the traditional cabin/second home of the majority population and the increasing tendency to buy holiday homes abroad. The purpose of this contribution is to examine several approaches with a view to learn more about the phenomenon of dual residency among the immigrant population.

Del I

Norsk boligpolitikk og EU

**Av Marthe Indset**

# Innledning

## 1.1 Om prosjektet

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjennomført en kartlegging av EUs betydning for nasjonal boligpolitikk. Boligpolitikk utgjør i utgangspunktet ikke noe felles politikkområde for EU. Det er først og fremst opp til den enkelte medlemsstat å utforme egen, nasjonal politikk på dette feltet. Den nasjonale boligpolitikken blir likevel berørt av EUs regelverk gjennom andre sektorområder, som miljø (inkludert klima og energi), økonomi (handel, innkjøp & offentlig støtte) og sosialpolitikk. I tillegg til utviklingen av retningslinjer og regelverk på de nevnte områder kanaliserer EU støttemidler til utviklingsprosjekter gjennom Intereg og EUs sektorprogrammer, som også byr på muligheter for boligpolitiske tiltak og prosjekter.

Prinsippet om ikke å gjøre bolig til et felles politikkområde på EU-nivå ser hittil ut til å ligge fast. Boligpolitiske spørsmål har dessuten i liten grad vært institusjonalisert i EU, men snarere omtalt som ”a small and back-door interest of the Social Affairs Division of the Commission” (MacLennan et.al., 1998). Noen utviklingstrekk gjør likevel at boligpolitikken blir berørt. Dette gjelder i hovedsak tre områder:

For det første blir boligpolitikk berørt indirekte gjennom EØS-avtalens konkurranseregulering og etableringen av et fellesmarked for hele EØS-området. Kjernen i EØS-avtalen er det indre markedet for handel med varer, tjenester, kapital og personer. Her gjelder eksempelvis en mengde harmoniseringsregler. I tillegg er det utviklet et stort volum regelverk for selve konkurranseprosessen, herunder bestemmelser om ulovlig statsstøtte og offentlige innkjøp. EUs konkurranseregulering og regelverk for de

fire friheter berører boligpolitikken i den grad offentlige myndigheter gjør innkjøp på markedet som gjelder bolig og bolig tjenester, eller velger å gi støtte til private aktører for å utforme boligpolitiske tiltak. Ikke minst gjelder dette boligbygging og byggebransjen, som utgjør en betydelig bransje mht arbeidskraftmobilitet og varehandel over landegrensene, og har i økende grad fått berøringspunkter til EU på dette området.

For det andre rommer EØS-avtalen også bestemmelser for samarbeid på noen andre, såkalte tilstøtende samfunnsområder. Miljøpolitikken er et av disse områdene. Siden mange miljøspørsmål er direkte relatert til gjennomføringen av det indre marked, har EUs aktivitet på dette området vært stor og økende gjennom årene. I dag har EU en omfattende myndighet på miljøområdet, og har kommet svært langt i utviklingen av egen miljøpolitikk (Ryborg og Kardel 1997, Dahl 2003). Bærekraftighet er i ferd med å bli innarbeidet som et gjennomgående prinsipp i all EUs politikkutforming og regelutvikling. Miljø og bærekraftig utvikling er dermed det andre hovedfeltet som berører boligpolitikken, gjennom miljø- og klimavennlige krav til bygningsvarer og utforming av boliger.

For det tredje vil sosialpolitiske tiltak og initiativ på EU-nivå kunne få betydning for boligpolitikken. Sosialpolitikk er et politikkområde som også hører til blant de såkalte tilstøtende områdene i EØS-avtalen, hvor det er delt kompetanse mellom medlemsstatene og EUs organer. Dette politikkkfeltet har imidlertid vært mer kontroversielt når det gjelder å legge til rette for overnasjonal politikk og lovgivning, enn miljøfeltet. Samtidig som vi har sett ved alle traktatkonferansene at sosialpolitikken har fått et utvidet hjemmelsgrunnlag, har det i praksis vist seg vanskelig for medlemsstatene å enes om felles reguleringer på dette området. Kåre Hagen (2003) påpeker at både sosial- og kristendemokratiet i Europa er politiske bevegelser som i utgangspunktet ønsker å følge opp en økonomisk deregulering på nasjonalt plan med en sosial reregulering av det europeiske fellesmarkedet, men å oppgi den suvereniteten som skal til for å utforme felles politikk, har vært vanskelig på det sosialpolitiske området. Mye av det sosialpolitiske arbeidet som i dag skjer på EU-nivå, skjer derfor gjennom frivillig koordinering og samordning (den åpne koordineringsmetoden), og gjennom programsamarbeidet.

Prosjektet har dermed tatt sikte på å kartlegge hva som gjøres på EU-nivå og hvordan dette slår ut nasjonalt. I denne kunnskaps-sammenstillingen har vi sett nærmere på noen hovedområder: Sosialpolitikk, handel og konkurranse, samt miljøfeltet. I tillegg kaster vi et blikk på hvordan EU berører nasjonal boligpolitikk gjennom arbeidet med regionalpolitikken, som har som mål å bidra til å redusere sosiale ujevnheter i utviklingsnivå.

## 1.2 Problemstillinger

Siktemålet med gjennomgangen har vært å foreta en kartlegging som kan benyttes som grunnlag for senere følgeforskning. Kartleggingen har tatt sikte å belyse hvordan EUs politikk berører nasjonal boligpolitikk. Kartleggingen er primært en gjennomgang av EU-regeleverk av relevans for boligfeltet. I mindre grad har vi belyst hvordan EUs støttemidler også kan ha betydning for bolig. Vi har sett nærmere på fire hovedområder:

- Sosialpolitikk / velferdspolitikk
- Konkurransopolitikken
- Miljøregelverket
- Regionalpolitikken

## 1.3 Metode

Gjennomgangen er basert på dokumentstudier. EU-dokumenter, tidligere FoU, norske NOU-er og ulike strategidokumenter er benyttet i tillegg til noen få intervjuer med representanter fra kommunesektoren. Undersøkelsen er imidlertid av begrenset karakter og det har ikke vært innefor rammene av dette prosjektet å foreta noen helhetlig gjennomgang.

## 2 Sosialpolitikk

EUs sosialpolitikk har gjennomgått en viss utvikling. Tidligere var dette feltet rettet mot arbeidstakerrettigheter og at arbeidsmarkedet skulle operere etter sosialt akseptable standarder (Hagen 1999). Regelverket gjaldt i utgangspunktet arbeidsmiljø, arbeidsrett og rett til likelønn uavhengig av kjønn. Dette er krav og bestemmelser som eksempelvis er gjennomført i den norske arbeidsmiljøloven. I dag er EUs arbeid med sosial spørsmål og menneskerettigheter vesentlig mer omfattende og ambisiøst enn tidligere.

Mye av dette arbeidet er av koordinerende og enstemmig karakter med basis i konsensustiltak, rådslaging, utvikling av felles mål, sammenlikning, osv. Bortsett fra på det regionalpolitiske og landbrukspolitiske området er økonomisk omfordeling og utjevning i det alt vesentlige et nasjonalstatlig anliggende. Samtidig har hjemmelsgrunnlaget for sosialpolitikken gradvis blitt utvidet.

EUs tilnærming til det sosialpolitiske feltet kan ses både i et menneskerettighetsperspektiv og et lønnsomhetsperspektiv. EUs charter for fundamentale rettigheter er et eksempel på det første. Lisboa-strategien, nå Europa 2020-strategien, kobler sosialpolitiske spørsmål til de langsiktige målene for økonomisk vekst, økt sysselsetting, nyskaping og bærekraftig samfunnsutvikling. De siste årene har man sett økt fokus på at regionale og territorielle ulikheter fungerer som barrierer i forhold til å kunne høste effektene av det indre marked. Territoriell utjevning kobles i sterkere grad til sosial utjevning. Siden 2000 er således anstrengelsene for å bedre sosial inkludering flyttet høyere opp på EUs politiske agenda, og hjemløshet er et av de definerte områdene av særskilt interesse ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/homelessness\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/homelessness_en.htm)). Dette gjør at tema som ”decent and affordable housing” spiller en mer synlig rolle i EUs sosialpolitikk, på ulike måter.

## 2.1 EUs traktatverk

EU er av medlemsstatene gitt sitt hjemmelsgrunnlag gjennom traktatverket. EUs rettsakter, det vil si sekundærlovgivningen (forordninger, direktiver og regler) må med andre ord være hjemlet i traktatverket. EUs traktater har blitt oppdatert og utvidet ved flere anledninger. Lisboa-traktaten som trådte i kraft i desember 2009 og som endrer traktatverket uten å erstatte det, utgjør den hittil siste revideringen.

Med Lisboa-traktaten blir EUs charter for grunnleggende rettigheter for første gang tatt inn som en formell del av traktatverket i form av en protokoll (vedlegg). Charteret og de grunnleggende rettighetene blir dermed juridisk bindende. Charteret hjemler en rekke borgerrettigheter, politiske rettigheter, økonomiske rettigheter og sosiale rettigheter. I charterets artikkel 34 tredje ledd om sosial sikkerhet og sosial assistanse, heter det:

In order to combat social exclusion and poverty, the Union recognises and respects the right to social and housing assistance so as to ensure a decent existence for all those who lack sufficient resources, in accordance with the rules laid down by Union law and national laws and practices.

Det gjenstår imidlertid å se hva slags rettsakter som vil bli avledet av dette rettighetscharteret, og hvordan det konkrete hjemmelsgrunnlaget vil bli fulgt opp og tolket. Forut for Lisboa-traktaten har grunnleggende menneskerettigheter først og fremst vært garantert gjennom medlemsstatenes nasjonale rettssystem. EUs rettspraksis er blitt utformet og utkrystallisert med respekt for, og i henhold til disse nasjonale rettsreglene. På denne måten har grunnleggende menneskerettigheter blitt garantert for indirekte.

Mye er uklart når det gjelder Charterets rettslige stilling (Menéndez 2001, Lissberg, 2001). Det skilles mellom bestemmelser i charteret som anerkjenner *rettigheter* og bestemmelser som inneholder *prinsipper*. Den forrige traktaten slo fast at rettighetene skal tolkes i samsvar med tilsvarende beskyttelse etter den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og medlemslandenes felles grunnlovstradisjoner. Det gjenstår å se i hvilken grad menneske-

rettsbeskyttelsen etter EMK og i EU går i retning av harmonisering. De bestemmelsene som inneholder prinsipper, anerkjennes bare rettslig i den grad de er gjennomført ved lovgivningsmessige eller andre tiltak (sekundærlovgivning) jf. artikkel II-52 nr. 5. Betydningen av Charterets prinsipper er dermed begrenset til å være et moment ved tolkingen av de aktuelle gjennomførings-tiltakene. Det er knyttet atskillig usikkerhet, både til selve skillet mellom rettighet og prinsipp, og til hvordan EF-domstolen vil praktisere skillet (Duthil de la Rochère 2004)

## 2.2 Sekundærlovgivningen

EUs sekundærlovgivning viser til det regelverket som vedtas av EU-institusjonene selv, med hjemmel i EUs traktatverk. De viktigste instrumentene i sekundærlovgivningen er forordninger og direktiver. Dette regelverket kan enten være sektorovergripende, altså ha en horisontal rekkevidde, eller det kan være sektorspesifikt, og følgelig gjelde for et avgrenset sektorområde. Her ser vi på den sektorspesifikke politikktutviklingen for sosialpolitikken, med relevans for boligpolitikken.

### Rettighets- og inkluderingsregelverket

EUs lovgivning på feltet antidiskriminering, eller inkludering, har utviklet seg til å bli et av de mest omfattende i verden. Både EF-domstolens rettspraksis, EUs sekundærlovgivning, utviklingen innen primærretten samt annen form for politikktutvikling gjennom handlingsplaner og strategier viser dette.

På slutten av 1990-tallet og de første årene av årtusenskiftet initierte EU arbeidet med flere horisontale direktiver som forbyr ulike former for diskriminering på ulike områder, og som har blitt vedtatt i løpet av disse årene. To viktige direktiver er:

- Forslag til rådsdirektiv **COM (2008) 426 final** om implementering av prinsippet om likebehandling av personer uavhengig av religion og livssyn, funksjonsevne, alder og seksuell orientering
- Rådsdirektiv **2000/43/EC** om implementering av prinsippet om likebehandling av personer uavhengig av rase og etnisk opprinnelse



Disse to direktivene implementerer prinsippet om likebehandling uavhengig av rase, etnisk opprinnelse, religion og tro, funksjons- evne, alder og seksuell orientering. Direktivene utvider dessuten nedslagsfeltet for likebehandling fra tidligere kun å gjelde arbeids- livet, til å være sektoroverskridende og gjeldende for sosial sikker- het, helseomsorg (healthcare), utdanning, varer og tjenester, samt bolig.

Det første av de to direktivene er fortsatt til behandling. Direktivet, som forbyr diskriminering på grunnlag av blant annet funksjonsnedsettelse, er blitt kritisert for likevel å utelate viktige prinsipper som universell utforming, betydningen av europeisk og nasjonalt standardiseringsarbeid for tilgjengelighet og retten til tilgjengelighet til tjenester – prinsipper med relevans for nasjonal boligpolitikk. Dette innebærer med andre ord at universell utforming, en rekke standarder samt retten til tilgjengelighet til tjenester (noe som ville fått betydning for bolig og boligbygging), ikke gis noe horisontal rettskraftighet i EU-regi. Som vi skal se nedenfor, har likevel universell utforming spilt en rolle i EUs sektorlovgivning.

En av grunnene til at direktivet fortsatt er til behandling er motstridende nasjonale interesser. Et av EU-landene er i mot direktivet og hevder at det ikke er EU som skal utforme politikk på dette området (subsidiaritetsprinsippet). Direktivet må ha konsensus i Rådet for å bli vedtatt.

### **Universell utforming**

EUs arbeid med universell utforming har delvis vært sektorover- gripende, knyttet til antidiskriminering og inkludering, og med inkludering for mennesker med funksjonshemming som satsnings- område. Eksempelvis har flere program og strategier hatt og har fokus på disse temaene (se nedenfor). Men delvis er også arbeidet med like muligheter for funksjonshemmede knyttet til det som EU omtaler som ”mainstreaming”, som i Norge kan sammenliknes med allmenngjøring, eller sektoransvarsprinsippet: Hver sektor har ansvar for å følge opp eller inkludere nærmere angitte hensyn/prinsipper innen sitt arbeid. Universell utforming være retningsgivende for det enkelte politikkområde, og innarbeides i den regulære saksbehandlingen av eksempelvis transportpolitiske spørsmål. Dette har gitt seg utslag i en rekke direktiver med krav til

universell utforming, eksempelvis EUs bussdirektiv og direktiv for offentlige anskaffelser.

EU blir omtalt som pådriver i arbeidet med å gjennomføre prinsippene om universell utforming i samfunnet (Sosial- og helsedirektoratet 2006). Både i Norge og Europa har universell utforming blitt et prinsipp i politikktutforming. I en prinsipp-uttalelse fra 2000 gir EU-kommisjonen uttrykk for at tilrettelegging av samfunnet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, herunder universell utforming, er en viktig målsetting for EU (COM (2000) 284). Samtidig som Norge har hatt et godt utviklet regelverk når det gjelder likestilling mellom kjønnene, har Norge frivillig valgt å slutte seg til mye av EUs brede anlagte politikk for inkludering og like muligheter. I tillegg har Norge vært forpliktet til å gjennomføre en del regelverk på feltet gjennom EØS-avtalen.

EU-kommisjonen opprettet en egen antidiskrimineringsenhet i Generaldirektorat for arbeid og sosialsaker i 2001. Enheten har blant annet ansvaret for EUs politikk for funksjonshemmede. Politikk for funksjonshemmede ble for alvor satt på dagsorden i 2003, som var det europeiske året for funksjonshemmede. Ved utgangen av året vedtok EU en handlingsplan for det videre arbeidet med å sikre like muligheter for denne gruppen mennesker. Handlingsplanen gjaldt årene 2005-2010. Hovedmålsettingene i denne var å skape like muligheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Målsettingen ble presisert i tre strategier. En av strategiene var forbedring av tilgjengelighet ved hjelp av universell utforming (design for all) (COM (2003) 650, COM (2005) 486 final). Handlingsplanen varslet flere mer konkrete tiltak innen universell utforming. Det ene var å innarbeide universell utforming til å bli et gjennomgående prinsipp for all relevant fellesskapspolitikk som gjelder tilgjengelighet til bygg. Videre ble det vist til at det skal legges til rette for utvikling av en rekke europeiske standarder for tilgjengelighet, universell utforming og bygg. Det ble varslet en revidering av byggvaredirektivet, innkjøpsdirektivene og i allokeringen av strukturfondsstøtte i lys av prinsippene for universell utforming. Handlingsplanen annonserte dessuten at tilgjengelighet og universell utforming skal innarbeides i opplæring og utdanning (COM (2003) 650: 23). Det fremgår av handlingsplanen at EU har latt seg inspirere av Europarådets arbeid for å fremme universell utforming (idem: 22).

Norge valgte frivillig å slutte seg til dette samarbeidet, og har deltatt som observatør i EU-kommisjonens komité for spørsmål som gjelder personer med nedsatt funksjonsevne. Høsten 2004 ble Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne (2005-2009) lag frem. Planen bygger blant annet på EUs strategiarbeid (Arbeids- og Sosialdepartementet & Miljøverndepartementet, Handlingsplan). I likhet med EUs handlingsplan fokuserer også den norske på universell utforming av bygg: Utvikling av norske standarder skal samordnes med internasjonalt standardiseringsarbeid. Det skal utvikles opplæringsprogram for tilgjengelighet til bygninger og boliger. Sektorregelverk blir dessuten varslet revidert (f.eks innkjøpsregelverket), og flere av tiltakspunktene gjelder integrering av universell utforming i planlegging (ibid). Handlingsplanen omfattet satsinger fordelt på 15 departementer og spant fra små tiltak til flerårige programmer.

EUs handlingsplan for mennesker med nedsatt funksjonsevne (COM (2003) 650) ledet i sin tur til Det europeiske året for like muligheter for alle i 2007. Også i dette EU-initiativet deltok Norge, og aktivitetene i Norge ble koordinert av Likestillings- og diskrimineringsombudet. EU-Kommisjonen ga om lag 1,2 millioner kroner i støtte til tiltakene i Norge. I samarbeid med over 20 organisasjoner ble årets fire målsettinger iverksatt gjennom 24 tiltak som rettet fokus på arbeidsliv, kultur og idrett, informasjons- og opplæringskampanjer.

Prinsippene for universell utforming har blitt retningsgivende for norsk politikk også som en konsekvens av sektordirektiver gjennom EØS-avtalen. Som påpekt ovenfor er prinsippet om universell utforming tatt inn i flere av EUs sektordirektiver, som igjen er tatt inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Det oppdaterte regelverket for offentlige anskaffelser og transportregelverkets tilgjengelighetskrav er to områder. Det gjelder revideringen av både lov og forskrift om offentlige anskaffelser, som fra 2007 gjennomførte EUs reviderte direktiver fra 2004 på dette området (2004/17/EC og 2004/18/EC). Regelverket stiller krav til at universell utforming skal inkluderes i planleggingsfasen av offentlige anbudsrunder.

Også arbeidsmiljøloven er endret i retning av økte tilgjengelighetskrav for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, noe som

også gjelder den fysiske utformingen. Disse endringene kom i 2001, som et resultat av det EØS-relevante EU-direktivet 2000/78/EC, som beskytter funksjonshemmede mot diskriminering på arbeidsmarkedet, og krever en rimelig grad av tilrettelegging av arbeidsplasser og bygninger der vedkommende arbeider (2000/78/EC).

Når det gjelder varer / produkter finnes det ikke noen generelle krav til at produkter skal tilrettelegges for mangfoldet av brukerforutsetninger. Produkter er en svært uensartet gruppe av gjenstander, og et krav om at produkter skal være anvendbare for alle lar seg ikke gjennomføre (NOU 2005:8, 289). Imidlertid er det offentlige gjennom innkjøpsregelverket pålagt å vektlegge universell utforming som hensyn i planleggingen av innkjøp. De respektive EU-direktivene, som er gjennomført i norsk rett, sier at tekniske spesifikasjoner så langt det er mulig ("whenever possible") skal defineres slik at det tas hensyn til tilgjengelighet eller universell utforming, jf. artiklene 34 og 23 (direktiv 2004/17/EF, direktiv 2004/18/EF).

## 2.3 EUs sosiale agenda og Europa 2020-strategien

Brorparten av det arbeidet som direkte retter seg mot inkludering og sosiale boligspørsmål, skjer gjennom den såkalte åpne koordineringsmetoden (OMC). Denne måten å utvikle politikk på framstår som et alternativ til den tradisjonelle "fellesskapsmetoden", dvs. regelverksutvikling. OMC baserer seg på metoder for koordinering og frivillig samarbeid. Felles utforming av mål og strategier, målemetoder og -indikatorer, erfaringsoverføring, læring, sammenlikning osv. er viktige elementer i OMC. Noe av strategiarbeidet har som ambisjon å legge grunnlag for senere utvikling av felles lovgivning, mens andre deler baserer seg mer ensidig på OMC.

Våren 2005 hadde EU en midtveisgjennomgang av Lisboa-strategien, og i forkant av denne gjennomgangen ble strategien evaluert av en høynivågruppe ledet av den daværende nederlandske statsministeren Wim Kok. Evalueringsrapporten som ble fremlagt tegnet et dystert bilde av det som frem til da var blitt oppnådd. Som en konsekvens ble strategien mer målrettet mot vekst og

sysselsetting. De siste årene har strategien fått et styrket sosial-politisk engasjement. EUs sosiale agenda for perioden 2005-2010 utgjorde både en selvstendig modul, og et integrert bidrag til Lisboa-strategien. Den sosiale agendaen framhever den sosiale dimensjonen ved økonomisk vekst. Bolig blir i agendaen knyttet til sosial inkludering, og satt i sammenheng med fattigdomsbekjempelse. Agendaen pekte ut 2010 som det europeiske året for bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon, som ledd i å styrke det sosialpolitiske engasjementet som startet med Lisboa-strategien.

Det europeiske året for bekjempelse av fattigdom og sosial eksklusjon ble formelt vedtatt i EU 22. oktober 2008 ved europaparlaments- og rådsbeslutning nr. 1098/2008/EF, og gjelder for perioden fra 1. januar 2009 til 31. desember 2010. Det overordnede formålet er å øke samfunnets bevissthet om situasjonen til personer som lever i fattigdom, styrke deltakelsen blant offentlige, private og frivillige aktører og fornye det politiske engasjementet i EU og medlemslandene om å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon (St.prp.nr.69 (2008-2009)). Det er åpent for deltakelse fra alle EØS-landene. For Norges vedkommende har deltakelsen forutsatt endring av EØS-avtalens del VI, samarbeid utenfor de fire friheter, protokoll 31, artikkel 5, samt økonomiske forpliktelser over flere år. Stortinget har sluttet seg til at Norge deltar (Innst.S.nr.340 (2008-2009)). I Norge har Arbeids- og inkluderingsdepartementet hatt et overordnet ansvar for å koordinere den nasjonale deltakelsen i det europeiske året.

Det europeiske året har bestått av fellesskapstiltak og nasjonale tiltak. EUs innsats har i første rekke vært som pådriver for å utvikle nasjonale strategier, innsatsområder og tiltak. Blant de utpekte politikkområdene var sosial inkludering, herunder hjemløshet som blir sett på som en ekstrem form for sosial eksklusjon. Det sosiale boligarbeidet har rettet seg mot å sette fokus på den delen av boligpolitikken som berører de svært vanskeligstilte, dvs eksklusjon på boligmarkedet (housing exclusion).

Hvert år utformer EU-Kommisjonen en ”Joint Report on Social Protection and Social Inclusion” som analyserer materiale fra hvert enkelt land som hver høst legges fram for EU-Kommisjonen i form av nasjonale strategirapporter (NSR). I tillegg til materiale fra

medlemsstatene bygger rapporten på bidrag og analyser fra selvstendige fagmiljø. Selv om Norge ikke blir tatt med og omtalt i Kommissjonens felles rapport, utformer likevel norske myndigheter hvert år sin nasjonale rapport som sendes til Kommissjonen hver høst.

Hjemløshet og ekskludering på boligmarkedet er temaer som har fått stor oppmerksomhet i de nasjonale rapportene. Kommissjonen anerkjenner behovet for mer effektive og forebyggende virkemidler og tiltak (Kommissjonen, Joint Report).

”Decent and affordable housing” spiller en mer synlig rolle i EUs sosialpolitikk, på ulike måter, selv om det først og fremst dreier seg om en tilrettelegger- og pådriverrolle fra EUs side, med utgangspunkt i OMC. Flere av EUs institusjoner (Parlamentet, Kommissjonen) peker nå på at politikkområder som er relevant for boligpolitikk må bli bedre koordinert. I Kommissjonen har boligpolitikk blitt inkludert i en tjenestegruppe om byspørsmål som ledes av DG Regio, men som er organisert på tvers av avdelingene og som består av 14 avdelinger med politikk som er av betydning for bypolitikk. Dette er en gruppe som skal jobbe integrert mot byer. Kommissjonen har også anerkjent behovet for videre analyse, og tidligere kommissær Danuta Hubner varslet et tiltak i november 2007: En intern refleksjonsgruppe skulle nedsettes for spesielt å utrede to tema. For det første kvantifisere potensialet for reduksjon av energibruk ved å forbedre boligmassen, især sosiale boliger. For det andre skal gruppen analysere boligsituasjonen for de svakere stilte gruppene og se hvordan europeisk samhörighetspolitikk best kan komplettere handlinger og tiltak som gjøres på nasjonalt nivå.

Fra 2010 er EUs Lisboa-strategi vedtatt forlenget i form av EUs vekststrategi. Et av de fem hovedmålene for denne er Fattigdomsreduksjon, og hvor minst 20 millioner personer skal fjernes fra kategorien som risikerer fattigdom eller utstøting. Flere OMC-tiltak er varslet igangsatt for å redusere fattigdommen. Blant annet har Rådet blitt enig om et sett kvantitative indikatorer som skal brukes til å målrette arbeidet. En av indikatorene er *materiell deprivasjon* (lav inntekt, dårlige boforhold, arbeidsledige foreldre osv), dvs at arbeidet skal rettes mot grupper som har aller erfarer minst fire av ni ulike deprivasjonssituasjoner. Boligforhold er altså et av ”parametrene”.

## 3 Konkurransopolitikken

### 3.1 Innkjøp og offentlig støtte

EØS-avtalens regler for det indre markedet, herunder regelverket for offentlig støtte, offentlige anskaffelser, og varehandel, berører boligpolitikk og boligbransjen i forbindelse med handel med bygningsvarer, og boligpolitiske tiltak som involverer offentlige innkjøp og støtte. Regelverket er utformet for å sikre like konkurransevilkår for varer og tjenester på det indre markedet. Regelverket er meget omfattende og detaljert og har vist seg å ha større rekkevidde enn først antatt.

De senere årene er det eksempelvis rettet økt oppmerksomhet mot at mange velferdstjenester blir berørt av EØS-avtalens konkurranseregelverk. Som påpekt tidligere er det på EU-nivå utviklet svært lite felles lovgivning som berører velferds- og sosialpolitiske forhold, fordi dette er et politikkområde hvor ønsket om nasjonal selvråderett er stort. Men for mange sosiale velferdstjenester har det i mange europeiske land foregått en gradvis markedseksposering (gjennom ulike bestiller-utfører-modeller og offentlige-private partnerskap). Konsekvensene er at EUs regler for det indre marked (konkurranse, offentlig støtte, offentlige anskaffelser m.m.) i økende grad har fått betydning for disse tiltakene. Et kjernepunkt i denne sammenhengen er begrepet *tjenester av allmenn interesse* og forholdet mellom offentlige og private aktører.

#### 3.1.1 Tjenester av allmenn interesse

Tjenester av allmenn interesse (Services of general interest, SGI) er tjenester som offentlige myndigheter definerer å være av allmenn

interesse og som derfor er underlagt særskilte offentlige ytelsesplikter. Det er tjenester som myndighetene anser som særlig viktige for borgerne, og som man antar ikke vil bli levert på en tilfredsstillende måte av markedet selv (EU-delegasjonen, 2009).

Disse tjenestene kan være av:

- *Økonomisk karakter* (Services of general economic interest SGEI), som f.eks telekommunikasjon, elektrisitetsforsyning, avfallshåndtering
- *Ikke-økonomisk karakter* (Services of general non economic interest, SGNEI), f.eks grunnleggende, lovbestemte velferdsoppgaver som helse, utdanning og sikkerhet

Skillet mellom SGEI og SGNEI har betydning for hvorvidt og i hvor stor grad EUs regelverk setter rammer for hva medlemsstatene kan foreta seg når det gjelder å definere, finansiere, organisere og utføre tjenester av allmenn interesse. De allmenne tjenestene av ikke-økonomisk interesse blir ikke berørt av EUs regelverk. Eventuell sektorlovgivning fra EUs side samt EUs indre markedsregelverk får i utgangspunktet kun anvendelse på tjenester av allmenn *økonomisk* interesse. Dersom en allmenn tjeneste blir vurdert å være av økonomisk interesse, må den organiseres og ytes i henhold til EUs regelverk for det indre marked, herunder konkurransereguleringen, regelverket for offentlig støtte og offentlige anskaffelser. Det brede flertallet av tjenester er å anse som ”økonomiske interesser”, i henhold til art. 43 og 49 TEF. Hovedkriteriet for å bedømme om en allmenn tjeneste er økonomisk eller ikke er om den ytes mot betaling, godtgjørelse eller kompensasjon, med andre ord at det dreier seg om en *økonomisk aktivitet*. Det avgjørende er dermed ikke hvem eller hvilke aktører som yter slike tjenester, men *hvordan* en gitt aktivitet blir sørget for, organisert og finansiert.

Skillet mellom SGEI og SGNEI har imidlertid blitt oppfattet å være uklart. Regelverket er innfløkt, vanskelig å anvende på individuell saksbasis og ikke uten unntak. Utgangspunktet er at en offentlig myndighet ikke kan inngå en avtale som gir noen form for støtte, kompensasjon eller økonomiske fordeler og særbehandling til én aktør på markedet, for dette vil forstyrre konkurransen (art. 107 TEU). Artikkel 107 inneholder imidlertid noen



unntaksbestemmelser for hjelp og støtte som har en sosial karakter:

(...) aid having a social character, granted to individual consumers, provided that such aid is granted without discrimination related to the origin of the products concerned (ibid).

Begrepene om tjenester av allmenn (økonomisk) betydning har imidlertid vært svært upresist definert i traktatverket. Det gjelder også unntakene. Den tidligere EF-traktatens artikkel 16 redegjorde for begrepet SGEI, men begrepet ”tjenester av allmenn interesse” ble først omtalt og nedfelt i fellesskapslovgivningen gjennom den nye Lisboa-traktatens oppdatering av tidl. artikkel 16 (nå art. 14), og en helt ny protokoll (vedlegg) om SGI. Begrepet var dermed frem til desember 2009 ikke definert i verken EUs traktatverk eller EUs sekundærlovgivning. Mens omtalen tidligere kun besto av den første setningen gjengitt nedenfor, rommer det oppdaterte traktatverket også en formulering om EU-organenes rolle i å fremme disse tjenestene:

(...) Med forbehold af artikel 4 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 93, 106 og 107 i nærværende traktat og i betragtning af den plads, som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indtager i Unionens fælles værdinormer, og den rolle, som de spiller med henblik på at fremme social og territorial samhørighed, sørger Unionen og medlemsstaterne inden for deres respektive kompetenceområde og inden for rammerne af traktaternes anvendelsesområde for, at sådanne tjenester ydes på grundlag af principper og vilkår, navnlig økonomiske og finansielle, der gør det muligt for dem at opfylde deres opgaver. Europa-Parlamentet og Rådet fastlægger ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure disse principper og vilkår, uden at dette anfægter medlemsstaternes kompetence til under overholdelse af traktaterne at levere, udlægge og finansiere sådanne tjenesteydelser (TEU art. 14, dansk versjon).

I stor grad har det derfor vært opp til EF-domstolen og dens rettspraksis å tolke anvendelsesområdene for disse begrepene. Fordi begrepene ikke har vært nevneverdig konkretisert i

regelverket, har denne rettsutviklingen gradvis fastlagt grensene for hva disse to tjenestebegrepene innebærer, og hvordan de må organiseres. Begrepene har med andre ord blitt oppfattet som uklare, og som en konsekvens av den skrittvis rettsutviklingen, også uforutsigbare. En dom som har fått stor betydning for å presisere regelverket er den såkalte Altmark-dommen fra 2003.

*Altmark-kriteriene:*

I 2003 avsa EF-domstolen en dom som refereres til som Altmark-dommen (C-280-/00), som har blitt stående som retningsgivende for hvilke kriterier som skal gjelde i bedømmelsen av om unntaksregelen i art. 87 TEF (artikkel 61 EØS-avtalen) kommer til anvendelse. Denne unntaksbestemmelsen sier at en godtgjørelse som bare kompenserer for en tjeneste av allmenn økonomisk betydning ikke er å anse som statsstøtte etter artikkel 87 i EF-traktaten (art. 61 EØS-traktaten). Grunnen er at støttemottaker ikke får noen økonomisk fordel i forhold til andre foretak, slik at slik kompensasjon må anses for en ordinær betaling for en utført tjeneste. EF-domstolen slo fast at godtgjørelse som bare kompenserer for en tjeneste av allmenn økonomisk interesse, ikke er å anse som ulovlig statsstøtte. Grunnen er at den aktøren som mottar støtten ikke får noe økonomisk fortrinn i forhold til andre foretak.

Domstolen oppstilte fire vilkår for at kompensasjonen ikke skal anses som støtte (C-280-/00):

1. Det må foreligge et klart mandat fra den offentlige myndigheten til tjenesteleverandøren om produksjon av en SGEI. Forpliktelsene må være klart definerte. Oppgaven må være lagt til et foretak på en tilstrekkelig klar måte, i form av lov, forskrift, myndighetsvedtak eller tildelingsbrev:  
Responsibility for the operation of the service and general economic interest must be entrusted to the undertaking concerned by way of one or more official acts, the form of which may be determined by each EFTA state (C-280-/00).

Senere rettspraksis tyder på at domstolene utviser forsiktighet med å overprøve EØS-statenes definisjon av hva som er en tjeneste av allmenn økonomisk interesse (Alteskjær m.fl 2008).

2. Kriteriene for beregningen av kompensasjonen må være fastlagt på forhånd på en objektiv og etterprøvable måte. Senere rettspraksis antyder at dersom hovedprinsippene for beregning av kompensasjon er fastlagt på forhånd, vil kriteriet være oppfylt. Et par av disse dommene har i juridisk teori blitt kritisert for å gå for langt i sin tolkning av Altmark-kriteriene (ibid).
3. Kompensasjonen må ikke overstige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsene. Utgangspunktet er at den utførende aktøren ikke skal ha noen økonomiske gevinster, og dermed motta en særbehandling fra det offentlige. Rettspraksis indikerer at det er uklart hvor strengt dette kriteriet skal tolkes.
4. Kompensasjonens størrelse må bestemmes enten etter en offentlig anskaffelsesprosedyre eller på grunnlag av en analyse av omkostningene hos et sammenlignbart veldrevet foretak. Kriteriet har vært gjenstand for liberal tolkning i en senere domsavsigelse (T-289/03-BUPA).

Disse vilkårene ble i dommen satt opp på et generelt grunnlag, og har blitt retningsgivende for alle typer saker og sektorer der vurderingstemaet er om en kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk interesse utgjør statsstøtte. Oppfylles disse fire kriteriene faller meldeplikten (notifiseringsplikten) til ESA bort, fordi tjenesten ikke er å anse som ulovlig statsstøtte.

I en del tilfeller vil imidlertid ikke ”Altmark”-kriteriene være oppfylt, for eksempel fordi det ikke er foretatt en anbudsprosedyre eller der det ikke er foretatt noen benchmarking av omkostninger hos et veldrevet foretak. I slike tilfeller vil kompensasjon for den aktuelle tjenesten måtte anses for støtte i henhold til EØS-avtalens art. 61 nr. 1 og i utgangspunktet måtte melde til ESA på vanlig måte.

Kommisjonen gjennomførte Altmark-dommen i et vedtak (Decision) i juli 2005 og dette ble inntatt i EØS-avtalens kapittel XV om statsstøtte i juli 2006. Erfaringer om dette ble lagt frem i en Kommisjonsrapport tidlig i 2010. I vedtaket heter det:

(...) virksomheder med ansvar for socialt boligbyggeri, der tilvejebringer boliger til mindrebemidlede eller vanskelig stillede samfundsgrupper, der af økonomiske grunde er ude af stand til at skaffe sig en

bolig på markedsvilkår, bør være fritaget for anmeldelsespligten etter denne beslutning, selv om den kompensasjon, de modtager, overstiger tersklene i denne beslutning, forutsatt at de tjenesteydelser, de tilvebringer, af den pågældende medlemsstat er definert som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (Kommissjonens Beslutning 2005/842/EF, fortale 16. ledd, dansk versjon).

Denne formuleringen innebærer for det første at sosial boligbygging<sup>1</sup> og -formidling kan anses som en SGEI som er unntaksberettiget. Det er imidlertid opp til medlemsstatene å definere sosial bolig i henhold til Kommissjonens kriterier for SGEI (Altmark-kriteriene). I sin avgjørelse bekrefter Kommissjonen at de fire *Altmark-kriteriene* er helt sentrale i vurderingen av om en tjeneste er å betrakte som en SGEI.

For det andre innebærer EU-kommissjonens avgjørelse at offentlige myndigheter i EØS-området ikke lenger er forpliktet til å notifisere (melde til ESA) for å tildele støtte til en aktør som ivaretar oppgaver innen sosial bolig. Den enkelte medlemsstat blir imidlertid selv pålagt å kontrollere at de ulike aktivitetene er i henhold til regelverket og rapportere til Kommissjonen/ESA hvert 3. år. Det er på visse vilkår unntak fra notifiseringsplikt blant annet for statsstøtte til sosiale boligselskaper, jfr. kommissjonsbeslutning over. Støtte gitt til virksomheter som faller inn under gruppeunntak (kommissjonsbeslutning 2005/842/EF av 28. november 2005), f.eks støtte til ”sosiale boligselskaper”, kan innføres og igangsettes uten å involvere ESA (ikke notifikasjonsplikt). Tilsvarende krav som følger av retningslinjene kap. 18 C, må også her oppfylles.

Hva ligger så i begrepet ”sosiale boligselskaper” eller foretak? Hvordan skal grensen trekkes for når en støtte ikke kan sies å være gitt til ”foretak” i henhold til EØS-avtalens artikkel 61 (1)? Det synes klart at en enhet som utelukkende bedriver offentlig myndighetsutøvelse i egenregi ikke vil omfattes av foretaksbegrepet, men anses som en del av staten selv. Hvordan enheten er organisert, eller om enheten driver med overskudd, er ikke

<sup>1</sup> På engelsk benyttes begrepet ”social housing”, som er et mer omfattende begrep enn den norske oversettelsen ”sosial boligbygging”. Vi velger derfor å ta med sosial boligformidling.

avgjørende (EF-domstolen sak C-41790 Høfner og Elser mot Macrontron)

Videre spesifiserer vedtaket visse vilkår for samarbeid med private:

For det første må det foreligge en ”act of entrustment” (idem, art. 4). Formen for den såkalte ”act of entrustment” kan variere fra land til land, men den skal være av formell karakter, og den skal spesifisere følgende:

- Den offentlige tjenesteforpliktelsens natur og varighet
- Tjenesteutføreren (foretaket) og territoriet den gjelder for
- De tildelte rettighetenes natur
- Parametrene for å beregne, kontrollere og gjennomgå kompensasjonen
- Mekanismer for å unngå og tilbakebetale eventuell overkompensasjon

For det andre skal kompensasjonen som gis til foretaket som utfører SGEI'en tilfredsstillende nødvendighetskravet:

Kompensasjonen skal ikke overgå det som er nødvendig for å dekke kostnadene. Det erkjennes at inntekter fra sosiale boligtilbud kan variere blant annet på grunn av varierende leieinntekter forårsaket av nedsatt betalingsevne hos den enkelte leietaker. Det gis derfor en mulighet til å overføre en viss andel av inntektene fra en periode til neste periode (idem:13).

For det tredje skal kostnadene for utføringen av tjenesten baseres på generelt aksepterte regnskapsprinsipper: Alle kostnader skal kontrolleres med jevne mellomrom for å sikre at foretak ikke mottar overkompensasjon. For det fjerde skal disse opplysningene være tilgjengelige for Kommisjonen/ESA.

Dersom disse villkårene følges anser Kommisjonen at tjenesten ikke påvirker konkurransen på en måte som går på tvers av EUs interesser.

*Hvor står regelverket i dag?*

Boligpolitikk og boligsektoren er svært forskjellig i de europeiske landene. I Norge har støtteordninger til bolig i stor grad blitt formidlet gjennom trygdesystemet og Husbanken. Sosiale

boligbygging og –formidling er i stor grad lagt til kommunen, og andre aktører har i mindre grad blitt brukt.

Andre land har i større grad brukt ulike private aktører til å bygge sosiale boliger, og påpekt problemer ved det. Regelverket innebærer for eksempel at forpliktelsene og kostnadene må beregnes på forhånd. Denne bestemmelsen kan åpne for underbudsjettering av boliger og de faktiske kostnadene, på grunn av frykten for at kostnadsrammene skal vise seg å være for gode, og dermed ulovlig statsstøtte. Boligstøtte kan gjelde alt fra støtte til bygging av sosiale boliger og til boligrelaterte tjenester. Enkelte tar derfor til orde for at offentlige myndigheter må inkludere bygging og renovasjon, boligadministrasjon og boligstøttetjenester i definisjonen og budsjetteringen av sosial boligbygging som en SGEI, men at regelverket stiller strenge krav til nøyaktig beregning. Dersom formålet er å bekjempe hjemløshet, kan disse kriteriene lett bli problematiske å håndtere. Det vises til at eksempelvis noen grupper vanskeligstilte kan trenge et sammensatt støttetilbud for å gjøre dem i stand til et vedvarende leieforhold og for å forhindre utkastelse. Kombinasjonen av bolig og annen tjenesteyting er ikke en tilstrekkelig integrert tilnærming i henhold til dette regelverket.

De *sosiale* tjenestene av økonomisk betydning har dermed fått økt oppmerksomhet fra EUs side de siste årene. To hovedkategorier av SSGI identifiseres: tjenester det offentlige er pliktig til å yte til alle borgere (som trygd og pensjoner), og andre nødvendige tjenester rettet mot enkelte grupper. Sosialtjenester, herunder boligtilbud til borgere med spesielle behov, f.eks ved arbeidsløshet, innvandring, funksjonshemming m.m, kan høre til denne siste kategorien.

Slike sosiale tjenester springer ut av velferdspolitiske betraktninger, er basert på ikke-profitt, er ofte er historisk og kulturelt betinget, og har gjerne innslag av frivillighet og samarbeid med organisasjoner og andre private aktører. Slike tjenester er svært ulikt organisert i medlemslandene. I tillegg er forholdet mellom sosiale tjenester og helsetjenester ofte diffust, og det er klart overlappende tilfeller der en tjeneste kan defineres som begge deler (Kvinge & Medbye 2011).

Poenget er at for mange av de sosiale tjenestene har det foregått en gradvis markedseksponering (gjennom ulike bestiller-utfører-modeller og offentlige-private partnerskap) i mange europeiske

land. Denne utviklingen har kommet blant annet for å takle en rekke utfordringer i sosial sektor, eksempelvis migrasjon og eldrebølgen (COM (2007) 725). Konsekvensene av dette er at en god del av EF-domstolens rettsavgjørelser karakteriserer sosiale tjenester av allmenn interesse overveiende som økonomiske aktiviteter, noe som har ført til at en stigende andel har falt inn under EUs regler for det indre marked (konkurransen, offentlig støtte, offentlige anskaffelser m.m.) (ibid). Det har derfor blitt stilt spørsmål ved hvorvidt den fulle anvendelsen av disse reglene er forenelig med å kunne forfølge de egentlige intensjonene for den allmenne sosiale tjenesten, som var utgangspunktet for tjenesten. De siste årene har det således pågått en diskusjon om hva som bør falle inn under medlemsstatenes ansvarsområde og hva som kan reguleres på EU-nivå når det gjelder sosiale tjenester av allmenn *økonomisk* interesse.

Diskusjonene har dermed for det første utgått fra behovet for større klarhet og forutsigbarhet knyttet til regelverket. For det andre har det vært ønskelig å se nærmere på regelverkets forenelighet med subsidiaritetsprinsippet<sup>2</sup>, hvor langt EU kan gå i å regulere sosiale velferdsordninger. Det har vært behov for å avklare rommet for nasjonal skjønnsutøvelse og for varierte velferdsløsninger.

På grunn av de sistnevnte hensynene har man fra EUs side inntil videre gått bort fra å utvikle et eget, horisontalt regelverk for tjenester av allmenn interesse, selv om et slikt regelverk kunne ha bidratt til avklaring. Fra Kommisjonshold har det dessuten blitt hevdet at store deler av uklarhetene har bestått i at regelverket har vært lite kjent og delvis misforstått av medlemsstatenes offentlige myndigheter og tjenesteprodusenter (Kommisjonen COM (2007) 725). De siste årene har imidlertid EU gjennom flere tiltak forsøkt å klargjøre regelverket:

- Kommisjonens **Hvitbok** om Tjenester av allmenn interesse, mai 2004
- En Kommisjon-initiert konsultasjonsprosess med utgangspunkt i en **Ekspertutredning** om sosiale tjenester av allmenn interesse og en **Feedback-rapport** fra The Social Protection Committee

---

<sup>2</sup> Subsidiaritetsprinsippet

- EU-parlamentets **resolusjon A6-0275/2006** av september 2006 som kompletterer konsultasjonsprosessen som ble igangsatt med Hvitboken.
- Kommisjonens **meddelelse** om sosiale tjenester av allmenn interesse, fremmet i 2006 (COM 2006 177) og endelig vedtatt i 2007 (COM (2007) 725). ”Services of general interest, including social services of general interest: A new European commitment”. Ble utgitt i forbindelse med Kommisjonens strategidokument ”A single market for 21 century Europe” (COM (2007)724. Tar opp i seg resultatene fra konsultasjonsprosessen.
- 2008: Kommisjonens første toårige rapport om Social Services of General Interest
- En 2008-**rapport** (desember) godkjent av The Social Protection Committee (SPC 2008/17 final) om konklusjoner fra konsultasjonsrunden og høringer i medlemsstatene. Denne foreløpige siste rapporten fra Kommisjonen identifiserer tre områder hvor det er behov for videre analyse: 1) Samarbeid mellom offentlige myndigheter, 2) ideelle organisasjoners rolle, og 3) offentlige innkjøpsprosedyrer og alternativer til disse prosedyrene.
- Den nye **Lisboa-traktaten** med artikkel 14 og med en protokoll om begrepene. EUs **Charter for grunnleggende rettigheter** anerkjenner tilgang til tjenester av allmenn økonomisk betydning som en rettighet. Som forklart tidligere i rapporten er Charteret tatt inn i EUs traktatverk i form av en protokoll.

EU-Kommisjonen innrømmer i sin siste meddelelse om tjenester av allmenn interesse at det ikke kan gis et klart svar på hvordan man skal skille mellom økonomisk og ikke-økonomisk SGI, men at spørsmålet må vurderes individuelt fra sak til sak. Kommisjonen ønsker derfor konkrete løsninger på konkrete problemer, og innrømmer at det kan være vanskelig å forstå dagens regler (Com (2007) 725). På bakgrunn av dette har Kommisjonen tatt ulike grep:

- Interactive Information Service (IIS) (dels linket til Kommissjens to dokumenter som gir svar på ofte stilte spørsmål)



- Ofte stilte spørsmål (Frequently asked questions FAQ) om offentlig støtte og anskaffelser
- Spiegel-gruppens rapport og operasjonelle konklusjoner med følgende to forslag til videre arbeid:
  1. Kommisjonens oppdatering av de to FAQ-dokumentene bør dels utvides med aktuelle problemstillinger, dels trekke inn nylige eksempler fra EF-domstolen og Førsteinstansretten som BUPA (T-289/03) og Coditel (C-324/07)
  2. Oppfordring til Kommisjonen og medlemslandene til aktivt å spre mer informasjon om dagens ordninger – FAQ og IIS

EUs Rådsmøte for helse sluttet seg i desember 2008 til de foreliggende anbefalingene om hva Spiegel-gruppen skal arbeide videre med. Det vil hovedsakelig være *tre* tema:

- Offentlig-offentlig samarbeid for å organisere sosiale tjenester for å avklare om de faller inn under reglene om offentlige anskaffelser, samt ny rettsutvikling
- Rollen til non-profit leverandører/tjenesteytere og den rollen de spiller innenfor sosiale tjenester
- Regelverket om offentlige anskaffelser og mulige alternativ, herunder ønsket fra flere land om et forenklet regime for anskaffelser innen sosiale tjenester (jf. Sverige har utviklet nytt regelverk/retningslinjer på feltet).

### **Sosial boligbygging i Norge: eksempelet studentsamskipnadene**

Velferdsytelser i form av sosiale boligytelser i Norge gis i stor grad i form av individuelle ytelser som trygdeytelser og sosialstønad og -tjenester. Dermed kommer ikke EU-regelverket for offentlig støtte til anvendelse. Det finnes imidlertid en privat sosial boligbygger og –tilbyder for studenter. Studentsamskipnadene mottar årlige tilskudd fra Kunnskaps- og forskningsdepartementet til sine velferdsoppgaver. Disse tilskuddene skal brukes i tråd med statsstøttereglene i EØS-avtalen. Samtidig har studentsamskipnadene anledning til å drive en viss kommersiell aktivitet. Dette innebærer at studentsamskipnadene i stor grad har monopol på studentvelferdstjenester ved universiteter og høyskoler, og mottar

samtidig statlige overføringer og semesteravgift fra studentene. For at samskipnadene skal kunne ha disse fordelene og samtidig drive kommersiell aktivitet, heter det i (Ot.prp.nr.71 2006-2007) at det er behov for regler som sikrer at studentsamskipnadene opptrer i tråd med reglene om statsstøtte i EØS-avtalen, og at det kan dokumenteres at det ikke med statlige midler skjer en subsidiering av den kommersielle aktiviteten. Med bakgrunn i dette ble samskipnadene i forskrift om studentsamskipnader pålagt krav om regnskapsmessig skille. Norge fikk en egen lov om Studentsamskipnader i 1996. Den nye loven erstattet den til da gjeldende lov av 9. mai 1986 Om organisering av velferd for elever og studenter. Alle bestemmelsene i den gamle velferdsloven ble opphevet, men studentsamskipnadene beholdt og ble gitt det operative ansvaret for studentenes velferd. ”Departementet anser at en avgrenset definisjon av begrepet studentvelferd kan virke hemmende i forhold til den fleksibilitet som er nødvendig for å utvikle et studentvelferdstilbud i tråd med lokale samfunnsmessige behov, og i takt med endringer over tid innen høyere utdanning (Ot.prp.nr. 56 1995-96).

I 2008 kom nye forskrifter til samskipnadsloven som et resultat av påpekninger fra ESA. De nye reglene skal sikre at offentlige tilskudd ikke går til andre enn studenter, noe som kunne ha bidratt til en konkurranseforskyvning i markedet. Samskipnadene må gjennom segmentregnskaper skille sterkt mellom studenter og eksterne (alle som ikke er studenter er å anse som eksterne). I løpet av 2009 skal dette synliggjøres gjennom segmentregnskaper.

Fra 1. august 2008 trådte ny forskrift til studentsamskipnadsloven i kraft. Nytt i forskriften er at den fastsetter hva som er studentvelferd (§ 8), på bakgrunn av at Eftas kontrollorgan ESA har foretatt undersøkelser av studentsamskipnadenes treningstilbud. I § heter det at: I merknadene til forskriftens § 8 som definerer hva som er en studentvelferdstjeneste, presiseres det at det er tjenester innenfor denne definisjonen som er en tjeneste av allmenn økonomisk interesse etter EØS-rettslige statsstøtteregler, og som det kan gis studentvelferdsstøtte til. Det heter videre at formålet er å sikre studenter slike tjenester når tjenestene som tilbys på markedet enten er for dyre eller ikke finnes, eller når det eksisterende tilbudet ikke passer studentenes behov i henhold til mengde, kvalitet eller geografisk lokalisering.

Dette arbeidet med å klargjøre regelverket og Studentsamskipnadenes handlingsrom har altså skjedd i henhold til EØS-avtalens regelverk. Eksempelvis gis studentsamskipnadene gjennom den reviderte forskriften et eksplisitt mandat om bygging og tilbud av boliger til studentene. Videre må studentsamskipnadene dokumentere gjennom sine regnskaper at inntektene og den offentlige subsidieringen ikke brukes til å finansiere konkurranserettet virksomhet, men kommer velferdsmottakerne til gode i form av utleieleiligheter til lav pris. Dette gjør at kommunene ikke vil få problemer med regelverket ved for eksempel å inngå avtaler med Studentsamskipnadene om salg av kommunal tomt under takst til bygging av slike sosiale boliger. Det er kommunene som har det primære ansvaret for befolkningens generelle velferdstjenester, og en del av samskipnadenes tjenester blir i så måte et supplement til kommunens generelle samfunnsansvar. Dersom kommunene ønsker å støtte andre sosiale utbyggere på tilsvarende vis, må de utvise langt større aktsomhet i forhold til regelverket, fordi det ikke eksisterer en tilsvarende sosial boligbygger med mandat tilsvarende studentsamskipnadenes i Norge.

## 3.2 Varehandel

Byggesektoren har stor betydning for varehandelen, sysselsettingen og følgelig den økonomiske utviklingen i medlemslandene. EU har derfor lagt stor vekt på byggesektoren i utviklingen av det indre marked. I EUs Hvitbok om det indre marked slås det fast at det i den generelle politikken vil bli lagt særlig vekt på byggesektoren (White Paper on the implementation of the Internal market, 1985). Dette har omfattet utvikling av regelverk som stiller krav til medlemsstatenes regulering av byggevirksomhet (f.eks HMS-bestemmelser), miljøkrav til bolig og bygningsmassen, samt harmonisering som skal legge til rette for fri flyt av varer.

Ulike krav og spesifikasjoner til byggeprodukter innenfor medlemslandene, vil gjøre det vanskelig for produkter innen samme kategori å bli godkjent og få tilgang til de ulike landenes markeder. Denne usikkerhet om et produkt fra et land fyller kravene i et annet land, vil kunne vri handelen med byggeprodukter og fungere som handelshindringer, og dermed svekke konkurransen på dette området.

EU har derfor gjennom årene utstedt en stor pakke harmoniseringsdirektiver for en rekke produkttyper, som harmoniserer produktkrav. Direktivene regulerer både brede produktgrupper som for eksempel maskiner, elektriske produkter, kjemikalier og byggevarer, samt smalere produktgrupper som heiser. Det er vedtatt ca. 280 produktdirektiver som skal være med på å fjerne tekniske handelshindringer i EU. Mange av disse er såkalte rammedirektiver, som spesifiseres og utfylles nærmere av mandater til standardiseringsorganisasjoner som er medlem i Byrådet European Norms.

### **EUs byggvaredirektiv**

Byggvaredirektivet ble implementert i Norge gjennom § 77 nr. 2 i plan- og bygningsloven, bygningsdelen (jf. Ot.prp.nr.25 (1995-96)), kapittel fem i tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven. Målet med EUs byggvaredirektiv<sup>3</sup> har vært å sikre den frie sirkulasjonen av byggvarer på EUs indre marked, gjennom utvikling av felles standarder og krav, samt felles bestemmelser for markedskontroll av produkter. Bestemmelsene i byggvaredirektivet om markedskontroll med produkter for tiltak, forutsetter at det eksisterer felles standarder i EØS-området for slike produktgrupper. Først når slike standarder eksisterer er det hensiktsmessig med tilsyn med om produkter på markedet tilfredsstillende disse standardene. Slike standarder lages på basis av vedtak fra EU-Kommisjonen. Gjennom vedtakene utstedes mandater som gis til de europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI<sup>4</sup>.

Mandater er et av EU-kommisjonens viktigste verktøy for å iverksette EUs politikk og lovgivning gjennom standardisering. Mandatene foreslås gjennom en omfattende konsultasjonsprosess. Før mandatene oversendes de europeiske standardiseringsorganisasjonene sluttbehandles de i en permanent komité (Standing Committee on Construction) som er satt sammen av representanter for EUs medlemsland.

---

<sup>3</sup> Council directive of 21 December 1988 on the approximation of laws, regulations and administrative provision of the Member States relating to construction products (89/106/EEC)

<sup>4</sup> CEN: Comité Européen de Normalisation, CENELEC: European Committee for Electrotechnical Standardisation, ETSI: The European Telecommunications Standard Institute

De europeiske standardiseringsorganisasjonene CEN, CENELEC og ETSI utformer tekniske spesifikasjoner i form av harmoniserte standarder som ivaretar de krav som direktivene og kommisjonsvedtakene setter. Produkter som er i samsvar med slike harmoniserte standarder kan CE-merkes, og CE-merkingen skal kunne sikre fri omsetting av varer innen EØS-området. Et CE-merket produkt skal med andre ord fritt kunne omsettes og brukes uten ytterligere vurdering i henhold til direktivet.

Kravene i byggvaredirektivet innebærer også at alle byggevarer skal ha dokumentasjon på relevante egenskaper, testet og utført etter standardiserte metoder. Direktivet innebærer at den som produserer, importerer eller omsetter byggevarer har ansvar for at godkjent produktdokumentasjon foreligger (CE-merking). Produkter som er dokumentert godkjent vil tilfredsstille de krav som gjelder innenfor EØS-området blant annet når det gjelder brannsikring, sikkerhet ved bruk, mekanisk motstandsevne og stabilitet, helse og miljø, stoffer og kjemikalier, m.m.

Videre pålegger byggvaredirektivet medlemsstatene å sørge for testlaboratorier samt uavhengige kontroll- og sertifiseringsorgan. I Norge er denne tilsynsmyndigheten lagt til Statens byggtekniske etat, som gjennom direktivet er pålagt en plikt til å føre kontroll med produkter som er tiltenkt brukt i et byggverk, og hvor det foreligger begrunnet mistanke om omsetting uten at de oppfyller forutsetningene for såkalt CE-merking.

Plan- og bygningslovens tekniske forskrift rommer dessuten et brukbarhetsbegrep som går på at det aktuelle byggverket faktisk kan brukes av personer som skal bruke bygningen, f.eks at en heis som skal være brukbar for funksjonshemmede faktisk er det. Samtidig vil ”brukbarhet” inkludere at utførelsen og materialene er slik at kravene til byggverket, eller deler av det, overholdes i en økonomisk sett rimelig levetid. Dette sammenfaller med krav som er pålagt gjennom EUs byggvaredirektiv art. 3 nr. 1 (NOU 2005:12, 409).

### **Fra byggevaredirektiv til byggevareforordning**

EU har i en tid arbeidet med revisjon av byggvaredirektivet, og forslaget foreligger nå i form av en forordning (COM (2008) 311 final).

Målene med forordningen er de samme som for forgjengeren: å legge til rette for fri bevegelighet for byggvarer på det indre markedet. Direktivet skal dessuten stimulere til at flere byggevarer miljødeklarerer samt til økt bruk av slike byggevarer. Men samtidig er ambisjonene å utvikle enklere, åpnere og mer effektive prosedyrer for harmonisert CE-merking. Merkingen skal gjøres mer enhetlig ved å utvikle et minstenivå av harmoniserte vurderingskriterier for CE-tildeling. Den nye forordningen skal gi bedret pålitelighet ved merkingen, som har hatt problemer med falske produktsertifikater.

Selve valget av lovform indikerer en sterkere og mer direkte styring fra EUs side. Mens et direktiv må gjennomføres i de nasjonale rettssystemene enkeltvis og fylles ut med mer konkrete og detaljerte bestemmelser av nasjonale myndigheter, er en forordning direkte gjeldende og skal oversettes ord for ord. I tillegg skal merkingen gjøres mer pålitelig og enhetlig ved å utvikle et minstenivå av harmoniserte vurderingskriterier for CE-tildeling. Forslaget legger sterkere vekt på et felles teknisk språk, kriterier og definisjoner som skal ligge til grunn for tildeling av CE-merker (COM (2008) 311 final).

### **Statens bygningstekniske etat (BE)**

Statens bygningstekniske etat er engasjert i nasjonalt og internasjonalt standardiseringsarbeid på byggområdet. BE utarbeider grunnlag for standarder, godkjenninger og harmoniserte tekniske krav etter de felles europeiske reglene på byggområdet, med spesiell vekt på nordisk koordinering. Etaten støtter standardiseringen etter klare prioriteringer, herunder til oversettelser for å sikre kompetanse til norsk byggenæring og for å opprettholde norsk terminologi. Etaten deltar i tillegg i relevante standardiseringskomiteer og i Standard Norges sektorstyre for bygg og anlegg. Sektorstyret har til oppgave å utforme og følge opp strategier på området og godkjenne standarder. Falske produktsertifikater har hittil vært ukjent i Norge, men er en viktig oppgave for markedskontroll. Prosjekteringsstandarder av typen Eurocode vil sannsynligvis bli utviklet for alle 7 grunnleggende krav etter byggvaredirektivet. Det er etablert et informasjonssamarbeid med Standard Norge for å få rask tilbakemelding fra berørte interessepartnere i Norge.

Statens bygningstekniske etat følger relevante komiteer og arbeidsgrupper knyttet til EU, EFTA og EØS. BE deltar eksempelvis i EUs faste komité for kontroll med konstruksjon. I tillegg deltar BE i European Construction Network. ECN er et nettverk opprettet av medlemsstatene i EU og utgjør en uformell komité som arbeider med ulike problemstillinger innen bygg.

Statens byggtekniske etat har siden 2009 deltatt på møter i AcCo-CPD (samarbeidsgruppen for markedstilsyn av byggevarer som omfattes av Byggvaredirektivet). På møtet legger de ulike landene fram organiseringen av markedstilsynet i sitt land og saker av felles interesse diskuteres. Det er til dels svært store forskjeller i hvordan de ulike landene driver markedstilsyn av byggevarer og hvor store ressurser de har til rådighet (SBE Årsrapport 2009). Statens byggtekniske etat utarbeider en plan for det norske markedstilsynet og samarbeider med Sverige og Danmark om dette arbeidet. Det er under arbeid en undersøkelse for å kartlegge ressursene som brukes til markedskontrollen i alle europeiske land.

## 4 Miljø og klima

### 4.1 Miljø og bærekraftig utvikling

Miljø og bærekraftighet har utviklet seg til å bli et horisontalt politikkområde i EU, det vil si at miljøhensyn skal ligge til grunn for utviklingen av tilnærmet all EU-politikk, som energipolitikk, byggesektoren, transportpolitikk, jordbruk og regionalpolitikk. Generelt går bygningsbransjen for å være en energiintensiv sektor og med et stort potensial for reduksjon av energiforbruket. I EUs fjerde rapport om status for Europas miljø som ble lagt frem for Europaparlamentets miljøkomité 30. november 2010, identifiseres bolig (boligmassen, boligbygging) som et av tre forbrukerområder som bidrar mest til utslipp av drivhusgasser (European Environment Agency 2010).

I en rapport som ser nærmere på energieffektivisering argumenteres det for at det er mulig å redusere energiforbruket i bygninger med opptil 60 prosent innen 2050 dersom europeiske og nasjonale myndigheter handler tilstrekkelig ambisiøst. I en annen rapport estimeres det at byggesektoren er ansvarlig for om lag 40 prosent av EUs endelige energiforbruk og 36 % av EUs CO<sub>2</sub> utslipp, og boliger står for 2/3 av dette (Panorama 2009:31). Bygningssektoren (kommersielle & bolig) blir utpekt som den sektoren med høyest energikonsum og størst utslipp av CO<sub>2</sub> i EU (COM (2008) 780 final). Hovedpilarene i EUs miljøpolitikk er forebygging av klimaendringer, bevaring av naturmangfoldet, reduksjon av helseproblemer forårsaket av forurensning, samt bærekraftig bruk av naturressurser. I arbeidet knyttet til den første og siste pilaren har EU lagt økende vekt på utvikling av miljøkrav i byggesektoren, gjennom krav til bærekraftig energibruk i bygninger som et ledd i den alminnelige energipolitikken, samt reduksjon av



utslipp av klimagasser og overgang til fornybare energiresurser. I tillegg til en ny og strengere lovgivning, finansierer EU et stort antall prosjekter rundt om i medlemslandene med samme mål. EU bruker med andre ord ulike typer virkemidler for å oppnå økt energieffektivitet i bygninger. De viktigste virkemidlene er:

- Lovgivningen (som vil bli behandlet i denne seksjonen)
- Ulike former for nettverkssamarbeid
- EUs Competitiveness and Innovation Programme (CIP) og underprogrammet Intelligent Energy (IE), som omtales nedenfor i denne seksjonen
- Den europeiske investeringsbanken (EIB)
- EUs Regionalpolitikk og Regional- og Strukturfondene, som behandles i seksjon 5. Frem til 2013 skal programmet bidra med totalt 730 millioner euro i støtte til prosjekter som bidrar til et mer ”energi-intelligent” Europa. Norge bidrar med midler til IEE-programmet og har mulighet til å søke om støtte på lik linje med EU-landene.

## **Lovgivningen**

### *Byggeenergidirektivet*

Direktivet om bygningers energibruk (2002/91/EF) er EUs rettslige hovedvirkemiddel som påvirker energibruk og effektivisering i bygningssektoren, og har som formål å effektivisere og redusere bygningers energibruk. Bakgrunnen for direktivet er at det finnes et potensial for energieffektivisering i bygningssektoren som kan bidra til både redusert utslipp av klimagasser og økt forsyningssikkerhet.

EUs byggeenergidirektiv ble gjennomført i Plan- og bygningslovens tekniske forskrifter, som trådte i kraft 1. januar 2009. Direktivet gir et regelverk for felles målemetoder for bygningers energieffektivitet og energimerking av bygninger, samt utdanning og sertifisering av dem som skal gjennomføre sertifiseringen. Målsettingen med direktivet er å redusere energiforbruket i byggesektoren med 28 prosent, og EUs samlede energiforbruk med 11 prosent.

Direktivet har vært bindende i EUs medlemsland siden januar 2006, men man har likevel ikke oppnådd den ønskede bevisstheten om

energieffektive bygninger. Dette skyldes at de fleste land har gjort de nye reglene gjeldene kun for bygninger med et areal på over 1000 m<sup>2</sup>, noe som utelukker det meste av boligmarkedet. Direktivet har dermed blitt kritisert for ikke å stimulere til noen framvekst av et etterspørselsdrevet marked for energieffektive bygninger. Byggeenergidirektivet har dessuten fått kritikk for ikke å regulere den eksisterende bygningsmassen. Direktivet gjelder kun nybygg. Det blir vist til at det ligger et stort potensial for energisparing i renovering av eksisterende bygg (Husbanken 2008). Etter at direktivet var fullt implementert i medlemslandene fra 2009, har Kommisjonen arbeidet med en revisjon av direktivet. Et nytt forslag fra Kommisjonen ble derfor presentert i november 2008 (COM (2008) 780 final) og det reviderte direktivet ble vedtatt i 2010 (directive 2010/31/EU). Minimumskravet på 1000 m<sup>2</sup> er opphevet, slik at energimålene nå gjelder for tilnærmet alle bygninger uavhengig av størrelse. Minimumskravene til energi er dessuten strengere, og et krav om at alle nye bygninger må ha et netto nullforbruk av energi innen 2020 har fått mye oppmerksomhet. Videre styrker og forbedrer direktivet de felles måle-metodene til bruk for måling av bygningers energistandard. Det skal også gjennomføres tilsyn med visse bygningskomplekser.

Heller ikke i det nye direktivet lyktes politikerne å bli enige om energikrav til og regulering av den eksisterende boligmassen. Her er det ikke satt konkrete mål. Det er imidlertid enighet om å utvikle tiltak og forbedre eksisterende bygningsmasse gjennom den åpne koordineringsmetoden, altså mer frivillig basert samarbeid og koordinering.

Det koordinerende arbeidet og EUs strategiarbeid er også viktig for å utvikle felles politikk. I EUs handlingsplan for energieffektivisering (COM 2006) 545 final), og i det såkalte veikartet for fornybarenergi (COM (2006) 848 final) er energieffektiv boligbygging et av flere tema. I handlingsplanen for energieffektivisering et av Kommisjonens tiltak å utvikle en strategi for svært lavenergi- eller passivhus (før 2009) og for en mer vidtgående bygging av slike bygningstyper innen 2015. Både ved hjelp av koordinering og i direktivet kan det se ut som om EU jobber mot på sikt å gjøre den såkalte passivhusstandarden til en norm. Dette er bygninger som ikke krever tilført energi for oppvarming eller nedkjøling. Et passivhus har et veldig lavt energibehov sammenliknet med vanlige hus. Det totale

energibehovet til en bolig bygget etter passivhusstandard er ca. 25% av energibehovet av en vanlig bolig.

### *Andre direktiver*

Overgang til fornybar energi reduserer klimagassutslippene. RES-direktivet (Renewable Energy Sources) er knyttet opp til EUs klimapolitikkstrategi, og skal fremme fornybar energi i det indre elektrisitetmarkedet. Formålet er at konsumet av fornybar elektrisitet skal øke til visse angitte mål.

Fornybardirektivet er et annet direktiv (09/28/EC) som skal fremme bruken av fornybar energi i EU. Direktivet omfatter bruk av elektrisitet, bruk av energi til oppvarming og kjøling, samt energi brukt i transportsektoren.

I EUs handlingsplan for energieffektivisering (COM 2006) 545 final), og i det såkalte veikartet for fornybarenergi (COM (2006) 848 final) er energieffektiv boligbygging et av flere tema, og hvor EU-Kommisjonen varsler en strategi for å fremme utviklingen og bygging av passivhus.

### **Planlegging**

Planlovgivningen som sådan inngår ikke i fellesskapsretten i EU, og heller ikke i EØS-avtalen. Men EU har kommet med flere direktiver som gjelder konsekvensutredning. Det første kom i 1985 og het ”direktiv om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (Direktiv 85/337/EØF), og ble revidert i 1997 (Direktiv 97/11/EF). Direktivet oppstiller krav til vurdering av innvirkningen på miljøet av offentlige og private prosjekter som sannsynligvis vil få betydelige miljøvirkninger. I 2001 kom et nytt direktiv som utvider kravet til miljøvurderinger til å gjelde ”visse planer og programmer” (Direktiv 2001/42/EF). Direktivet stiller krav om utarbeidelse av konsekvensutredning for oversiktplaner som legger føringer for utbyggingstiltak og reguleringsplaner som vil kunne ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Direktivene er gjennomført i norsk rett gjennom Plan- og bygningsloven. Bestemmelsene innebærer at norske planmyndigheter (kommuner og fylkeskommuner) blir pålagt en konsekvensutredningsplikt i planleggingsprosessen for planer som kan ha vesentlige miljøpåvirkninger. De nyeste bestemmelsene omfatter også bestemmelser som integrerer konsekvensutredninger (KU) som en

del av reguleringsplanleggingen, og innfører et nytt virkemiddel: planprogram, som innebærer at det for alle KU-planer også skal lages et planprogram. Byggemelding og KU-rapport skal legges ut på høring. Det siste KU-direktivet førte til at det i 2005 ble vedtatt en ny forskrift om konsekvensutredninger.

Arbeidet med lokale miljø,- energi,- og klimaplaner er en type planlegging som de siste årene har fått mer oppmerksomhet. Ordføreravtalen ”*Covenant of Mayors*” er et nettverkssamarbeid mellom lokale aktører i Europa, hvor et av hovedområdene er hvordan utforme hensiktsmessige handlingsplaner for bærekraftig energi. Selve ”*Covenant of Mayors*” er en avtale mellom europeiske byer og tettsteder som ønsker å være pionerer innen bærekraftig energibruk. Gjennom avtalen forplikter deltakerne seg til å redusere CO<sub>2</sub>-utslippene utover EUs felles mål om 20% innen 2020, og de får tilgang til et nettverk som jobber med å finne tiltak og ulike metoder for å nærme seg det målet. Målet med nettverket er erfaringsutveksling over landegrensene for å styrke klimaarbeidet. Nettverket har fokus på aktiv og langsiktig lokal styring for å oppnå bærekraftig bruk av energi. Nettverket ble startet i 2008 på initiativ av EU-kommisjonen. Mer enn 1600 byer og tettsteder deltar i nettverket, også norske kommuner. Avtalen, eller nettverket, innebærer ikke i seg selv tilgang på støttemidler, men fungerer som en inngang til samarbeid, nettverk og kunnskap, som er nødvendig for å utforme prosjektsøknader for slik støtte. EU-Kommisjonens rolle i dette nettverket som består av lokale myndigheter og aktører, er å bidra med midler til drift av et nettverkskontor i Brussel (*Covenant of Mayors Office*), medvirke i utviklingen av retningslinjer og parametre til bruk i benchmarking, samt knytte EUs aktiviteter på dette feltet sammen. Det er EU-Kommisjonens forskningscenter (*Joint Research Centre – JRC*) som står for det direkte samarbeidet med kontoret. Bolig og boligbygging er et av de områdene som lokale myndigheter har innflytelse over gjennom sine roller som lokal planlegger og samfunnsutvikler, og gjennom virkemidler som nettopp planlegging og adgangen til å fastsette lokale forskrifter og standarder. Bolig og boligbygging er et av de feltene aktørene i nettverket jobber med, basert på lærende virkemidler som sammenlikning og erfaringsutveksling. Et eksempel er løsninger for integrert bruk av fornybare energikilder i sosial boligbygging og sosiale boliger (*Covenant of Mayors 2010*). *Sustainable Energy*

Action Plan (SEAP) er ment å være et nøkkeldokument som viser hvordan definerte mål skal nås innen 2020.

## **Prosjektsamarbeid og støttemidler**

### *Intelligent Energy Europe*

EUs rammeprogram for konkurransevne og innovasjon (CIP) har som formål å styrke innovasjon og konkurransekraft i europeisk næringsliv, skape et innovativt og inkluderende informasjons-samfunn og fremme effektiv energibruk og økt bruk av fornybarenergi i Europa. Programmet har tre delprogrammer: Energi, Innovasjon og IKT. Energidelen av programmet, Intelligent Energy Europe (IE), skal bidra til å finne nye muligheter til å spare energi og øke bruken av fornybare energikilder i Europa. Siden opprettelsen i 2007 har programmet bidratt med midler til prosjekter som fremmer energieffektivitet og energisparing.

Programmet er et såkalt implementeringsprogram og skal bidra til å gjennomføre EUs politikk knyttet til vedtatte rettsakter, f.eks til å forbedre energieffektiviteten i bygninger og bidra til en god gjennomføring av Energisparingsdirektivet. Programmet skal spesielt bidra til at målene som er satt for 2020 i EUs energi- og klimapakke nås, herunder redusere energibruken med 20 prosent og øke andelen energi fra fornybare kilder til 20 %.

## 5 EUs regionalpolitikk og Interreg

Det overordnede siktemålet for EUs regionalpolitikk er å redusere de sosiale og økonomiske ulikehetene mellom regioner i Europa. Med et sterkt fokus på de minst utviklede regionene skal investeringer fra Regionalfondene, forbedre det indre markeds funksjonsevne.

EU fastsetter de finansielle rammene, og utformer det politiske programmet, for sin regionalpolitikk hvert 6. år. Inneværende periode går fra 2007-2013. Medlemsutvidelsen fra EU17 til EU27 har i stor grad preget målsettingene for regionalpolitikken for inneværende periode. Utvidelsen har ført til et EU med økte forskjeller. En av tre EU-borgere (170 millioner) lever i dag i de fattigste regionene som mottar midler utløst av konvergenzmålet (det viktigste målet). Luxemburg er 7 ganger rikere målt i per capita inntekt. EUs rikeste region, indre London, har 290 % av EU27s per capita inntekt, mens den fattigste regionen i nordøst-Romania har 23 % under EU-gjennomsnittet (Inforegio 2008:22).

At EUs regional- og samhørighetspolitikk skal bidra til bærekraftig byutvikling har blitt en klarere formulert målsetting i løpet av de siste årene. Dette skjer på bakgrunn av at tilfredsstillende bolig blir anerkjent som en fundamental rettighet for alle europeiske borgere, og at boligsituasjonen i EU varierer fra region til region: Klart skille mellom nye og gamle medlemsland i boligstandard, gettofisering,

Disse tendensene gjør at EU nå i større grad ser på boligpolitikk som en del av en større kontekst som handler om bærekraftig byutvikling.

**Klimatilpasninger** er et av hovedprioriteringer for inneværende periode. Det heter at økt energieffektivitet og økt bruk av fornybar energi skal integreres i alle regionale utviklingsstrategier.

URBACT II: Renewal and management of housing stock and more generally urban regeneration will continue to be one of the themes under the URBACT II initiatives.

Et avgjørende element i denne sammenhengen er sterke partnerskap på lokalt nivå, som også involverer sivilsamfunnet og privat sektor.

Kommisjonen selv, deltar i noen nettverk innenfor konteksten av det såkalte "Regions for economic change"-initiativet. De vil bli kalt Fast Track Networks. Et av disse Fast Track Networks vil se på hvordan energi-effektiviteten i husstandene kan forbedres. Her samarbeider DG Regional med DG Miljø og DG Transport. Private hushold er en av de største kildene til CO<sub>2</sub>-avgi.

## 6 Oppsummerende drøfting

Boligpolitikk utgjør ikke et felles politikkområde i EU. Tvert i mot er boligpolitikk og boligsektoren i europeisk land svært variert. I dette notatet har vi belyst hvordan nasjonal boligpolitikk likevel blir berørt av regelverk og politikk i EU. Oppsummert kan vi si at EU berører boligpolitikfeltet, og nasjonal boligpolitikk på hovedsakelig fire måter:

1. EUs fundamentale rettigheter og sosiale agenda.
2. EUs konkurranseregulering: statsstøttereguleringens betydning for ”tjenester av allmenn interesse”
3. Miljø og bærekraftig utvikling: bygningstekniske krav og støtteordninger til miljø- og klimavennlighet i boliger og bygninger
4. Tiltak for tilgang til bolig styrkes av EU som verktøy for forsterket **kohesjon** (samhörighet)

Nasjonal boligpolitikk blir berørt av regelverk og arbeid i EU både gjennom EUs økonomiske politikk, sosialpolitikk og miljøpolitikken.

Både på det konkurransepolitiske og miljøfeltet har regelverksutviklingen og styringen fra EUs side vært betydelig, og regelverket kan fortone seg som omfattende og komplisert.

EUs konkurranseregulering og regelverket for offentlig støtte har vist seg å gripe langt inn i medlemsstatenes organisering av boligpolitiske tiltak. Dette er et område hvor medlemsstatene har organisert politikken svært ulikt, og regelverket slår derfor ulikt ut (Dyb & Loison 2007). Dersom tjenestetilbudet organiseres i henhold til kravene, kan det imidlertid se ut som om hver enkelt medlemsstat har et relativt stort handlingsrom til selv å definere hvilke tjenester som er å anse som allmenne tjenester av økonomisk interesse. Kommisjonens oppgave er redusert til å sikre



at det ikke begås noen vesentlige feil når det gjelder å definere slike tjenester.

I Norge er mange bostøttetiltak utformet som individuelle. EUs regelverk kommer i liten grad til anvendelse i slike sammenhenger. En relativt vanlig form i Norge er samarbeidet mellom Husbanken, boligbyggelagene og kommunene der Husbanken finansierer etableringen av nye boiger med noe tilskudd til byggeren, mens kommunen har tildelingsretten til de som har rett til tilskudd og slipper samtidig investeringskostnadene i boligprosjekter. Dette er samarbeidsmodeller som i mindre grad utfordrer EUs regelverk.

Samtidig kan det se ut som om flere kommuner ønsker å gå inn i boligprosjekter hvor en andel av boligene har en sosial profil enten ved at de er rimelige utleieboliger eller har lave innskudd, men hvor man møter på utfordringer i form av et komplisert regelverk (intervjuer). Informanter viser til at de boligpolitiske tiltakene er store og overgripende og lar seg betjene av markedet på forskjellig vis, men når boligpolitikken retter seg mot vanskeligstilte er man over på helse- og sosialpolitikk, og da oppfattes den statlige styringen å være relativt sterk. I Norge de siste årene, har det vært fokus på det relativt lille området der boligpolitikken tangerer sosialpolitikken, og der oppfattes tilskuddsregelverket å være relativt klart. Problemstillingen om beregning av investeringsmidler og driftsmidler oppfattes imidlertid å være reell. Det blir vist til at driftsmidler blir undervurdert, og at driftsmidlene i boligbyggingsprosjekter ikke beregnes tilstrekkelig i kostnadsbudsjettene. Det kan også se ut som om kommunene ofte har ønske om å subsidiere deler av boligprosjekter til sosiale boligtiltak, og da «møter man regelverket på alle bauger og kanter» (kilde: intervjuer).

Kommunalt er det dessuten ønske om å ha tiltak innen den delen av boligpolitikken som ikke direkte er sosialpolitikk, men som kan fungere som forebyggende tiltak. Lokalt kan disse behovene fortone seg annerledes enn på statlig nivå. Dette er tiltak hvor individuelle støtteordninger ikke eksistere, men hvor kommunen må finne løsninger enten i egen regi, eller i samarbeid med andre. Problemet er at svært få kommuner i dag bygger i egen regi. Dermed støter man igjen på regelverket. Det blir vist til at regelverket ikke trenger å være et stort problem dersom 100

prosent av boligene i et boligprosjekt har en sosial profil. Men dersom det er ønskelig med en miks, blir det påpekt at regelverket virker som en hemsko i forhold til å få til gode utviklingsprosjekter (ibid). Et fagmiljø med konkret og spesifisert kompetanse på hvordan regelverket tillater utforming av ulike typer byggeprosjekter, blir oppfattet som ikke-eksisterende i Norge. Fordi regelverket blir sett på som så detaljert og omfattende, blir det vist til at den ”vanlige”, eller forebyggende boligpolitikken som retter seg mot andre grupper enn de svært vanskeligstilte, blir liggende brakk.

Bortsett fra studentsamskipnadene, eksisterer det ingen sosiale boligbyggelag i Norge i dag. Dette er noe som blir etterspurt, og som hadde forenklet det boligpolitiske arbeidet på kommunalt nivå, påpeker enkelte.

Når vi ser på EUs arbeid på det sosialpolitiske området som er relevant for boligsektoren, ser også dette ut til å ha blitt spisset de siste årene mot fattigdomsbekjempelse. EUs konkrete boligsosiale arbeid er imidlertid av koordinerende karakter, med en pådriverrolle overfor medlemsstatene. Selv om det kan se ut som om EUs profil her har blitt noe tydeligere, er det ikke dermed sagt at tiltakene i økende grad baserer seg på hardere hierarkiske styringsvirkemidler.

På miljøfeltet har EUs styring vært økende de siste årene, og her har også EUs felles organer lyktes å enes om felles regulering og lovverk. Det nye energisparingsdirektivet viser imidlertid at også på dette området kan det by på utfordringer å samle medlemsstatene om et enhetlig regelverk.

Avslutningsvis kan det identifiseres noen problemstillinger det kan være verdt å se nærmere på:

Hvordan kan det legges til rette for en bedre samhandling mellom involverte myndigheter og aktører for å legge til rette for en mer hensiktsmessig utnyttelse av regelverket og politikken? Til tross for denne svært begrensede kartleggingen har vi likevel sett tegn til at ulike kompetansemiljøer har ulik forståelse og praktisering av regelverket for offentlig støtte i Norge. Om, og i hvilken grad dette er tilfelle vil vi ikke kunne si noe sikkert om her, men det kan likevel være grunn til å spørre om kompetansen på dette feltet er tilstrekkelig i forhold til etterspørselen.

Hva gjøres for å fremme miljø- og klimavennlig boligbygging på kommunalt nivå i Norge? De siste årene har det vært oppmerksomhet rettet mot lokale klimaplaner. Hva som gjøres for å fremme miljøvennlig boligbygging og hvordan samarbeidene mellom aktører og myndigheter innrettes her, er et tema som er både relevant og relativt utforsket.

Det kan også være nyttig å gå mer i dybden på det sosialpolitiske arbeidet i regi av EU. Selv om dette er arbeid som skjer med OMC som hovedvirkemiddel kan det likvel være betydningsfylt for arbeidet nasjonalt.

## Del II

# Nye arbeidsinnvandrere i boligmarkedet

**Av Susanne Søholt og Katja Johannessen**

## 7 Innledning

Schengen - og EØS - avtalene har gjort Norge til deltaker i EUs indre arbeidsmarked med fri grensepassering. Schengen avtalen omhandler fri grensepassering i Europa og ble inngått mellom fem europeiske land; Tyskland, Frankrike, Belgia, Nederland og Luxemburg i 1985. Senere har 22 EU – land og de tre EFTA landene Norge, Island og Liechtenstein sluttet seg til avtalen. Norge ble med i Schengen avtalen i 2001. I 1994 ble EØS – avtalen mellom EU og de tre nevnte EFTA landene undertegnet. Hensikten var at EFTA landene skulle få tilgang til EUs indre marked. EØS – avtalen omhandler fire friheter – fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital. I korttekst innebærer dette at det norske arbeidsmarkedet er åpent for arbeidstakere fra EU – landene. Utvidelsen av EU i 2004 med landene Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn betydde at borgere fra disse landene kunne søke arbeid i Norge. For å styre overgangen ble det innført begrensende overgangsregler gjeldende til 1.10.2009. Bulgaria og Romania ble medlem i EU i 2007. Norge har innført overgangsregler også for disse to landene. Norges deltakelse i EØS-samarbeidet har medført at Norge er del i et felles europeisk arbeidsmarked. Borgere fra andre europeiske land kan søke jobb i Norge uten å måtte søke om oppholdstillatelse først. Fri tilgang for nye arbeidsinnvandrere til det norske arbeidsmarkedet medfører mange utfordringer. I dette notatet er vi opptatt av hvordan boligmarkedet påvirkes av det åpne arbeidsmarkedet og innvandring av midlertidige og permanente arbeidstakere. Vi er spesielt opptatt av hvordan boligpolitikken og velferdsordninger knyttet til bolig er tilpasset den nye situasjonen. De aller fleste arbeidsinnvandrere klarer seg selv når det gjelder bolig. Men hva skjer om de mister jobben, blir arbeidsledige eller syke? Hvordan er velferdsordningene og de boligsosiale virkemidlene tilpasset denne nye gruppen?

I 2009 ble det gitt 56 051 nye arbeidstillatelser til utenlandske statsborgere i Norge. Dette gjelder både førstegangstillatelser og fornyelser. Over halvparten av tillatelsene gjaldt personer fra nye EU-land som Polen (22 136) og Litauen (7385). Per 1. januar 2010 bodde det 52 125 registrerte personer med polsk bakgrunn og 10 341 personer med bakgrunn fra Litauen i Norge.<sup>5</sup> Etter personer fra Litauen, er rumenere den største gruppen arbeidsinnvandrere til Norge med 3237 arbeidstillatelser gitt i 2009 (UDI 2009).

Boligsituasjonen til nye arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa har frem til nå ikke vært gjenstand for forskning i Norge. Vi vet en del om arbeidsinnvandrerne i forhold til arbeid - og arbeidstillatelser og hvor i landet de oppholder seg, men det finnes lite systematisk kunnskap om *hvordan* de bor og på hva slags betingelser de bor. Den politiske oppmerksomheten om nye arbeidsinnvandreres boforhold har vært begrenset, til tross for at det har vært en del oppmerksomhet i media rundt dårlig bostandard for denne gruppen (eks. flere oppslag i Aftenposten).

- Det er uvisst hvordan det norske boligmarkedet klarer å fange opp den nye bølgen av arbeidsinnvandrere, eller omvendt, hva slags vilkår som møter arbeidsinnvandrerne når de leter etter et sted å bo. Med dette som utgangspunkt har vi forsøkt å nøste i forutsetninger og betingelser for arbeidsinnvandreres vei inn i det alminnelige boligmarkedet. På bakgrunn av det vi finner frem til, vil vi utarbeide et sett med problemstillinger for å øke kunnskapen om arbeidsinnvandreres boligsituasjon og betingelser som påvirker dette.

Kunnskapsstatusen har som mål å få oversikt over:

- Hva finnes av kunnskap om tidligere arbeidsinnvandreres boforhold i Norge?
- Hva slags rettigheter og muligheter har arbeidsinnvandrere for å skaffe seg en tilfredsstillende boligsituasjon i 2011?

---

<sup>5</sup> Tallet omfatter både innvandrere og personer født i Norge med polske foreldre.

- Arbeidsinnvandrernes boligsituasjon. Er det spesielle forhold blant arbeidsinnvandrerne som påvirker boligbehov og muligheter i boligmarkedet?
- Utfordringer i forhold til å skaffe mer kunnskap om arbeidsinnvandrere og bolig?
- Nærmere om de enkelte punktene:

### **Hva finnes av kunnskap om tidligere arbeidsinnvandreres boforhold i Norge?**

- Dette avsnittet er et tilbakeblikk. Vi skal kort sammenfatte det vi vet om boligsituasjonen til arbeidsinnvandrere på 1970-tallet og hvordan boligsituasjonen for arbeidsinnvandrerne da ble håndtert politisk.

### **Hva slags rettigheter og muligheter har arbeidsinnvandrere for å skaffe seg en tilfredsstillende boligsituasjon i 2011?**

Her vil vi kartlegge ulike betingelser for å bli registrert som arbeidsinnvandrer og hva slags velferdsordninger som følger med, som kan ha betydning for ens boligsituasjon.

### **Arbeidsinnvandrernes boligsituasjon. Er det spesielle forhold blant arbeidsinnvandrerne som påvirker boligbehov og muligheter i boligmarkedet?**

Her vil vi trekke frem spesielle forhold ved arbeidsinnvandrernes situasjon som påvirker deres interesser og muligheter i boligmarkedet. Relevante forhold er ”midlertidigheten” og løs tilknytning til arbeidslivet, noe som gjør deres økonomiske situasjon mer usikker. Andre forhold er tilknytning til hjemlandet; hjemsending av penger og opprettholdelse av et hjem i opprinnelseslandet.

### **Utfordringer i forhold til å skaffe mer kunnskap om arbeidsinnvandrere og bolig?**

Dette avsnittet vil både handle om type registrering som nå brukes i forhold til innvandrere fra EØS-området, vilkår i boligmarkedet som har betydning for arbeidsinnvandrere og hvordan skaffe systematisk informasjon om gruppenes boforhold.

## 7.1 Hva forstås med bolig når det gjelder arbeidsinnvandrere?

Arbeidsinnvandrere trenger et sted å bo fra dag en. Behovet for type bolig vil variere med oppholdstid, stabilitet i arbeidsforhold og hvorvidt man bor alene eller sammen med familie. For de fleste vil antakelig behovet endres over tid, avhengig av om oppholdet endrer karakter fra midlertidig til mer permanent. En familie trenger en annen type bolig enn en enslig. En som skal bo i boligen i noen få måneder trenger noe annet enn en som skal bo der i lengre tid. En arbeidsinnvandrer som kommer til Norge for å tjene mest mulig penger på kort tid som hun/han skal ta tilbake til opphavslandet vil antakelig prioritere lave bokostnader fremfor god standard. Aktuelle boligtyper er alt fra brakker, hybler, privat leie av boliger av varierende standard og større boliger hvor flere bor sammen. Samtidig vet vi at arbeidsinnvandrere også bor på campingplasser, i campingvogner og i biler. Hvor utbredt dette er og hvor lenge folk bor slik har vi imidlertid ikke kunnskap om. Vi vet heller ikke om de som bor i campingvogner osv. foretrekker dette, eller om de heller ville hatt mer ordnete boforhold om det var tilgjengelig.

Boligpolitikken i Norge fokuserer på at flest mulig skal bli i stand til å eie egen bolig. Å kjøpe egen bolig er lite relevant for de fleste nye arbeidsinnvandrere. Leiebolig er mest aktuelt for denne gruppen, inntil de eventuelt bestemmer seg for å bli boende i Norge. Det innebærer at det er tilbudet av leieboliger og vilkårene knyttet til dette segmentet av boligmarkedet som er hovedfokuset i dette notatet.

## 7.2 Det særegne med nye arbeidsinnvandrere fra EØS-landene

Bakgrunnen for dette notatet er de utfordringene som oppstår i boligmarkedet når det kommer inn nye grupper på etterspørselssiden som skiller seg fra etablerte boligsøkere og som bidrar til å øke etterspørselen. Det er to hovedutfordringer med nye arbeidsinnvandrere fra EU/EØS området. For det første, nye arbeidsinnvandreres boligbehov og tilgang til boligmarkedet avviker antakelig fra det gjengse, blant annet på grunn av kort



varighet eller usikkerhet om varighet. For det andre, antallet nye arbeidsinnvandrere er såpass omfattende at det er usikkert hvor godt rom det er for gruppen i leiemarkedet. En alternativ problemstilling er om gruppen bidrar til press i leiemarkedet for andre hushold med begrenset ressursgrunnlag.

Det er utviklet ulike forordninger mot sosial dumping og for å sikre arbeidstakernes lønns-, trygde- og pensjonsforhold på tvers landegrenser. Det finnes foreløpig ikke tiltak mot 'boligdumping', så vidt vi vet. Med 'boligdumping' mener vi at folk tilbys dårligere boforhold enn hva som er vanlig i Norge. Det kan innebære kombinasjoner av dårligere fysisk standard, dårlige kontraktsforhold og høye priser.

Det er lite som tyder på at nasjonal eller kommunal boligpolitikk har tatt hensyn til at en stadig større gruppe arbeidsinnvandrere fra EU-land, kan ha behov for andre boligløsninger enn en permanent og stabil befolkning. Midlertidige arbeidsinnvandrere kan nesten sammenlignes med studenter, bortsett fra at studenter vil ha større klarhet i hvor lenge de skal bo i et område. Studentboligene er tilrettelagt for studentenes særlige behov både hva gjelder boliger, kontraktsforhold og leiepris.

*Hvordan* ulike boligmarkeder fremstår og virker i 2010, er et resultat av historisk utvikling. Norge er kjennetegnet av et ekstremt kapitalintensivt eiermarked. Hovedtyngden av boligpolitikken er rettet mot å gjøre det mulig for flest mulig å erverve og eie egen bolig. Det er usikkert om eierbolig og den type eierboliger som vi har i Norge er en god ordning for å møte arbeidsinnvandringen som følger av EØS-samarbeidet. Med dette notatet ønsker vi å styrke kunnskapsgrunnlaget om betingelser som påvirker nye arbeidsinnvandrers muligheter i boligmarkedet. Dette skal danne grunnlag for videre arbeid på feltet.

## 8 To bølger med arbeidsinnvandrere i nyere tid

I nyere tid har det kommet arbeidsinnvandrere til Norge i to bølger. Den første bølgen var fra slutten av 1960-tallet til innvandringsstoppen i 1975. Innvandringsstoppen gjelder fortsatt for arbeidsinnvandrere utenom EU, med unntak av spesialister. Den andre bølgen med arbeidsinnvandring kom etter 2000 og er et resultat av utvidelsen av EU fra 1. mai 2004. Utvidelsen inkluderte ti nye land, hvorav åtte i Øst – Europa. EØS-avtalen gir befolkningen i alle EU/EØS-land frihet til å reise, søke arbeid og utføre tjenester i andre land i EU/EØS-området. For Norge og de andre nordiske landene var tilbud av arbeidskraft fra land i Europa med betydelig lavere lønns- og velferdsnivå en ny erfaring. Norge, som flere andre europeiske land, innførte overgangsregler for å bremse og legge til rette for en ny type arbeidsinnvandring (Dølvik og Friberg 2008). Inntil fri arbeidsvandring i EU/EØS området var en realitet i 2007, kom det et uregistrert antall irregulære arbeidssøkere fra nye EU land i det tidligere Øst-Europa. Etter at denne arbeidsinnvandringen ble åpen og legal, har arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa utviklet seg til å bli den største gruppen av innvandrere til Norge.

I løpet av perioden 1990 – 2009 har det kommet 107 767 arbeidsinnvandrere til Norge som er registrert som bosatte. Av disse bor 77 504 fortsatt i Norge. Polakker har utgjort den største gruppen. De aller fleste har kommet etter 2004. I 2009 bodde det 54 000 polakker i Norge, hvorav 38 000 personer hadde kommet som arbeidsinnvandrere og drøye 13 000 på familiegjenforening med disse. Det høye antallet familiegjenforeninger tyder på at mange av arbeidsinnvandrerne slår seg til i Norge. Populasjonen av arbeidsinnvandrere er imidlertid større enn de registrerte tallene. Dette skyldes to forhold. For det første registreres ikke

arbeidstakere på korttidsopphold under 6 måneder som bosatte i Norge. For det andre er registreringsreglene for EU/EØS borgere endret fra 1.10.2009. Fra denne datoen trenger ikke nye arbeidsinnvandrere å søke om oppholdstillatelse, de må i stedet registrere seg og selv oppgi oppholdsgrunnlag.

I løpet av de fem første årene etter EU utvidelsen ble det innvilget mer enn 150 000 førstegangs arbeidstillatelser til borgere fra de nye medlemslandene og nær 135 000 fornyelser. Andelen korttids- og sesongarbeid ble redusert fra 59 prosent i 2005 til 25 prosent i 2008. Dette skyldes dels en forskyvning mellom bransjer (Dølvik og Friberg 2008). Det er mye som tyder på at andelen sesongarbeidere i landbruket har holdt seg relativt stabilt, mens migrasjon for mer langvarig arbeid i for eksempel byggebransjen først økte kraftig, før den gikk tilbake i 2009. I de ni første månedene i 2009 fikk drøye 22 000 borgere fra Polen fornyet eller førstegangs arbeidstillatelse. Arbeidsinnvandrere fra Litauen var den nest største gruppen, med 7385 arbeidstillatelser. Tredje største gruppe var arbeidsinnvandrere fra Romania. De fikk til sammen 3237 arbeidstillatelser i 2009 (UDI 2009).

I tillegg har det kommet og kommer et stort antall utstasjonerte arbeidstakere, tjenesteytere og personer som jobber illegalt (Andersen m.fl. 2009). Hvor mange dette dreier seg om vet vi ikke.

Arbeidsinnvandringen fra nære EU land er av ny karakter, og det er dermed mer usikkert hvordan denne gruppen av arbeidsinnvandrere vil reagere på konjunkturedringer og arbeidsledighet. Som ved forrige bølge av arbeidsinnvandrere som kom på 1970-tallet tror man at arbeidsinnvandrere, og særlig når de kommer fra geografisk nære land, vil reise tilbake om det ikke er jobb å få i Norge. Forløpige tall viser at det har vært en økning i arbeidsledighet blant polakker i Norge samtidig som flere har reist tilbake. En stor andel av de arbeidsledige har registrert seg som arbeidsøkende (Eldring og Friberg 2010). Valget av hvordan man som arbeidsinnvandrer skal forholde seg til arbeidsledighet, vil avhenge av individuelle forhold og økonomiske betingelser, sosiale forhold og tilknytninger i Norge og i opprinnelseslandet.

## 8.1 Arbeidsinnvandrere, boforhold og politikk på 1970-tallet

På slutten av 1960-tallet hadde Norge en innvandringspolitikk som understreket at internasjonal samhandling skulle møte så få restriksjoner som mulig (St.meld. nr. 45 (1968-1969)). Arbeidsgivere og arbeidssøkere skulle ha størst mulig frihet til å inngå arbeidsavtaler uavhengig av landegrenser. De neste stortingsmeldingene på 1970-tallet dreide i retning av å kombinere åpenhet med behov for kontroll med innvandringen. Argumentet var at Norge var et så lite land at innvandringen ikke kunne være større enn hva samfunnet klarte å absorbere. Innvandringsstoppen i 1975 var svar på dette. Argumentet var å bedre levekårne for arbeidsinnvandrerne som var i landet, og legge til rette for nye. Det største problemet var arbeidsinnvandrernes boligsituasjon.

### 8.1.1 Arbeidsinnvandrernes boforhold på 1970-tallet

Arbeidsinnvandrernes boforhold vekket bekymring allerede tidlig på 1970-tallet. I NOU 17 fra 1973 om Innvandringspolitikk, og påfølgende Stortingsmelding (St.meld. nr. 39 (1973-74) Om innvandringspolitikken) er boforholdene problematisert. Dette avsnittet bygger i hovedsak på informasjon fra disse to dokumentene. Beskrivelsen av fremmedarbeiderens bosituasjon stammer fra to casestudier som gjengis i dette materialet. Den ene gruppen fremmedarbeidere var industriarbeidere, mens den andre gruppen jobbet i restaurantbransjen. I den nevnte NOUen ble det fremhevet at arbeidstilbudene var langt bedre enn boligtilbudene i pressområdene. Nyankomne arbeidsinnvandrere fikk bolig på tre måter: Gjennom arbeidsgiver, gjennom private nettverk, eller gjennom boligformidlingen på Østbanen (Oslo S). De som fikk bolig gjennom arbeidsgiver fikk enten bolig i hybelhus eller i hospits/pensjonat. De aller fleste måtte dele rom. I pensjonatet abonnerte arbeidsgiveren på senger. De som bodde på hybelhus hadde større mulighet for privatliv og bedre hygienemuligheter enn de som bodde på pensjonat. De som bodde i hybelhus hadde også mye lavere bokostnader, enn de som bodde på pensjonat. Mens en hybel kunne koste fra kr. 50 pr. måned, var prisen for en seng 2-300 kr. pr. måned i pensjonatet. I Stortingsmeldingen om innvandringsstoppen (St.meld. nr. 107 (1975-76)) ble det igjen

understreket at mange av arbeidsinnvandrernes problemer var direkte knyttet til deres boligsituasjon. Dette ga seg blant annet til uttrykk ved at antall søkere med innvandrerbakgrunn til kommunal bolig steg sterkt i 1975 og 1976. I 1974 var antallet ikke-nordiske søkere 405 (familier og enslige), mens antallet var steget til 880 søkere i 1976. Flere forhold bidro til at søkertallet antakelig var lavere enn behovet. For å kunne søke måtte man for det første vite om muligheten. I følge boligsjefen var det svært få med for eksempel tyrkisk og marokkansk bakgrunn som søkte om kommunal bolig, selv om man visste at mange bodde dårlig. Både boligsjefens kontor og det daværende Fremmedarbeiderkontoret hadde liten kontakt med personer fra disse to gruppene. Deretter var det allerede da et krav om 2 års botid i kommunen for å kunne søke om kommunal bolig. Den største gruppen søkere med innvandrerbakgrunn kom fra Pakistan. De utgjorde 70 prosent av søkerne.

Undersøkelser av arbeidsinnvandrernes boforhold viste at et flertall bodde i den eldre leiegårdsbebyggelsen i Oslo sentrum og indre øst, hvor boligstandarden generelt var lav. De aller fleste var trangbodde og de fleste, også familier, bodde på ett rom. Mange boliger var uten kjøkken, de var uten bademuligheter og en stor andel hadde do i trappa eller utedo i gården. Nærmere 40 prosent av kontraktene var knyttet til arbeidsforhold, ofte korttidskontrakter. Åtte prosent av familiene og 20 prosent av søkerne til kommunal bolig var bostedsløse. Å skaffe tilfredsstillende bolig handlet både om å slippe til i boligmarkedet og om økonomi. I Boligsjefens undersøkelse (St.meld. 107 (1975-76)) var det en rekke familiesøkere som hadde oppgitt at de kunne betale innskudd og leie for større og mer moderne leilighet. I følge Boligsjefen i Oslo var arbeidsinnvandrernes problemer i boligmarkedet forverret, fordi antallet arbeidsinnvandrere hadde økt betydelig.

Diakonhjemmets undersøkelse av boforhold blant arbeidsinnvandrere i Oslo noen år senere bekrefter spekulasjon og dårlige boforhold (Bø 1982). Større familieboliger i dårlige gårder ble ombygd til hybler. Utleiere krevde innskudd for leiekontrakter og høy leie. Det var eksempler på kr. 350 i leie for en seng i et dobbeltrom på 15 m<sup>2</sup>. Til sammenligning var husleiene i alminnelige, ikke byfornyede leiligheter i indre by øst på begynnelsen av 1980-tallet på rundt 100 kr. i måneden, avhengig av størrelse (Søholt 1981:6). De hygieniske forholdene var dårlige. I et hybel-

hus var det for eksempel ett wc for ti hybler med fra to til fire personer. Alle hybelboerne måtte dele et lite og dårlig utstyrt kjøkken. Det var begrenset med varmt vann. De fleste hadde korttidskontrakter med 1 måneds oppsigelse. Det betydde at de lett ble sagt opp om de klagde på forholdene. Det store boligbehovet gjorde at det ikke var vanskelig for utleier å finne nye leietakere. En senere studie av arbeidsinnvandrernes boforhold på 1970-tallet bekreftet de dårlige boforholdene. Der kom det blant annet frem at koner til arbeidsinnvandrere reiste tilbake til Pakistan på grunn av dårlige boforhold. Andre skiftet jobb til arbeidsplasser hvor de visste at bedriftsboligene var bedre enn det de hadde (Søholt 2007).

### 8.1.2 Arbeidsinnvandrernes bosettingsmønster i Oslo på 1970-tallet

Allerede på 1970-tallet var det snakk om konsentrasjon av arbeidsinnvandrere til visse bydeler. Diakonhjemmets undersøkelse av "Arbeidsinnvandringen til Norge" konkluderte med at arbeidsinnvandrernes boforhold og bosettingsmønster mer var et uttrykk for situasjonen i boligmarkedet, enn innvandrernes egne valg (Bø 1982). I undersøkelsen hevdes det at boliger som ble skaffet gjennom arbeidsgiver eller nettverk, bidro til at arbeidsinnvandrere ble boende i nærheten av hverandre. Det kom frem at arbeidsinnvandrerne i undersøkelsen, ca. 1100 personer fra Tyrkia, Marokko, India og Pakistan, fordelte seg på 300 gater i Oslo. En fjerdedel av utvalget bodde på 60 adresser i 22 gater. Disse eiendommene skilte seg ut. Eiendommene var ofte saneringstruete gårder og bygninger som lå i overgangssonen mellom industriområder og boligområder. Boligene var av dårligere kvalitet enn det som var gjennomsnittet for bydelen. Det dreide seg ofte om bedriftsboliger eller hospitser. Bedriftsboligene var ofte lokalisert tett på eller i samme bygg som arbeidsplassen. På et av stedene bodde tre og tre menn sammen på 12 m<sup>2</sup>. Bråk fra maskinene i fabrikklokalet under gjorde det vanskelig å sove. Det var for det meste enslige menn som bodde slik. Familiene bodde ofte mer spredt. Siden arbeidsinnvandrere (menn) fra Tyrkia og Marokko oftere bodde alene enn arbeidsinnvandrere fra India og Pakistan, var det flere med slik bakgrunn i de dårligste boligene. Undersøkelsen viste videre at konsentrasjon av arbeidsinnvandrere ikke var på bydelsnivå, men på mikronivå. Hovedtendensen var at

arbeidsinnvandrerne hadde andre arbeidsinnvandrere som nabo. Flertallet av beboerne i strøket var likevel alle steder personer med norsk bakgrunn. Diakonhjemmets undersøkelse oppsummerte at 17 prosent av fremmedarbeiderne i Oslo bodde på Tøyen, Grønland og Grünerløkka. Bydelen med høyest andel befolkning med innvandrerbakgrunn var Sentrum III, hvor andelen var 8,1 prosent (Bø 1982).

### 8.1.3 Politisk bekymring – politiske tiltak

På 1970-tallet vekket arbeidsinnvandrernes dårlige bosituasjon politisk bekymring. Det fikk implikasjoner for innvandringspolitikken og for boligpolitikken for denne gruppen. Innvandringspolitisk ble arbeidsinnvandringen strammet inn. Det ble krav om både arbeidskontrakt og et sted å bo før man kom til Norge. Arbeidsgivere måtte garantere innkvartering for det første året. Ved fornyelse av arbeidstillatelsene ble det imidlertid ikke stilt boligkrav. Innskjerpingen endte med innvandringsstoppen i 1975. Det ble tatt til orde for to forskjellige strategier for å inkludere arbeidsinnvandrerne i boligpolitikken. Som hovedstrategi skulle arbeidsinnvandrernes boligproblemer løses innenfor det alminnelige hjelpeapparatet på boligsida. Dernest ble det gitt uttrykk for at en del av arbeidsinnvandrerne befant seg i en så spesiell situasjon at det var aktuelt med særlige tiltak. Familiegjenforening var en slik spesiell situasjon som ble sett på som en grunnleggende menneskerett. Det måtte derfor legges til rette for høvelige familieboliger til utlendinger som ønsket å få familiene sine til Norge (St.meld. nr. 107 (1975-76)). I tillegg var det behov for ekstraordinære tiltak for dem som bodde under særdeles uforsvarlige forhold. Oslo og kommunene i regionen var ikke i stand til å håndtere arbeidsinnvandrernes boligproblemer innenfor det alminnelige apparatet. Staten bidro derfor med midler til istandsetting av boliger i gamle gårder, og til anskaffelse av nye boliger til familier. Oslo kommune bidro også med en del strakstiltak for å gjøre noe med arbeidsinnvandrernes prekære boligsituasjon på kort sikt. Tiltakene var viktige, men ikke tilstrekkelige. Det ble derfor vedtatt at det skulle opprettes et organ i statlig regi til å ta seg av det videre arbeidet med boligspørsmålene blant arbeidsinnvandrerne. Det var oppstanden til etableringen av Selskapet for innvandrerboliger (Sibo) i 1976 (St.meld. nr. 107 (1975-76)). Sibos hovedoppgaver var å:

- Ta initiativ overfor kommuner, boligbyggelag og organisasjoner for å få plassert innvandrere i så vel eksisterende boligmasse som i nye boligprosjekter, herunder tegne andeler i boligbyggelag og borettslag.
- Erverve, utbedre og forvalte ferdige boliger.
- Formidle og garantere for lån til innvandrere til dekning av boliginnskudd.
- Informere og veilede om boligspørsmål i samarbeid med berørte myndigheter og organisasjoner.

Sibo var forutsatt som en midlertidig løsning og var planlagt nedlagt etter 5 år. Selskapet ble nedlagt etter 16 år i 1992. Da flyktingene begynte å komme til Norge litt ut på 1980-tallet ble de inkludert i selskapets virksomhet. I 1988 ble Sibos slått sammen med selskapet for flyktingeboliger, Flybo, til selskapet for innvandrere- og flyktingeboliger, Sifbo. 6700 hushold med innvandrerbakgrunn hadde fått bistand til å kjøpe egen bolig da selskapet ble lagt ned.

### **Oppsummering**

På 1970 – tallet førte bekymringen for arbeidsinnvandrernes boforhold til eksplisitte politiske tiltak for å bedre situasjonen. Det primære ansvaret for vanskeligstiltes boligsituasjon var da som nå primært et kommunalt anliggende. Arbeidsinnvandrernes boligproblemer skulle prinsipielt løses innenfor de samme ordningene som gjaldt for nordmenn. Formelt var innvandrerne likestilt med norske borgere når det gjaldt muligheter til å skaffe seg bolig. Erfaringen var imidlertid at i et presset boligmarked så var ikke likestillingen reell. Det ble derfor satt i gang ekstraordinære boligtiltak. Eksempler var:

- Økonomisk statlig støtte til engasjering av fire medarbeidere i Oslo kommune til å jobbe med innvandrere og bolig.
- Anskaffelse av familieboliger; oppussing og utbedring i gamle gårder, og tilvisning i nye innskuddleiligheter.
- Midlertidige boliger; kommunal overtakelse av et tidligere pensjonat. Statlig støtte til oppussing.
- Statlig støtte til Caritas Norge for å opprette hospits for fremmedarbeidere og flyktinger.



- Forsøk på å etablere samarbeid med Oslos nabokommuner for å løse boligproblemene til innvandrerne.
- Opprettelse av Selskapet for innvandrerboliger (1976 – 1992).
- I innvandringspolitikken ble som nevnt tilfredsstillende bolig en del av kravet for oppholdstillatelse. Kontrollen med boligenes standard ble overført til helserådene. Dessuten skulle fremmedmyndighetene legge større vekt på kontroll med kontraktsforhold til boligene. Dette var skritt på veien, men ikke tilstrekkelig. På grunn av menneskelige hensyn ville det i praksis være vanskelig å praktisere boligkravet ved familiegjenforening (St.meld. nr. 107 (1975-76)).

## 9 Nye arbeidsinnvandrere - noen vilkår som regulerer deres situasjon

Arbeidsinnvandreres muligheter i boligmarkedet reguleres av flere forhold. Det dreier seg ikke bare om tilgang til boligmarkedet. Like viktig er vilkår for opphold og tilgang til velferdstjenester som kan ha betydning for innpass i boligmarkedet. Ideelt skal arbeidsinnvandrerne klare seg selv i arbeids- og boligmarkedet uten behov for ekstra velferdstjenester. Som på 1970-tallet forventes det at arbeidsinnvandrerne fra EØS-landene reiser tilbake til opphavslandet om de blir arbeidsledige. Virkeligheten har vist seg å være mer kompleks, noe som setter velferdstjenestene på prøve når det gjelder arbeidsinnvandreres rettigheter. Det kritiske er ikke den gruppen av nye arbeidsinnvandrere som klarer å skaffe seg en alminnelig godt betalt jobb innenfor regulerte rammer og en passende bolig i boligmarkedet. Det kritiske er dem som på grunn av dårligere arbeidsvilkår enn majoritetsbefolkningen og lav lønn, ikke er i stand til å betale en nøktern, men tilfredsstillende bolig i det alminnelige boligmarkedet. Dessuten er det et spørsmål om hva som skjer med dem som blir arbeidsledige og ikke reiser tilbake? Hva slags rettigheter har de til å få bistand til å ordne sin boligsituasjon? Fordi gruppen av nye arbeidsinnvandrere fra EØS-landene omfatter så mange mennesker, er det usikkert om boligtilbudet klarer å absorbere dette. Det gjelder både kvantitativt, mengde boliger, og hva slags vilkår de ledige boligene er tilgjengelige på. Sett i et litt større perspektiv handler disse problemstillingene om hvor godt rustet det norske samfunnet er til å møte konsekvensene av fri flyt av arbeidskraft og tjenester innenfor EU. Foreløpig har den politiske oppmerksomheten vært knyttet til vilkår i arbeidsmarkedet og tilgang til etablerte velferdsordninger. Med dette notatet ønsker vi å gå et skritt videre

og undersøke hvordan kriterier for opphold i Norge, sammen med rettigheter til velferdsgoder kan legge føringer på muligheter i boligmarkedet.

Når vi i dette notatet ser både på de generelle rettighetene arbeidsinnvandrere har i Norge og ikke kun på boligrettighetene spesifikt, er det fordi de generelle rettighetene på mange måter innvirker, direkte eller indirekte, på boligsituasjonen i Norge. Følgende tre forhold blir gjennomgått:

5. Grunnleggende kriterier for opphold i Norge.
6. Rettigheter til velferdsgoder.
7. Rettigheter og lovverk knyttet til bolig.

Før vi belyser kriterier for opphold og generelle rettigheter vil vi ta frem et forhold som er sentralt i integreringspolitikken, nemlig at innvandrere skal lære norsk slik at de snarest mulig kan delta i samfunnet. Flyktninger som får innvilget oppholdstillatelse må gå på og skal tilbys introduksjonskurs på inntil 2 år. Norskopplæring er sentralt i kurset. Arbeidsinnvandrere fra land utenom EØS/EFTA området har plikt til å gjennomføre 300 timer i norsk og samfunnsfag, uten at de får dekket kostnadene. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området har verken plikt til eller får tilbud om norskopplæring. Som vi skal se senere, oppleves det å ikke kunne norsk som en barriere i forhold til å orientere seg i boligmarkedet (se 4.1.1).

## 9.1 Grunnleggende kriterier for opphold i Norge.

Arbeidsinnvandrere må ha lovlig opphold for at velferdsytelser skal kunne utløses. Jo større tilknytning arbeidsinnvandreren har til Norge gjennom ordnete arbeidsforhold og oppholdstillatelser/registrering, jo mer integrert er vedkommende i de generelle ordningene.

Det finnes flere måter man kan registrere oppholdet i Norge på. I følge skatteetaten plikter alle som har til hensikt å oppholde seg i Norge i mer enn seks måneder melde flytting til Norge. Melding av flytting til Norge skjer gjennom folkeregisteret, og når flytting er

meldt er man registrert i folkeregisteret og regnes som bosatt. I følge stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring, er de fleste velferdsordningene i Norge tilgjengelige for alle som er bosatt i landet, uavhengig av statsborgerskap (St.meld. nr. 18: kap. 8:1 (2007-2008)). For å regnes som bosatt i Norge gjelder følgende regelverk i folkeregisterforskriften:<sup>6</sup>

#### § 4-1. Hovedregel om å være bosatt

Personer som oppholder seg i norske kommuner i minst seks måneder regnes som bosatt i Norge, med mindre annet følger av bestemmelsene i § 4-2 til § 4-7.

#### § 4-2. Innflytting fra utlandet

Personer som kommer fra utlandet, regnes som bosatt i Norge når de har lovlig opphold i norsk kommune, og har til hensikt å bli her ikke bare midlertidig. Opphold av minst seks måneders varighet regnes som bosetting, selv om oppholdet er midlertidig.

Det samme gjelder når personer som kommer fra utlandet, oppholder seg skiftevis på den norske kontinentalsokkelen og i norske kommuner, jf. § 5-9 tredje ledd.

Personer som trenger oppholdstillatelse regnes ikke som bosatt før det kan fremlegges slik tillatelse gjeldende for minimum seks måneder. For asylsøkere er vilkåret for bosetting at asylsøknaden er innvilget eller at det foreligger oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

(<http://www.handboka.no/Kunnskap/Forskrifter/Folreg/fore07d.htm>)

I forbindelse med dette notatet har vi vært i kontakt med NAV ved flere anledninger. I følge opplysningene vi har fått fra NAV må man ha til hensikt å oppholde seg i Norge i minst 12 måneder for å regnes som bosatt. NAV jobber altså ut ifra en annen tidsbestemmelse enn det forskriftene over opererer med. En tredje måte å komme til Norge på er på turistvisum. Personer som

---

<sup>6</sup> Forskrift 2007-11-09 nr. 1268

oppholder seg i landet med et turistvisum kan være her i tre måneder om gangen. Etter det må de reise ut av landet. Det er imidlertid ingen identitetskontroll ved grensepassering til Norge for EU –borgere, så det kan være vanskelig å dokumentere hvor lenge personer på turistvisum faktisk har vært i landet.

De som bosetter seg i Norge vil i all hovedsak dekkes av de ordinære ordningene, mens de som er her på korte arbeidsopphold som hovedregel ikke vil være dekket. Tilgangen til, eller nivået på, velferdsytelsene er i stor grad avhengig av arbeidsinntekt, men kan også være avhengig av botid i Norge. I følge NAV er medlemskap i folketrygden nøkkelen til trygderettigheter i Norge. Da er det ikke avgjørende om man er norsk statsborger, registrert i folkeregisteret eller betaler skatt i Norge, men at man oppholder seg lovlig i Norge. For å oppholde seg lovlig i Norge må man oppfylle noen eller flere av de oppholdsgrunnlagene som er beskrevet i del 3.1.1. Retten til trygdeytelser bestemmes som sagt av om man er medlem av folketrygden. For å bli medlem av folketrygden skal man 1) være bosatt i Norge eller 2) være arbeidstaker i Norge. Som vi skal vise i det følgende er det imidlertid en del krav som skal oppfylles før ytelsene kan utløses. Samtidig har arbeidsinnvandrere fra EØS-landene adgang til trygdeytelser fordi de kan bygge videre på opptjenings- og trygdeperioder i andre medlemsland. Tidligere opptjenings- og trygdeperioder i andre EØS-land kan oppfylle nasjonale vilkår om minste kvalifiseringsperiode. EØS-reglene opphever også bostedsvilkår knyttet til ytelsene. Dette betyr for eksempel at familien til en arbeidsinnvandrer i Norge kan få barnebidrag fra Norge selv om familien bor i et annet land. Norge er i utgangspunktet også forpliktet til å dekke helseutgiftene for familiemedlemmer til en arbeidsinnvandrer, også når de er i hjemlandet.

### 9.1.1 Bo og jobbe i Norge

Inntil oktober 2009 måtte arbeidsinnvandrere fra EU-landene søke om oppholds- og arbeidstillatelse for å kunne jobbe i Norge. Fra da av ble det etablert en midlertidig registreringsordning frem til en permanent ordning trådte i kraft 1/1 2010. Den nye ordningen medfører at arbeidsinnvandrere og arbeidssøkere fra EU/EØS/EFTA-området ikke lenger trenger å søke om oppholds- og arbeidstillatelse for å jobbe i Norge. Før registreringsordningen

trådte i kraft, måtte arbeidsinnvandrere og arbeidssøkere fra EU/EØS/EFTA forholde seg til overgangsordningen. Kort fortalt ga overgangsreglene mulighet for å komme til Norge og jobbe, men det gjaldt kun personer som hadde et ansettelsesforhold. Det vil si at tjenesteytere, studenter, arbeidssøkende, familiemedlemmer etc. ikke kunne søke om oppholdstillatelse med adgang til arbeid på dette grunnlaget. Den nye registreringsordningen gjelder foreløpig ikke for personer fra Bulgaria og Romania som søker for første gang (UDI 2009). For disse gjelder overgangsordningen fortsatt.

Den gjeldende registreringsordningen går ut på at hver enkelt person skal forhåndsregistrere seg online i UDI. Deretter skal de innen 3 måneder møte personlig på nærmeste politistasjon eller servicesenter for arbeidsinnvandrere. Politiet beslutter om vedkommende skal få registreringsbevis på bakgrunn av kontroll av selvregistreringen, dokumentasjon på egen identitet og dokumentasjon på oppholdsgrunnlag.

Gyldig oppholdsgrunnlag kan være:

- Arbeidstaker (unntatt arbeidstakere fra Romania og Bulgaria)
- Selvstendig næringsdrivende
- Tjenesteyter
- Student
- Har tilstrekkelig egne midler og sykeforsikring som dekker alle risikoer
- EØS-borger som er familiemedlem til en EØS-borger med registreringsbevis.

Registreringsbeviset har ubegrenset varighet og trenger derfor ikke å fornyes så lenge vedkommende har gyldig oppholdsgrunnlag. Det vil si at hvis en arbeidstaker mister jobben og blir arbeidsledig, så mister vedkommende også registreringsbeviset, med mindre vedkommende melder seg som arbeidssøkende. Unntak er om man bytter oppholdsgrunnlag, for eksempel går fra å være arbeidstaker til student. Familiemedlemmer som ønsker å komme til Norge behøver ikke søke om oppholdstillatelse før de flytter til en person med registreringsbevis. Familien må imidlertid søke om oppholdskort innen 3 måneder etter innreise til Norge.

Oppholdskortet gjelder for inntil 5 år og er bare gyldig så lenge så lenge vedkommende bor sammen med EØS-borger med registreringsbevis.

Arbeidssøkende som kommer til Norge for å søke arbeid, må følge de samme prosedyrene for registrering og oppmøte hos politiet som de som har arbeid ved ankomst. Før de melder seg hos politiet er det et krav om at de først har meldt seg som arbeidssøkende hos NAV. Som arbeidssøkende kan man oppholde seg i Norge i inntil seks måneder fra innreise. Om vedkommende får arbeid må man følge de samme prosedyrene for registrering på nytt for å få tildelt registreringskort.

Til tross for at det nye systemet skal gjøre det lettere å komme som arbeidsinnvandrere finnes det en del restriksjoner som gjør at arbeidsinnvandrerne fra de nye medlemslandene i EU ikke opplever det samme frie arbeidsmarked som for eksempel nordiske arbeidstakere gjør. I det følgende skal vi kort gå i gjennom ordningene for opphold i Norge.<sup>7</sup>

Borgere fra EU/EØS/EFTA land og deres familiemedlemmer som har bodd i Norge i fem år kan søke om varig oppholdsbevis. Det er ikke tilstrekkelig å vise at man har vært registrert og hatt tillatelse. I tillegg må man vise at man faktisk har benyttet seg av oppholdsretten i Norge, ved å ha gjort noen av de aktivitetene som kreves for å få registrering. Familiemedlemmer som kan dokumentere å ha bodd sammen med EØS-borgeren sammenhengende i fem år kan søke om oppholdskort. Den varige oppholdsretten faller bort ved opphold utenfor Norge i mer enn to påfølgende år.

Både registreringsbevis og varig oppholdsbevis gjelder for ubestemt tid. I følge opplysninger fra UDI gir imidlertid varig oppholdsrett bedre betingelser enn registreringsbevis. Man kan for det første oppholde seg lenger utenfor Norge uten å tape oppholdsretten. Dessuten får man et sterkere vern mot bortvisning og utvisning. Og ikke minst, familiemedlemmer beholder sin rett til opphold i Norge selv om partene skulle bli skilt eller dersom EØS-borgeren med det opprinnelige oppholdsgrunnlaget skulle dø.

---

<sup>7</sup> Alle opplysninger er hentet fra UDIs faktaark (<http://www.udi.no/Oversiktsider/Faktaark/Faktaark--tillatelser-for-EUEOSEFTA-borgere/>).

De nye ordningene for registrering gjør det vanskeligere å vurdere hvor mange arbeidsinnvandrere som til en hver tid oppholder seg i Norge. Tidligere førte UDI statistikk over antall oppholds- og arbeidstillatelser. I løpet av 2011 vil UDI i samarbeid med NAV vurdere hvordan den nye registreringsordningen virker. Det vil deretter bli tatt stilling til om statistikk over registrert oppholdsgrunnlag skal offentliggjøres.<sup>8</sup>

Uavhengig av hvilken type registrering man søker om understrekes det at ”man må kunne dokumentere at man ikke kommer til å være en byrde for offentlige velferdsordninger” (NAV 2010). Likevel, som arbeidstaker i Norge opparbeider man seg noen rettigheter som kan utløses i ulike situasjoner. I det følgende skal vi gå igjennom noen av de mest vanlige velferdsordningene arbeidsinnvandrere kan ha behov for når de bor og jobber i Norge.

### 9.1.2 Personnummer

I svært mange situasjoner etterspørres personnummer, for eksempel i kontakt med det offentlige om økonomiske stønader, lån i banken, kjøp på kredit m.m. Om man har personnummer eller ikke kan også ha betydning for å inngå leiekontrakt (se 4.2). Utenlandske arbeidstakere som skal være i Norge kortere enn 6 måneder får ikke vanlig personnummer, men må søke om D-nummer for å bli registrert og få skattekort.<sup>9</sup> Personer som har D-nummer regnes ikke som bosatt i Norge, og er heller ikke folkeregistrert her. Arbeidsinnvandrere må melde flytting til Norge ved fysisk oppmøte på skattekontoret om de skal være lenger enn 6 måneder i Norge. På den måten blir de bostedsregistrert og får tildelt norsk personnummer (Norge.no).

Inntil nylig har det vært relativt enkelt å få utstedt D-nummer. Det har bidratt til et økende problem med falske identiteter basert på disse numrene.<sup>10</sup> En løsning på dette er at alle som nå oppholder seg i Norge med D-nummer skal bevise sin identitet på ny. Fra 2011 slettes derfor alle eksisterende D-nummer. D-nummer forskriften sier hvem som kan utstede D-nummer på hvilke vilkår.

---

<sup>8</sup> Telefonsamtale med E. Hoffmann i UDI 29.4.2011.

<sup>9</sup> <http://www.norge.no/oss/#a16003>

<sup>10</sup> Se for eksempel artikkel i aftenposten:

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3986654.ece>



Hovedregelen er at nye nummer tildeles på skattekontoret etter personlig oppmøte for identitets- og legitimasjonskontroll. D-nummer gis til personer som har inntekt eller formue i Norge og som skal oppholde seg i landet kortere enn 6 måneder. Brønnøysundregisteret kan utstede D-nummer til personer som oppretter egen bedrift. Banker kan utstede D-nummer til personer som driver forretningsvirksomhet.

I vår gjennomgang av regelverket for ulike velferdsordninger ser det ut til at mange av dem er knyttet til om man er bosatt i Norge eller ikke. Og her skiller det altså mellom personer med D-nummer og de som har fått norsk personnummer. Der det er et krav at en person er registrert bosatt i Norge tolker vi det slik at personer med D-nummer ikke er inkludert.

## 9.2 Rettigheter til velferdsgoder i Norge

Arbeidsinnvandrere kommer til Norge for å jobbe. I 2007, da konjunktorene var på topp hadde for eksempel polakkene en sysselsettingsandel på 81 prosent, og bare en prosent av den polske arbeidsstyrken var registrert ledige (SSB 2009/36).<sup>11</sup> Både de som kommer for å jobbe, og Norge som helhet, har vært godt tjent med arbeidsinnvandring, spesielt under høykonjunkturperioden som varte frem til 2008. Grunnlaget for rett til å være i Norge for personer fra EØS-landene er knyttet til arbeid. Fokuset har derfor i hovedsak vært på arbeidsinnvandrers situasjon og rettigheter i arbeidsmarkedet, forholdet til norske lønninger, sosial dumping osv. Det har vært mindre oppmerksomhet om hva som skjer om arbeidsinnvandrere fra EØS-landene mister jobben, blir syke osv. Antakelig fordi få har tenkt at arbeidsinnvandrere blir i Norge for å være arbeidsledige. Det har imidlertid vært noen spekulasjoner om velferdsturisme, at folk kommer til Norge både fordi det har vært et godt arbeidsmarked og fordi det er gode velferdsordninger (Friberg og Tyldum 2007).

Utsendte arbeidstakere på midlertidig arbeidsopphold i Norge og med arbeidsgiver i et annet EØS-land har ikke rett på ytelser fra

---

<sup>11</sup> Dette er tall fra siste kvartal i 2007 da konjunktorene var på topp. I 2011 er det flere arbeidsinnvandrere som opplever arbeidsledighet, men andelen har vært synkende fra første til andre kvartal i 2010.

NAV. Denne gruppen blir ikke medlem i Folketrygden.<sup>12</sup> Det betyr at gruppen ikke opparbeider seg rettigheter i Norge mens de jobber her, men i arbeidsgivers land. Om de mister jobben og ønsker å fortsette å være i Norge må de følge prosedyren for å søke arbeid og registrering som er beskrevet i pkt. 3.1.1 over. Dette gjelder imidlertid ikke dersom oppholdet overstiger 12 mnd.<sup>13</sup>

### 9.2.1 Arbeidsledige – flere blir enn forventet

På grunn av den nye registreringsordningen er det vanskelig å anslå hvilken effekt finanskrisen, som begynte i 2007, hadde for tilstrømningen av nye arbeidsinnvandrere. I mange andre europeiske land forlot arbeidsinnvandrerne landet som følge av økt arbeidsledighet (UDI 2009, IMER 2008). I Norge ble mange imidlertid værende og registrerte seg som arbeidssøkende i NAV (UDI 2009). Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at det har vært en kraftig økning i antall arbeidsledige innvandrere fra Øst-Europa (se figur 3.1). Arbeidsledigheten steg mer blant menn enn blant kvinner. En forklaring på dette kan være at menn i større grad er tilknyttet sektorer som ble rammet av finanskrisen (UDI 2009). Mens mange menn har vært ansatt i bygg- og anleggsbransjen som er svært utsatt for endringer i de økonomiske konjunktorene, arbeider mange kvinner i renholds- og servicebransjen som vanligvis blir mindre berørt av konjunktursvingninger.

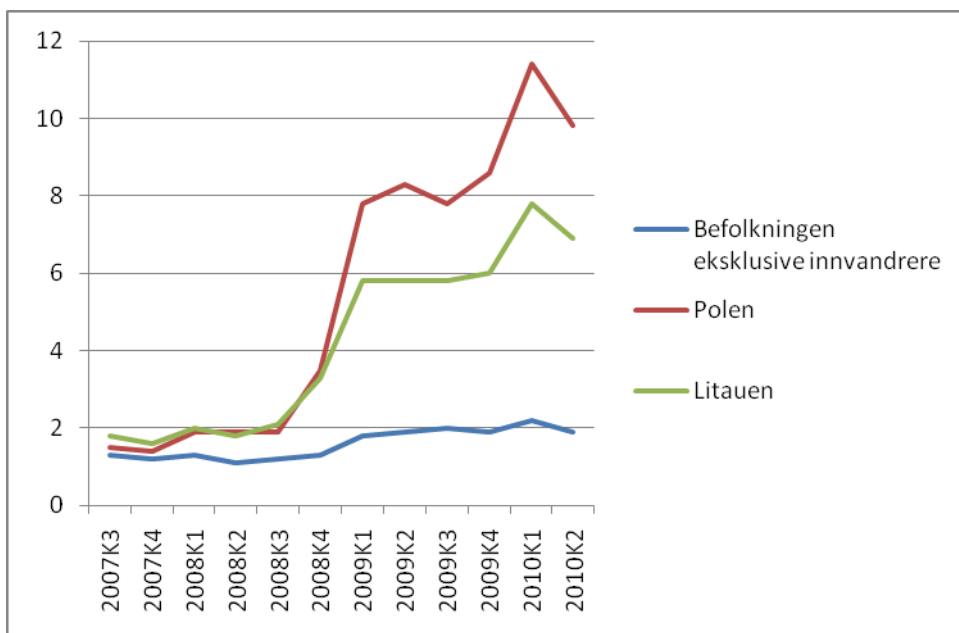
---

<sup>12</sup> <http://www.nav.no/Internasjonalt/Arbeid+i+Norge>

<sup>13</sup>

<http://www.skatteetaten.no/no/Bibliotek/Publikasjoner/Brosjyre-r-og-boker/Revidert-veiledning-for-utenlandske-arbeidsgivere-og-arbeidstakere/?chapter=119190>

Figur 9.1 Registrerte helt arbeidsledige innvandrere og deltakere på tiltak 15-74 år, etter landbakgrunn, og tid. Kilde. Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.1 viser at andel arbeidsledige fra Polen og Litauen steg kraftig rundt tredje kvartal i 2008 da finanskrisa for alvor kom til Norge. Spesielt for polakkene har krisen vært merkbar, med opptil 11 prosent ledige mot litt over 2 prosent i befolkningen. Også personer fra Litauen har en langt høyere andel arbeidsledige og deltakere på tiltak enn befolkningen for øvrig.

Det er flere tilgrensende årsaker til at finanskrisa rammet arbeidsinnvandrerne så hardt. Både Fellesforbundet som representerer bygningsarbeidere og Norsk Arbeidsmandsforbund som representerer renholdsarbeidere, forteller at det er flere midlertidige ansettelser enn tidligere. Det er særlig mange arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene er ansatt i vikarbyråer med dårlig stillingsvern. I følge Maliszewska fra Oslo Bygningsarbeiderforbund er det ikke lov å ansette folk på midlertidig prosjektbasis i byggebransjen. Dette løser arbeidsgiverne ved å leie inn folk fra vikarbyråer. På denne måten kan arbeidsinnvandrere være ansatt på prosjektbasis i vikarbyråene, før de leies ut videre. Bygningsarbeiderforbundet mener at dette er

en omgåelse av forbudet mot midlertidig ansettelse.

Konsekvensene for den enkelte arbeider er at de ikke har en jevn tilførsel av prosjektoppdrag og derfor går perioder uten jobb.<sup>14</sup>

To studier blant polske arbeidsinnvandrere i Oslo i 2006 og 2010, Polonia studiene, viser at det har vært en kraftig økning i andelen som står utenfor arbeidslivet blant polske innvandrere i Oslo (Eldring og Friberg 2010; Friberg og Tyldum 2007). Ledigheten er størst blant menn, der den har økt fra 13 prosent til 46 prosent i løpet av fire år.<sup>15</sup> Studien viser videre at den reelle ledigheten (selvoppgitt) er dobbelt så høy som den registrerte ledigheten. En kan spekulere i hvorfor det er slik at folk går ledige uten at de registrerer seg hos NAV. En årsak kan være at bortimot en tredel av de som deltok i Polonia-undersøkelsene jobbet svart. En annen grunn er at mange ikke vet om velferdsordningene som finnes i Norge, og derfor ikke benytter seg av dem. En tredje grunn kan være at de ikke oppfyller kravene til å få dagpenger og derfor ikke melder seg hos NAV. Dessuten var det 4 prosent av deltakerne i Polonia-undersøkelsen som hadde registrert seg ledige i NAV, men som likevel ikke mottok trygd.

En alminnelig forestilling når det gjelder arbeidsinnvandrere har vært at man antok at de ville reise hjem om jobbene tok slutt og de ble arbeidsledige. Sannheten er at krisa også rammet Øst-Europa og at det ikke nødvendigvis var bedre for arbeidsinnvandrerne å reise tilbake til hjemlandet for å være arbeidsledige der (Friberg 2009). For mange arbeidsinnvandrere som har mistet eller er i ferd å miste jobben, aktualiserer arbeidsledighet følgende dilemma: Enten må de finne nye jobber på det norske arbeidsmarkedet, eller vurdere å vende tilbake til hjemlandet. Valenta m.fl. (2009) fremholder at informanter i NAV og IMDi har et inntrykk av at mange arbeidsinnvandrere er innstilt på å bo i Norge uansett om de har rett til dagpenger eller ikke. I følge informantene i denne undersøkelsen vil arbeidsinnvandrerne heller leve på strøjobber i påvente av ny jobb enn å dra tilbake til hjemlandet. Flere og flere har også fått familien til Norge og har dermed bygget opp en sterkere tilhørighet i Norge (Friberg 2009; Valenta m.fl. 2009; Eldring og Friberg 2010).

---

<sup>14</sup> Muntlig presentasjon på Fafo Østforum 26.10.2010.

<sup>15</sup> Studien er ikke representativ for arbeidsinnvandrere i hele landet da den kun ser på polske innvandrere i Oslo.

Arbeidsledige arbeidsinnvandrere som forblir i Norge vil normalt ha behov for økonomisk støtte til livsopphold og bolig. For å få utløst rettigheter i forhold til velferdsgoder avhenger dette både av hva slags registrering man har, og hva slags tilknytning man har til arbeidsmarkedet. I det følgende skal vi gå igjennom noen av de mest relevante velferdsordningene for arbeidsinnvandrere. Tilgang til de økonomiske ordningene er viktige i boligsammenheng, fordi det kan avgjøre om man kan beholde boligen eller ikke ved arbeidsledighet.

### 9.2.2 Dagpenger

En av de viktigste velferdsordningene for arbeidsinnvandrere er muligheten for å få dagpenger dersom man mister jobben. Dagpenger er en delvis erstatning for tapt arbeidsinntekt. De generelle retningslinjene for å få dagpenger i Norge er som følger:

- Arbeidstaker må ha arbeidet fulltid i Norge i minst 8 fulle uker i løpet av en 12 ukers-periode.
- Arbeidsforholdet må være påbegynt før det er gått 12 uker regnet fra den dagen du kom til Norge.

I tillegg må følgende kriterier tilfredsstilles:<sup>16</sup>

- Arbeidstiden er redusert med minst 50 prosent.
- Utbetalt arbeidsinntekt på minst kr. 113 462 i siste avsluttede kalenderår, eller minst kr. 226 923 i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene
- Er registrert som arbeidssøker, og sender meldekort hver 14. dag.
- Søker må bo eller oppholde seg i landet.
- Søker skal som hovedregel ikke skal være skoleelev eller student.

Videre kan man få dagpenger dersom man er:<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>

<http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidssøker/Inntektssikring/Internasjonalt/1073747524.cms>

<sup>17</sup> (Kilde: <http://www.nav.no/page?id=728>)

- Permittert helt eller delvis
- Etablerer egen virksomhet
- Arbeidsløs grunnet konkurs
- EØS-borger med visse vilkår
- Nydimittert vernepliktig

Et av kriteriene for å få dagpenger er inntekten forrige år. For arbeidsinnvandrere som kommer hit og jobber en kort periode før de eventuelt mister jobben, betyr det at de ikke kan få dagpenger ved arbeidsledighet. Det er kun de som har jobbet minst ett år, og som har hatt en inntekt på minimum 113 462 kroner det siste året, eller 226 923 kroner de siste tre årene, som er berettiget til dagpenger. Regelverket sier imidlertid at EØS-borgere kan overføre dagpengegrunnlaget (E301) fra hjemlandet slik at norske dagpenger beregnes på dette grunnlaget. For at EØS-borgere skal få dagpenger som beregnes på dette grunnlaget må de ha fått redusert sin stilling med minst 50 prosent, og ha jobbet i Norge i minimum åtte uker (skriftlig informasjon fra NAV).

Totalt 11 prosent av deltakerne i Polonia undersøkelsen i 2010 mottok arbeidsledighetstrygd. Andelen registrerte arbeidsledige var dobbelt så høy (Eldring og Friberg 2010; Friberg og Tyldum 2007).

### 9.2.3 Sykepenger

En annen viktig velferdsordning er knyttet til lønn ved sykefravær. Arbeidstakere må ha vært i arbeid i minst fire uker for å ha rett til sykepenger. For å kunne bruke egenmelding må man ha vært ansatt i minst to måneder. Selvstendig næringsdrivende må ha vært i arbeid minst fire uker umiddelbart før man ble arbeidsufør. I følge Polonia undersøkelsen fra 2010 jobbet over halvparten av de selvstendige polakkene svart, dvs. at de ikke betalte skatt, noe som igjen betyr at de ikke har rett på sykepenger. For selvstendig næringsdrivende utbetales ikke sykepenger de første 16 kalenderdagene regnet fra og med den dagen arbeidsuførheten oppsto.<sup>18</sup> Retten til sykepenger for lønsmottakere er avhengig av hva slags arbeidskontrakt man har. Fafo's studie blant polakker i Oslo viste at så mange som 26 prosent av de som jobbet i renhold

<sup>18</sup> Nav: <http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Sykmelding>

trodde at de ville miste jobben sin eller få alvorlige problemer ved sykdom. Tilsvarende andel for byggebransjen var 16 prosent (Eldring og Friberg 2010).

#### 9.2.4 Sosialhjelp

En tredje viktig velferdsordning for de som står utenfor arbeidslivet er sosialhjelp. Her sier regelverket at dersom man oppfyller vilkårene i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og ikke har andre muligheter til å forsørge deg selv, har man krav på økonomisk sosialhjelp. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gjelder for alle som har lovlig opphold i Norge. Her må man anta at det da både gjelder de som har meldt seg som jobbsøkende og de som er registrert her. Søknader avgjøres etter individuell vurdering på det lokale NAV-kontoret. De som er her på et tremåneders turistvisum skal henvende seg til sitt lands ambassade. Så vidt vi har kunnet finne ut er det ikke noen samlet statistikk over arbeidsinnvandrere fra EØS landene som mottar sosialhjelp.

#### 9.2.5 Barnetrygd og kontantstøtte

For arbeidsinnvandrere som ønsker å stifte familie i Norge er velferdsordninger knyttet til barnetrygd og kontantstøtte viktig. Barnetrygd er penger som gis til familien til og med måneden før barnet fyller 18 år. Barnetrygden utgjør 970 kroner i måneden i 2010. Kontantstøtte gis for barn mellom ett og tre år som ikke har heltidsplass i barnehage. Kontantstøtten gis i maksimalt 23 måneder og utgjør 3303 kroner i måneden per barn i 2010. For arbeidsinnvandrere er det noen kriterier som må oppfylles før rettigheter til disse ordningene utløses.

Vilkårene for barnetrygd og kontantstøtte for arbeidsinnvandrere fra EØS-land varierer med hvor familien oppholder seg og hva slags arbeidstilknytning arbeidsinnvandreren har til Norge.

Som hovedregel har EØS-statsborgere som jobber og bor sammen med familien sin i Norge rett til barnetrygd og kontantstøtte. Dersom den andre av barnets foreldre bor i hjemlandet og har rett på familieytelser der, vil de norske familieytelsene utbetales med det beløpet som overstiger ytelsen i hjemlandet. Dersom forelderen som bor i hjemlandet ikke har rett på familieytelser der,

har man rett på familieytelser fra Norge. Arbeidstakere fra EØS-land som er utstasjonert i Norge og som har arbeidsgiver i hjemlandet har ikke rett på familieytelser fra Norge. Dette er fordi denne gruppen har arbeidsgiver og trygderettigheter i et annet EØS-land. Dersom ektefellen også bor i Norge og får arbeid her på selvstendig grunnlag, får vedkommende rett til barnetrygd og kontantstøtte, såfremt hun/han og barnet er statsborgere i et EØS-land. Dersom ektefelle og barn bor i Norge lenger enn 12 måneder får de rett til familieytelser her.<sup>19</sup>

## 9.2.6 Velferdsturisme fra nye EU-land?

Da Norge åpnet opp for arbeidsinnvandring fra Øst-Europa var skeptikerne redde for en strøm av velferdsturister til Norge (Thorshaug m.fl. 2009; Valenta m.fl. 2009). Dette er muligvis en av grunnene til at det i UDIs faktaark fremheves at arbeidssøkeren ikke skal være en byrde for norske velferdsordninger. Studier av arbeidsinnvandrere fra EØS-landene kan tyde på at mange har uroet seg unødig. Flere studier viser at arbeidsinnvandrere fra EØS-landene er underforbrukere av norske velferdstjenester.

Thorshaug finner at arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa i liten grad benytter seg av tilgjengelige tjenester i Norge (Thorshaug m.fl. 2009). Valenta oppsummerer tre årsaker til dette (Valenta m.fl. 2009):

1. Mange har ikke kjennskap til rettighetene
2. Det har vært veldig høy sysselsetting blant arbeidsinnvandrerne. I gode perioder har det vært like lav arbeidsledighet blant dem som blant etnisk norske.
3. Overgangsreglene har til en viss grad begrenset migrantenes rettigheter.<sup>20</sup>

De nevnte studiene viser at informantene først har funnet ut hvilke rettigheter de har etter at de har bodd i Norge en stund. Derfor tar de rettighetene mer i bruk jo lenger de har bodd her. Det er altså ikke snakk om noen form for velferdsturisme (Valenta m.fl. 2009).

<sup>19</sup> Nærmere informasjon om vilkårene finnes på NAV's nettsider: <http://www.nav.no/familie/internasjonalt/805383897.cms>.

<sup>20</sup> Inntil 1.10.2009 gjaldt det egne overgangsregler for arbeidssøkere fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Fra 1.8.2007 gjelder det tilsvarende overgangsregler for borgere fra Romania og Bulgaria.



Arbeidsinnvandrerne kom først og fremst for arbeid, ikke for trygdeordninger. Polonia studien fra 2010 viser en markant økning i arbeidsledigheten, men lav andel som faktisk får dagpenger (Eldring og Friberg 2010).

### 9.2.7 Oppsummering

Regelverket knyttet til de ulike velferdsordningene er hver for seg nokså tydelige i forhold til hvem som kvalifiserer til ordningene. En del av ordningene kan imidlertid fort bli uklare fordi de er knyttet til arbeidsinnvandrernes forskjellige status for oppholdet i Norge. Dessuten kan en person endre status i den tiden vedkommende er i Norge, og dermed endres også hvilke ordninger som gjelder for vedkommende.<sup>21</sup> For eksempel understreker NAV at medlemskap i folketrygden er nøkkelen til rettigheter hos NAV. Det er ikke avgjørende at man betaler skatt i Norge for å bli medlem av folketrygden. Man må imidlertid oppholde seg i Norge i minst 6 måneder for å regnes som bosatt. Og for å oppholde seg i Norge i 6 måneder eller mer kreves det at man har gyldig oppholdsgrunnlag (se pkt.3.1.1). Dersom man mister jobben, kan man melde seg som arbeidssøkende hos NAV og dermed oppholde seg i Norge i inntil seks nye måneder lovlig. Etter vår tolkning av regelverket betyr dette at en person som kommer til Norge og jobber i tre måneder for så å miste jobben og ikke får en ny jobb før det har gått ni måneder, ikke kan oppholde seg i Norge og dermed ikke heller bli medlem i folketrygden.

Som hovedregel kan man si at uten gyldig oppholdsgrunnlag og uten arbeid har man få rettigheter som arbeidsinnvandrere i Norge. Legalt arbeid er veien til formelt opphold og er til en viss grad også veien inn i folketrygden. I så måte er det urovekkende at så mange som 27 prosent av informantene i Fafos studie av polske arbeidstakere i hovedstadsregionen ikke har arbeidskontrakt eller betaler skatt, og at andelen kun har sunket med to prosentpoeng i perioden 2006 til 2010 (Eldring og Friberg 2010).

Eldring og Friberg (2010) viser at over halvparten av respondentene i studien er i arbeid (både svart og hvitt) i 2010. Andelen polske arbeidsinnvandrere som står utenfor arbeidslivet har

---

<sup>21</sup> Dette er vår tolkning av regelverket etter å ha vært i sporadisk kontakt med NAV. Vi har imidlertid ikke intervjuet noen som har uttalt seg om dette.

---

imidlertid økt betraktelig siden 2006, fra 18 prosent til 43 prosent. Av de 43 prosentene som var arbeidsledige i 2010, hadde nesten halvparten ikke registrert seg hos NAV. Bare en tredjedel av de arbeidsledige mottok arbeidsledighetstrygd. Fafo-studien fra 2010 konkluderer med at den reelle ledigheten er dobbelt så høy som den registrerte ledigheten blant polakker i Oslo. Videre konkluderer forskerne med at svak tilknytning til arbeidslivet har gjort polakkene svært sårbare overfor konjunkturfall. Til slutt konkluderes det med at tap av arbeid i Norge ikke nødvendigvis fører til retur. Motowska (2010) fant for eksempel at hennes informanter ikke hadde noe å dra tilbake til etter at de hadde bodd i Norge en stund.

## 10 Arbeidsinnvandreres boligsituasjon

Selv om bolig og nye arbeidsinnvandrere ikke får så mye politisk oppmerksomhet, må folk ha et sted å bo fra de kommer til Norge, enten de har jobb eller ikke. Det forventes at arbeidsinnvandrerne ordner dette selv gjennom markedet. Det er ikke etablert ordnete overgangsboliger, hybler eller lignende for denne gruppen. De må i prinsippet klare seg selv. Mulighetene er begrenset og hva de får til varierer. De fleste kjenner til medias avdekning av forferdelige boforhold, blant annet brannulykker som har kostet flere arbeidsinnvandrere fra de nye EU - landene livet (blant annet Aftenposten 2006, 2008). Som nevnt tidligere finnes det lite systematisk forskning gjort på temaet. Også innenfor boligforskningen mangler det litteratur om arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa og bolig. Noen studier har imidlertid sett på arbeidsinnvandrere i Norge mer generelt og berører også bolig som tema, selv om det er høyst sporadisk. Hovedparten av forskning gjort på temaet har fokusert på arbeidsvilkårene til denne gruppen. Med unntak av to studier fra FAFO (Friberg og Tyldum 2007, Eldring og Friberg 2010) er det lite informasjon om hvordan arbeidsinnvandrere i Norge faktisk *har* det. Et unntak er en studie av bostedsløse polakkers situasjon i Oslo i 2010 (Mostowska 2010). En del studier fokuserer på strukturelle forhold rundt arbeidsinnvandrernes situasjon slik som arbeidsvilkår, tariffavtaler, sosial dumping etc.

I denne delen av notatet har vi har valgt å fokusere på boligsituasjonen til arbeidsinnvandrerne sett fra deres ståsted. Med det menes at vi her ikke skal gå inn på hvordan boligpolitikken utformes overfor denne gruppen, men heller se på hvilke

boligbehov- og preferanser denne gruppen kan ha.<sup>22</sup> Når det gjelder boligbehov går vi ut i fra at regjeringens mål om at alle skal bo godt og trygt også gjelder for arbeidsinnvandrere. Boligbehov varierer selvsagt etter hvilken livssituasjon man er i, men som et minimum må vi ta utgangspunkt i at godt og trygt betyr en viss standard på boligen og forutsigbare kontraktsforhold som følger husleieloven.

Boligpreferanser er i større grad forbundet med hva individet selv ønsker. Dette kan forandre seg relativt fort avhengig av livssituasjonen til vedkommende. Noen kan i en periode av livet være i en situasjon der prisen på boligen er viktigere enn boligens innhold og standard, mens for andre kan det være omvendt. Vi vil i det følgende gå igjennom tre ulike forhold som kan ha betydning for boligbehov- og preferanser blant arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa som bor i Norge. Dette er oppholdets varighet, tilknytning til arbeidslivet og opprettholdelse av kontakt til og bolig i hjemlandet.

## 10.1 Midlertidige opphold - midlertidige boligløsninger

I motsetning til flyktninger kommer arbeidsinnvandrere hit fordi det er noe i Norge som trekker dem hit, og ikke noe i hjemlandet som tvinger dem til å flytte. Som tidligere arbeidsinnvandrere i Norge har arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa ulike arbeids- og boligkarrierer. Noen slår seg ned permanent, mens andre har et mer flyktig forhold til Norge. Mange endrer tidsperspektiv mens de er i Norge. Fafos studier fra 2006 og 2010 viser at det blant polske arbeidsinnvandrere er langt færre som tror at de vil flytte hjem til Polen innen ett år etter ankomst til Norge i 2010, enn det var i 2006. Det tyder på at flere og flere arbeidsinnvandrere ser for seg et lengre opphold i Norge når de først kommer hit. Andelen polske arbeidsinnvandrere som tror at de aldri kommer til å flytte tilbake til Polen er stabilt lavt (Eldring og Friberg 2010). Informantene i studiene har altså et lengre tidsperspektiv på oppholdet i Norge, men det er ikke flere som tror at de vil bosette

---

<sup>22</sup> I denne studien har vi ikke snakket med noen arbeidsinnvandrere om deres ønsker og behov på boligmarkedet. Våre resonnementer bygger på tidligere forskning fra feltet.

seg her permanent når de flytter hit. I 2010 var det bortimot 70 prosent av de spurte som enten ikke visste når, eller som trodde de ville flytte tilbake innen 5 år. I 2009 hadde polakker høyest antall familiegjenforeninger av alle registrerte (2773) (UDI 2009). De tidligere nevnte endringene i registrering av innvandrere fra EØS-land gjør at vi ikke har tall for dette for 2010 (se 3.1.1). Det er rimelig å anta at personer som har tenkt seg et nokså langvarig opphold, og eventuelt får familien til Norge er mer opptatt av å gjøre en innsats i forhold til integrering i det norske samfunn, enn personer som i utgangspunktet tenker å bo her i en kort periode. Vi vet lite om hvordan andre grupper arbeidsinnvandrere enn polakker tenker om lengden på oppholdet sitt, men vi kan anta at også de tror at oppholdet skal være midlertidig.

Noen arbeidsinnvandrere kommer til Norge med det ene formål at de skal legge seg opp nok penger til å forbedre livssituasjonen sin i hjemlandet. Denne gruppen planlegger å være i Norge en begrenset periode, og vil også være interessert i å ha så lave utgifter som mulig mens de oppholder seg her. Når det gjelder boligbehov og boligpreferanser er nok mange ute etter et billig sted å bo for å holde kostnadene nede under oppholdet i Norge. Dersom de kommer alene og tenker seg å jobbe lange dager, og sjelden ha fri, kan det tenkes at de heller ikke har bruk for en bolig som tilfredsstillende høye standardkrav. IMDi finner at mange i denne gruppen leier bolig sammen med kollegaer og venner. Informantene i studien synes stort sett at det er grei standard og størrelse, selv om det er mindre enn de er vant til hjemmefra. Det er også vanlig å se på boligen som midlertidig, og de fleste ønsker på sikt å leie noe større eller kjøpe sin egen bolig (IMDi 2008; 57). I følge Fafø forsker Jon Horgen Friberg er Faføs erfaring imidlertid at for eksempel mange polakker er misfornøyde med bosituasjonen sin og snakker mye om det. Mange bor under kummerlige forhold over lang tid, sier han (Aftenposten 11.11.2008). Arbeidsinnvandrere som er her en kort periode for å tjene penger, og tenker å dra hjem igjen innen kort tid, vil sannsynligvis være interessert i en billig bolig i nærheten av arbeidsplassen. For denne gruppen er det antagelig mest aktuelt å enten leie bolig gjennom arbeidsgiver, finne bolig gjennom personer de allerede kjenner, eller gjennom annonser på polske nettsider. Ulempen ved dette er at de lettere kan bli utnyttet på det

norske boligmarkedet da de ofte har begrenset informasjon om vilkår i boligmarkedet og hva som finnes av tilgjengelige boliger.

### 10.1.1 Barrierer – språk og kort tidsperspektiv

Hovedfunnene i de studiene som berører bolig er at språk og kort tidsperspektiv utgjør de største barrierene når arbeidsinnvandrere skal finne bolig i Norge. IMDi finner at arbeidsinnvandrere på grunn av manglende språkkunnskaper i liten grad har kjennskap til egne rettigheter (IMDi 2007). Manglende norskkunnskaper har også medført at mange anvender ”uformelle tolker” for å orientere seg, blant annet til å finne bolig. Fordi de fleste boligannonser er skrevet på norsk, kan det være vanskelig å skaffe bolig gjennom annonser om man ikke kan norsk. I Oslo, Stavanger og Kirkenes er det opprettet servicesentre som skal hjelpe arbeidsinnvandrere med de problemstillingene de møter for å klare seg. I en oversikt over spørsmål som tolkene på senteret har svart på ser vi at bolig, og spørsmål knyttet til bolig, er på fjerdeplass i mest spurte spørsmål til NAV (Fafo Østforum 2010b). IMDi finner at også det midlertidige tidsperspektivet kan være et hinder når arbeidsinnvandrere skal finne bolig i Norge. Informanter i denne studien hadde opplevd problemer med å få leie bolig på grunn av at utleier fryktet et midlertidig og ustabil boforhold (IMDi 2008). Dette er interessant sett i lys av at Norge fra før har et ustabil leiemarked som domineres av tidsbegrensete husleiekontrakter. Videre hadde mange opplevd å bli lurt på pris fordi de ikke kjente markedsprisene. I en undersøkelse av forskjellsbehandling i leiemarkedet kom det frem at arbeidsinnvandrere fra blant annet Polen var lite attraktive som leietakere blant en del utleiere. Utleierne fryktet at de ville bo mange sammen og ha liten interesse av å ta vare på boligen og ta hensyn til bomiljøet (Søholt og Astrup 2009).

Språkbarrieren forsterkes i stor grad av midlertidigheten. Når man tror at man skal være i landet for en kort periode er det heller ikke like mye som motiverer for å lære språket, som det hadde vært om man skulle bo her over lengre tid. Eldring og Friberg (2010) finner at i bygg og renholdsbransjen snakker over halvparten av de spurte enten polsk eller engelsk på jobb. På grunn av det store tilfanget av arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene er det langt på vei mulig å klare seg i Norge uten å snakke verken engelsk eller norsk. Både det å jobbe og finne bolig kan gjøres på morsmålet. Dette er et

kontroversielt tema fordi arbeidsinnvandrere ved ikke å kunne norsk risikerer å bli diskriminert på bolig- og arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandrere fra EØS – landene som ønsker å lære norsk har ikke de samme rettighetene til norskopplæring som flyktninger. De har heller ikke plikt til å lære norsk, slik som andre grupper av arbeidsinnvandrere har (se kap.3). Mangel på norske språkferdigheter blir en barriere for å komme inn på det norske boligmarkedet. Når man ikke mestrer språket blir man i større grad avhengig av mellommenn til å kommunisere. I tillegg er det ting som tyder på at det har vokst frem et polsk leiemarked. Her er det ikke ukjent med andre- og tredjehånds leiekontrakter (Mostowska 2010).

### 10.1.2 Bolig gjennom polsk miljø

Et raskt søk gjennom noen nettsteder som averterer boliger i det polske miljøet i Norge viser at annonsene hovedsakelig dreier seg om rom i boliger frem for hele boliger.<sup>23</sup> Her annonserer både personer som søker et rom eller en leilighet, og de som ønsker å leie ut rom eller leiligheter. Store rom (mer enn 12 kvm) averteres ofte som topersons rom. Mange av rommene som utleies er møblerte, og det er også det folk ønsker når de vil leie et rom. Boligene som tilbys er ofte av midlertidig karakter, og det er også det som etterspørres. Treårs kontrakter som er standard i husleieloven er lite aktuelt for folk som ikke vet hvor lenge de har jobb og inntekt. En del personer annonserer at de leier ut uten depositum, og en del av de som søker etter bolig ønsker bolig uten depositum. Boligprisene i Norge er allerede høye, og mange vil ha problemer med å skaffe tre måneders husleie før de mottar norske lønninger. Boligannonsene viser videre at mange er opptatt av hvorvidt strøm er inkludert i husleien eller ikke. Strøm er dyrt i Norge, og er en ekstrautgift som mange helst vil slippe. Spesielt i boliger med lav standard kan det være nødvendig å bruke mye strøm om vinteren for å holde varmen.

---

<sup>23</sup> Nettsteder med polske boligannonser i Norge: <http://www.forum-norwegia.pl/viewforum.php?f=31>  
<http://www.mojanorwegia.pl/ogloszenia/page1.html>  
[www.polacy.no](http://www.polacy.no)  
<http://www.forum.skandynawia.pl/viewforum.php?f=85>  
<http://www.forumnorwegia.net/viewforum.php?f=33>

### 10.1.3 Familieinnvandring – endrete boligbehov

I følge Dølvik og Friberg medfører økende familieinnvandring og varig bosetting endrete krav til bolig. I følge IMDi (2008) er små boliger et hinder for å få familien til Norge. Det kan bety at dersom flere hadde hatt mer egnede boliger så ville flere ha fått familien sin til Norge. Videre finner IMDi at mange familier har problemer med å finne en egnet bolig innenfor en passende prisklasse. Som vi har nevnt tidligere er det en del polske innvandrere som ønsker mer informasjon fra det offentlig angående boliglån i Norge. De ønsker spesielt informasjon om boliglån i forhold til oppholdsgrunnlag, ansettelsesforhold og familiesituasjon. ”Å finne et egnet bosted, og helst eie sin egen bolig, trekkes fram som en viktig del av det å føle seg hjemme i et nytt land. (...) Å finne en tilfredsstillende bolig som passer familiens behov og ønsker med tanke på plass, økonomi og beliggenhet, oppleves som en utfordring for mange” (IMDi 2008:73). Det høye antallet familiegjenforeninger betyr antakelig likevel at de fleste klarer å skaffe tilfredsstillende boligforhold. Familier som bosetter seg i Norge tar gjerne opp lån for å kjøpe leiligheter og biler, de lærer seg språket, og de reiser. De lever livene sine i Norge og har bestemt seg for å bli værende over lengre tid. Derfor innfører de ikke noe spesielt sparesystem for å klare å sende penger til familien i opphavslandet (Matejko og Stefanski 2007). Et oppslag i Aftenposten våren 2010 ga eksempler på hvordan polakker etablerer seg i eiermarkedet. Av 15 polakker som dro sammen til Norge i 2006, var to tilbake i Polen og tre single i Norge. Resten hadde fått familiene sine til Norge. En finansrådgiver i Oslo har ansatt en polsk medarbeider som i 2009 bisto 100 familier til å kjøpe bolig på Østlandet. Rådgiveren hjalp til i hele kjøpeprosessen, fra visning til kontrakt (Aftenposten 7.4.2010). Denne type rådgivere fyller rollen både som kulturoversettere, tolker og lånegivere og fyller et behov når innvandrere må håndtere et bolig- og lånemarked de ikke kjenner. Lignende tjenester har vokst frem i andre innvandremiljøer.

### 10.1.4 Fokus på å tjene penger – ikke på bolig

IMDi viser at polakker som først og fremst er i Norge for å tjene penger bor i leiligheter med dårlig standard (IMDi 2007). Mange bor trangt og deler med flere andre. Thorshaug m.fl. (2009)



fremhever at på grunn av arbeidsinnvandrernes ønske om å bo billig, og det pressede boligmarkedet, bor mange i svært trangt. Det kan for eksempel være brakkebyer nær bedrifter eller små leiligheter som deles av mange personer. Fortsatt finnes det også polske arbeidere som bor i biler. I Norge har man også sett annonser for såkalte ”hotbeds” som er senger som flere personer bruker. Disse koster 2-3000 i måneden. Disse erfaringene er gjentakelser av det som skjedde på 1970-tallet da de første arbeidsinnvandrerne kom til Norge (se 2.1.1). Overbefolkningen i leilighetene fører lett til konflikter mellom beboerne, ifølge IMDi. Videre fremholder studien at byråer som ansetter polakker ofte garanterer bolig når de kommer til Norge. Dette dreier seg ofte om moteller eller campingvogner der standarden er lav og forholdene dårlige. Som vi har vært inne på tidligere skal arbeidsmiljøloven kunne brukes dersom boforholdene som arbeidsgiver stiller til rådighet ikke tilfredsstillende normale krav til standard. I hvilken grad dette faktisk praktiseres har vi liten kunnskap om.

Midlertidigheten legger føringer på boligbehov og boligpreferanser for arbeidsinnvandrere. De fleste som kommer til Norge tror selv at de skal være i landet i en begrenset periode og søker derfor også bolig etter dette behovet. For en del kan det medføre at det er prisen på boligen som har størst betydning, og ikke hvor den ligger og hvilken standard den holder. En av utfordringene knyttet til dette er arbeidsinnvandrere som kommer hit på midlertidig opphold ikke integreres i det norske samfunn. For noen kan det bety at de har dårligere boliger enn de trenger, men de kan ikke gjøre noe med det fordi de mangler informasjon om hvordan de skal orientere seg på det norske boligmarkedet. En annen utfordring er at den midlertidige boligsituasjonen kan ha innvirkninger på andre deler av livet. Spesielt om boligstandard i den midlertidige boligen er dårlig er det nærliggende å tenke seg at dette kan ha konsekvenser for generell trivsel. Det kan også innvirke på om man ønsker å invitere familie og venner fra hjemlandet på besøk. Dersom det siste er tilfellet, kan det føre til at noen arbeidsinnvandrere lever et isolert liv i Norge.

## 10.2 Tilknytning til arbeidslivet har konsekvenser for boligsituasjonen

Tilknytning til arbeidslivet har stor betydning for boligsituasjonen. Spesielt for personer som ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet, er tilgang til arbeid og muligheten for å oppfylle boligbehov- og preferanser tett forbundet. De som har ustabile inntekter kan ha problemer med å få leie bolig. For utstasjonerte arbeidsinnvandrere kan jobb og bolig være ytterligere knyttet sammen, da noen arbeidsgivere ordner bolig til de ansatte. I følge Arbeidsmiljøloven § 4-4 skal innkvartering som arbeidsgiver stiller til rådighet for arbeidstaker være forsvarlig utført, innredet og vedlikeholdt. Dette kan typisk være brakker i forbindelse med byggeprosjekter. Friberg og Tyldum (2007) finner at det å få dekket utgifter til livsopphold – for eksempel bolig, mat og transport ikke er utbredt blant polske arbeidsinnvandrere i Osloregionen. De fant at arbeidsgiver i mange tilfeller kunne hjelpe til å skaffe bolig, men sjelden dekket boligutgiftene. Det finnes ingen forskning som viser hvordan dette er i resten av landet eller for andre grupper.

Når bolig er tett forbundet med tilknytning til arbeidslivet er det selvfølgelig først og fremst inntekt fra arbeid vi tenker på. Både nivå på inntekten og stabilitet kan være avgjørende for boligsituasjonen. Dersom man ikke har stabil inntekt, men arbeider sporadisk og kanskje uten kontrakt kan det være vanskelig å få leie bolig. Enda vanskeligere er det å komme inn på eiermarkedet dersom tilknytningen til arbeidsmarkedet er løs. Som vist over må man ha fast inntekt for å få lån i privat bank. I tillegg til inntekt har tilknytning til arbeidsmarkedet betydning for hvor arbeidsinnvandrere bosetter seg i Norge. I følge tall fra SSB er arbeidsinnvandrere fra de nye EU – landene den gruppen innvandrere som bor mest spredt i landet (Pettersen 2009). Dette henger sammen med at de er mobile og kan flytte seg etter arbeidsplassene. I tillegg er det fortsatt mange sesongarbeidere fra Øst-Europa som jobber i distriktene. Sesongarbeiderne innenfor landbruket er ofte i en litt annen situasjon når det gjelder bolig enn andre arbeidsinnvandrere da de som regel har mulighet til å bo der de jobber. For personer som har løs tilknytning til arbeidsmarkedet kan det være helt nødvendig å være mobil for å kunne flytte seg

etter jobbene. Dette stiller også visse krav til en fleksibel bosituasjon som bør kunne endres relativt fort.

IMDi finner at mangel på personnummer er en stor barriere for å kunne komme inn på leiemarkedet (IMDi 2007). I følge Leieboerforeningen har utleier ingen rett til å kreve å få opplyst personnummer fra leietaker, men det er helt vanlig å gjøre det. Utleiernes begrunnelse for å kreve personnummer er at det gjør det lettere å forfølge eventuelt ubetalte husleier. Denne praksisen betyr at personnummer kan påvirke hvem som til slutt blir prioritert til et leieforhold. Som vi allerede har vært inne på er muligheten for å få personnummer avhengig av hva slags opphold man har i Norge. Muligheten for å få personnummer kan i stor grad sies å være avhengig av tilknytningen til arbeidsmarkedet da de fleste gyldige oppholdsgrunnlag er basert på arbeid, eller at man er i familie med en som har arbeid i Norge. Mangel på personnummer kan ytterligere vanskeliggjøre prosessen med å få utbetalt lønn, hvilket igjen vanskeliggjør spørsmålet om husleie og depositum (IMDi 2007:103).

Om man har personnummer eller D-nummer sier noe om hvor midlertidig oppholdet i Norge er tenkt å være (se 3.1.2). Personnummer kan dermed også være en indikator for utleiery om hvorvidt leietaker har tilknytning til det norske arbeidsmarked.

Generelt vet vi lite om sammenhengen mellom tilknytning til boligmarkedet og tilknytning til arbeidslivet for denne gruppen. En hypotese er at arbeidsinnvandrere som har løs tilknytning til arbeidsmarkedet også er svært utsatte på boligmarkedet. Usikkerhet i forhold til fast inntekt medfører også usikkerhet for leie- eller eie forhold. Det er en stor utfordring at vestlige land som Norge importerer store mengder arbeidskraft fra Øst-Europa i oppgangstider, men ikke har utviklet et apparat som systematisk kan ta seg av arbeidsinnvandrere i nedgangstider. I forhold til arbeid er det en viss klarhet i reglementet for velferdsytelser når en person er syk eller mister jobben, men konsekvensene dette har for deres boligsituasjon er lite diskutert og studert.

### 10.3 Kontakt til og bolig i hjemlandet.

Innvandrere som bor i Norge kan ha beholdt boligen sin i hjemlandet. Det kan være ulike årsaker til dette, og innvandrere vil også være i ulike posisjoner i forhold til om de *kan* ha bolig i hjemlandet. Muligheten til å beholde bolig i hjemlandet avhenger både av forholdene i hjemlandet, og om man har økonomi til å ha to boliger.<sup>24</sup> Flyktninger kan ha vanskelig for å beholde eller anskaffe seg bolig i hjemlandet da mange flykter fra land som er i krig eller ustabile på andre måter. For arbeidsinnvandrere kan det være lettere å ha to boliger. For noen kan det dreie seg om å forlate en bolig der familien fortsatt bor for å dra ut og jobbe en kort periode. For andre kan det være at de har bolig som de ønsker å beholde fordi de tror at de skal vende tilbake, men etter en stund kvitter seg med den fordi de ser at oppholdet i vertslandet kan bli lengre enn først antatt. I følge Fafos Polonia undersøkelse sendte om lag halvparten av de spurte penger hjem og de var i hjemlandet i snitt 2,7 ganger i året (Eldring og Friberg 2010). Dette tyder på at arbeidsinnvandrene opprettholder bånd til hjemlandet.

Når personer har to boliger er det ofte snakk om en primærbolig- og en sekundærbolig. Primærboligen er den boligen man regner som ”hjem”, mens sekundærboligen er en bolig som kommer i tillegg til den primære boligen. For personer som flytter til Norge kan boligen i Norge føles som en sekundærbolig den første tiden. Dette gjelder spesielt for arbeidsinnvandrere som kommer til Norge for å jobbe en kort periode. Ettersom tiden går og ettersom arbeidsinnvandreren får lenger oppholdstid og etablerer seg i Norge, kan arbeidsinnvandreren relasjon til boligene i opphavslandet og i Norge endres. Boligen i hjemlandet kan endre karakter til sekundærbolig og boligen i Norge til primærbolig. Det kan være mange grunner til å beholde/anskaffe seg bolig i hjemlandet. For arbeidsinnvandrere som kommer til Norge for det som er tenkt som en kort periode, kan det være at familien fortsatt bor i boligen i hjemlandet. For både flyktninger og arbeidsinnvandrere kan bolig i hjemlandet representere et sted man drømmer seg til, reiser til og hvor tilhørigheten til opphavs-kulturen kan holdes i hevd (Bonnin og Villanova 1999; Sanni 2009). Andre igjen

---

<sup>24</sup> I del 3 i denne rapporten diskuteres nærmere motiver og praksiser for dobbeltbosetting på tvers av landegrensene.

kjøper bolig i hjemlandet som en investering. Dette vil selvsagt variere mellom sosiale og etniske grupper.

Arbeidsinnvandrere fra EU – landene som ser på oppholdet i Norge som midlertidig der de skal tjene penger som de i hovedsak tenker å bruke i hjemlandet, vil mest sannsynlig anse boligen i Norge som en sekundærbolig. Også selv om de ikke skulle ha en fysisk bolig i hjemlandet er det nærliggende å tenke at mange i denne gruppen ikke anser boligen i Norge som deres primærbolig. De jobber kanskje i Norge for å få råd til å kjøpe seg bolig i hjemlandet, eller for å legge opp penger til å få en god start på en eventuell boligkarriere i hjemlandet. Med tiden kan det vise seg at oppholdet i Norge blir mer langvarig enn først antatt. I perioden 2000 til 2009 var det til sammen 68 000 netto innvandrere fra de 8 nye EU-landene (SSB, statistikkbanken).<sup>25</sup> Når oppholdet i Norge går fra å være av midlertidig karakter til å bli mer langvarig, kan det tenkes at boligpreferansene også endres. De kan gå fra å se på boligen i Norge som en sekundærbolig som kun skal oppfylle et absolutt minimum av behov, til å bli en primærbolig som anses mer som et hjem. I hvilken grad arbeidsinnvandreren ønsker familiegjenforening, er av stor betydning for hvilke boligpreferanser og behov den enkelte har. Som nevnt tidligere ble det i 2009 gitt flest tillatelser til familieinnvandring til personer fra Polen. Innvandrere fra Polen utgjør den største enkeltgruppen blant alle innvandrere i Norge i 2010, etterfulgt av svensker og innvandrere fra Pakistan. Etablering med familier i Norge bekreftes av Polonia studien hvor det kommer frem at nesten dobbelt så mange har partneren sin i Norge i 2010 som i 2006 (Eldring og Friberg 2010). I 2010 bodde 43 prosent sammen med familien, mens andelen i 2006 var 17 prosent. Videre var det i 2006 over halvparten av de spurte som bodde med venner/kollegaer eller andre. Denne andelen hadde sunket til rundt en fjerdedel i 2010.

### 10.3.1 Oppsummering

Gjennomgangen av det vi vet om nye arbeidsinnvandreres boligsituasjon i Norge viser at de som har en svak eller midlertidig

---

<sup>25</sup> Tabell 07822; Innvandring, utvandring og nettoinnvandring etter fra- og tilflyttingsland.

tilknytning til arbeidslivet, også er sårbare i boligmarkedet. Gitt at mange har lav lønn, sender penger hjem og går ut og inn av arbeidsmarkedet, betyr det at de har begrensede midler til bolig. De mest sårbare er de som er uten arbeid over lengre tid. Vi har foreløpig lite informasjon om de som klarer seg bra og har etablert seg i eiermarkedet. I neste kapittel skal vi gå igjennom rettigheter og ordninger i forhold til å skaffe og beholde en tilfredsstillende boligsituasjon. Dette er aktuelt for dem som kommer i vanskelige økonomiske situasjoner, og for dem som ønsker å etablere seg mer permanent i Norge.

# 11 Boligrettigheter

Arbeidsinnvandrere kommer til Norge for å jobbe, og det forventes at de klarer seg i boligmarkedet uten offentlig bistand. De fleste lykkes, noe som blant annet kommer til uttrykk gjennom den økte familieinnvandringen. Polonia undersøkelsene fra Oslo, gjennomført blant 500 polakker, viste at andelen som bor med familie i Oslo økte fra 17 til 43 prosent fra 2006 til 2010 (Eldring og Friberg 2010). Samtidig viser tall fra NAV at ledigheten er tre ganger høyere blant polakker, og ca. dobbelt så høy blant baltere enn blant resten av befolkningen (NAV: 4. kvartal 2010). I følge Fafos undersøkelse ser det ut til at den reelle ledigheten er dobbelt så høy som den registrerte ledigheten (Eldring og Friberg 2010). Den høye ledigheten skyldes at polakker og baltere jobber i bransjer med høy ledighet, slik som bygg og anlegg, og at flere har kort arbeidserfaring. Det siste betyr at de er de første som må gå om det er nedbemanning. I følge NAV var det i mars 2011 72 prosent av de arbeidsledige polakkene som mottok dagpenger. Uavhengig av grunn til ledighet, betyr ledigheten at man kan få større behov for offentlig bistand til bolig.

Resten av kapitlet handler om hvilke ordninger for bistand til bolig som gjelder for arbeidsinnvandrere som får økonomiske vanskeligheter. Retten til bolig er ikke lovfestet i Norge. Verken de som er født og oppvokst i Norge eller har de som har innvandret har rett til bolig. Kommunene er imidlertid etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 27 forpliktet til å finne midlertidig botilbud til de som ikke klarer det selv. Videre sier lov om sosiale tjenester § 3-4 at ”Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av

alder, funksjonshemming eller av andre årsaker”.<sup>26</sup> Kommunene er altså forpliktet til å finne midlertidig botilbud til dem som ikke klarer det selv, men de er ikke forpliktet til å skaffe permanent bolig til vanskeligstilte. I følge NAV er det bare personer med lovlig opphold i landet kommunene plikter å hjelpe med midlertidig bolig. Arbeidsinnvandrere med D-nummer som skal være i Norge i 6 måneder har lovlig opphold og burde således inngå i målgruppen til NAV. Hvordan kommunene praktiserer boligbistand til arbeidsinnvandrere finnes det imidlertid lite kunnskap om.

I Oslo har det vist seg å være vanskelig for bostedsløse arbeidsinnvandrere å få hjelp til både midlertidig og mer permanent bolig. I følge en kvalitativ studie blant bostedsløse polakker i Oslo, kom det frem at de hadde vanskelig for å benytte seg av mange av hjelpetiltakene for bostedsløse (Motowska 2010). En av grunnene til dette er at mange tilbud er laget for norske rusavhengige. Arbeidsinnvandrere uten rusproblemer nektes adgang på mange av disse stedene. Videre hadde flere av de polske, bostedsløse informantene et problem i forhold til å benytte seg av velferdstjenester i Norge fordi de ikke lenger hadde gyldig oppholdsgrunnlag i Norge (se 3.1.1).

Rettigheter til midlertidig botilbud for arbeidsinnvandrere, og i sær hvordan rettighetene praktiseres, er et tema vi vet lite om. Som nevnt over er for eksempel de fleste midlertidige botilbudene i Oslo rettet inn mot en brukergruppe som har alvorlige rusproblemer. På disse stedene er det som oftest et krav at beboerne skal være i aktiv rus for å bo der. Det betyr at arbeidsinnvandrere som akutt mangler bolig, men som ikke ruser seg, vil kunne få store problemer med å få hjelp til midlertidig overnatting. Videre vet vi lite om hvorvidt arbeidsinnvandrere som opplever akutt boligmangel oppsøker NAV for å få hjelp til å finne midlertidig bolig. Vi vet heller ikke om de vet at de kan søke om hjelp når de er i akutt bolignød.

---

<sup>26</sup> <http://www.lovddata.no/all/tl-19911213-081-003.html#3-4>



## 11.1 Kommunal bolig

NIBR har ikke tilgang på data som sier noe om hvor mange arbeidsinnvandrere som bor i kommunale boliger. Vi vet heller ikke noe om hvor mange som søker om kommunale boliger og ikke får det. Når vi her tar for oss kommunale boliger som boligsosialt virkemiddel, er det knyttet til antagelser om hvordan dette virkemiddelet treffer arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa som er vanskeligstilt på boligmarkedet.

Kommunal bolig er et av kommunenes boligsosiale virkemidler for å hjelpe personer som er vanskeligstilt i boligmarkedet. I dag er kommunal bolig et sterkt behovsprøvd virkemiddel, mens det tidligere var mer rettet mot personer med lav inntekt.

Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet viser at en stor andel av de som bor i kommunale boliger har rus og/eller psykiatriproblematikk. ”Dette innebærer at det som regel er diagnose og ikke lav inntekt som er styrende for om en person får tildelt kommunal bolig” (s.32). Det er hovedsakelig i de større kommunene dette fenomenet er utbredt. Videre opererer de store kommunene med to års registrert botid i kommunen for å kunne søke om kommunal bolig. Dette rammer arbeidsinnvandrere som har vært i landet i kortere enn to år, og som i tillegg kan ha flyttet mellom kommuner for å skaffe seg jobb. I deler av bygg- og anleggsbransjen er det en forutsetning at man flytter etter jobbene.

Kommunene kunne selvsagt regulere for og ta initiativ til bygging av nye boliger som passer til arbeidsinnvandrernes boligbehov. Thorshaug m.fl. mener imidlertid at kommunene opplever det som risikofyllt å skulle finansiere bygging av leiligheter og hus uten støtte fra andre aktører. Enkelte kommuner opplever imidlertid at arbeidsinnvandrerne har ”resirkulert” og reaktivisert deler av kommunens boligmarked som ligger utenfor kommunens sentrum (Thorshaug m.fl 2009; Søholt og Holm 2010). Dette gjelder særlig i distrikts-Norge.

Et oppslag i Aften 2010 gir inntrykk av at Oslo kommune har begrenset oppmerksomhet mot arbeidsinnvandrernes boligbehov. Kommunen går i mot videre drift av brakkerigger til innleide bygningsarbeidere, ut i fra at området er regulert til næring og ut fra estetiske hensyn. Dette til tross for at både fagforbund,

arbeidsgiver og arbeidstakere opplever tilbudet som tilfredsstillende og langt bedre enn hva som er mulig å oppdrive i det private markedet (Aften 10.10.2010). I avisoppslaget har kommunen ingen alternative boligforslag utover at det er arbeidsgivers plikt til å ordne dette.

## 11.2 Boligbistand - private offentlige og økonomiske ordninger

I følge IMDi 2008 gjør norske banker lite for å komme arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa i møte for å finansiere boligkjøp. Denne gruppen stiller ofte uten kontonummer og liten eller ingen egenkapital, noe som kan vanskeliggjøre mulighetene for å få boliglån i Norge. En stor del av informantene i studien IMDi gjorde i 2008 ga uttrykk for at de ønsket mer informasjon om hvordan de kunne få boliglån i Norge. På grunn av språkbarrieren ble det opplevd som vanskelig å oppsøke norske banker og snakke om lån.

### 11.2.1 Lån hos private aktører

NIBR har vært i kontakt med to store banker og forhørt oss om mulighetene for boliglån for denne gruppen. I begge bankene legges det vekt på at de ikke har spesielle retningslinjer for utenlandske statsborgere, og at hver sak vurderes enkeltvis. Den ene av bankene har imidlertid sendt oss følgende retningslinjer som de benytter seg av:

Banken har retningslinjer for å opprette kundeforhold for borgere som ikke er folkeregistret i Norge. Nye forhold som vi må forholde oss til er blant annet bestemmelsen om "fri flyt" av arbeidskraft i EU / EØS.

- Gyldige legitimasjonsdokumenter må fremlegges og kontrolleres på samme måte som over for norske borgere.
- Lovlig opphold fra norske myndigheter må dokumenteres med gyldig oppholds- og eller arbeidstillatelse.
- Dokumentasjon på adresse i hjemlandet må forelegges om personene ikke er folkeregistret i Norge.

- Anbefalingsbrev fra bankforbindelse i hjemlandet innhentes. Når dette mottas kontrolleres det om oppgitt adresse i hjemlandet samsvarer med oppgitt adresse i andre dokumentasjoner.
- Ansettelseskontrakt fra arbeidsgiver innhentes eller dokumentasjon for skole/studieplass, og må angi lengden på arbeidsforholdet/studieoppholdet.
- Dokumentasjon på D-nr. kreves for personer som er skattepliktig til Norge.

Vedr. søknad på lån vil det være individuelt for hver enkelt lånesøknad som beror på inntekt og hvilken sikkerhet som stilles.

Den andre banken svarer at man helst skal ha norsk personnummer, men D-nummer kan også vurderes. Personen må være kredittverdig, ha fast inntekt i Norge og kunne stille med ti prosent av boligens verdi i egenkapital.

### 11.2.2 Startlån til utenlandske borgere

Som vist tidligere har det vært en økende andel arbeidsinnvandrere fra Polen som har hentet familien til Norge. Det gir signaler om at de ønsker å slå seg til og bygge opp en familietilværelse i Norge. Gitt boligmarkedets virkemåte, kan en nesten si at en trygg familietilværelse over tid forutsetter at man eier egen bolig.

Hensikten med dette avsnittet er å vurdere om startlån fra Husbanken kan være et egnet virkemiddel for boligetablering for arbeidsinnvandrere med lav inntakt. Vi har ikke undersøkt hvordan Husbanken informerer om denne låneordningen til potensielle lånesøkere blant arbeidsinnvandrere, ei heller om arbeidsinnvandrere kjenner til ordningen med startlån.

Husbankens startlån er ment å bistå hushold med for svak økonomi til å få lån til kjøp av bolig i privat bank. Startlån formidles gjennom kommunene til de som trenger økonomisk bistand til å kjøpe egen bolig. Husbanken fremholder at ”Det er kommunens oppgave å vurdere om startlån er et godt virkemiddel til å sikre den enkelte en egnet bolig” (Husbanken: Startlån til utenlandske statsborgere). Det er ikke krav om at låntaker skal være norsk statsborger for å få startlån. I retningslinjene til Husbanken skilles det mellom EØS- og nordiske borgere på den

ene siden, og andre arbeidsinnvandrere på den andre siden. For EØS- og nordiske borgere legges det vekt på at kommunen skal vurdere om arbeidsinnvandreren har behov for å eie bolig i Norge, eller om leiebolig er et bedre alternativ. For andre arbeidsinnvandrere vektlegges lengden på oppholdstillatelsen, og om det er behov for eid bolig ved korte oppholdstillatelser. Det legges også vekt på mulighetene til å kreve inn restkrav fra denne gruppen ved et eventuelt tvangssalg. ”Det kan gis lån til denne gruppen, men vurderingen av sikkerheten kan bli litt annerledes enn for norske statsborgere fordi det kan være vanskelig å innkreve et restkrav etter tvangssalg hvis personen flytter tilbake til sitt hjemland” (Husbanken: Startlån til utenlandske borgere). Som vist tidligere er den nye registreringsordningen for innvandrere fra EØS-landene uten tidsbegrensning (se 3.1.1), *så lenge* den det gjelder har gyldig oppholdsgrunnlag. For de fleste handler det om å ha jobb. På denne bakgrunn kan vi ikke se at EØS-borgere stiller i noen annen kategori enn andre arbeidsinnvandrere når det gjelder sikkerhet knyttet til lengden på oppholdet. Forskjellen synes først merkbar etter at de har vært her i fem år og får varig oppholdsrett. Det finnes begrenset kunnskap om hvor mange blant de nye arbeidsinnvandrene som har søkt og fått innvilget startlån fra Husbanken. Men i 2006 var det 78 hushold med bakgrunn fra de nye EU – landene som fikk innvilget slikt lån. De utgjorde 5 prosent av alle med innvandrerbakgrunn som fikk slikt boliglån (Barlindhaug, Johannessen, Kvinge 2011).

Manglende kjennskap til vilkår for lån i privat bank og i Husbanken, kombinert med språkproblemer kan være noe av grunnen til suksessen til finansrådgivere med polsk bakgrunn. De henvender seg direkte til denne målgruppen på deres eget språk og tilrettelegge lånepakker som passer til denne kundegruppens behov (Aftenposten 2010).

### 11.2.3 Bostøtte

Husbankens bostøtte er ment å hjelpe hushold med for svak økonomi til å klare de løpende boutgiftene. Bostøtten kan søkes av både leietakere og boligeiere. I Husbankens forskrift om bostøtte står alle retningslinjene for hvem som kan få bostøtte, hvor mye de kan tjene, hvor stor andel av boutgiftene de kan regne med å få

dekket etc.<sup>27</sup> I det følgende skal vi gjennomgå noen av retningslinjene som er relevante for arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa.

Det er et vilkår at søker er folkeregistrert og bor lovlig i Norge for å få rett til bostøtte. I følge Husbanken er det eneste kravet når det gjelder søker at vedkommende er registrert med fødsels- og personnummer i folkeregisteret, og at alle som bor i boligen er registrert bosatt i boligen. Det er ingen krav til botid i Norge. Men, kravet til personnummer betyr samtidig at det ikke er tilstrekkelig med D-nummer. Dersom flere bor sammen i boligen vil det være deres samlede inntektsnivå som vil ligge til grunn for søknaden.

For å få bostøtte stilles det også krav til boligen. Boligen må være:

1. Godkjent for helårsbruk
2. En selvstendig bolig med egen inngang
3. Ha eget bad og toalett samt gi mulighet til hvile og matlaging.

Når det gjelder den fysiske utformingen av boligen stilles det krav til hva en bolig skal inneholde for å kunne få bostøtte til boutgiftene. Reglene knyttet til at boligen skal ha eget bad og toalett samt mulighet til å lage mat medfører at mange arbeidere som bor i såkalte brakkebyer, eller lignende boligløsninger, ikke tilfredsstiller kravene som skal til for å kvalifisere til bostøtte.

Hvorvidt bostøtte er en ordning som er etterspurt blant denne gruppen vet vi lite om. Dersom ordningen er lite brukt er det interessant å se nærmere på om dette skyldes forhold ved persongruppen, ved boligene eller forhold ved ordningen. Tjener arbeidsinnvandrere fra de nye EU – landene for mye til å få bostøtte, har de for lave husleier, tilfredsstiller ikke boligene boligkravene, eller er det slik at de som har behov for bostøtte ikke vet om ordningen?

---

<sup>27</sup> [http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/FB93145F9B9A7EB8C1256FDD00417131/\\$FILE/9a2.pdf](http://www.husbanken.as/regelvrk/hb-nr.nsf/FB93145F9B9A7EB8C1256FDD00417131/$FILE/9a2.pdf)

### 11.2.4 Innboforsikring

Innboforsikring dekker i hovedsak skader ved innbrudd, brann og vannskader. Noen forsikringer dekker også en ansvarsforsikring som betaler erstatning hvis du som privatperson blir skadeserstatningsansvarlig, samt en rettsbeskyttelsesforsikring som kan dekke kostnadene for juridisk bistand dersom man skulle komme i en tvist med noen. Det er ikke uvanlig at utleieryttere krever at leietakere tegner innboforsikring. I forbindelse med dette notatet har vi vært i kontakt med to store forsikringstilbydere for å få vite om arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa kan få innboforsikring. Fra den ene tilbyderen fikk vi vite at hovedregelen er krav om norsk personnummer. Men, man også kan få innboforsikring dersom man bor i Norge og har D-nummer. Den andre store forsikringstilbyderen var klar på at så lenge man har fast bopel i Norge kan man tegne forsikring uavhengig av hva slags nummer man er registrert med.

### 11.2.5 Oppsummering

Arbeidsinnvandrere skal som hovedregel klare seg selv i boligmarkedet, på linje med alle andre. Deres spesielle situasjon bidrar imidlertid til at de er sårbare i boligmarkedet og kan havne i dårlige leieforhold. Gruppen har formelt tilgang til offentlige bistand for å klare sin boligsituasjon, dersom de fyller vilkårene. Vi vet imidlertid ikke hvordan kommunene praktiserer bistand til denne gruppen. Vi vet heller ikke om personer med boligproblemer i denne gruppen kjenner til eventuelle rettigheter og boligsosiale økonomiske hjelpeordninger. Økonomiske ordninger for å bistå folk inn i eiermarkedet, som er det alminnelige i Norge, har krav som gjør at disse ordningene passer best for dem som skal etablere seg i Norge over lengre tid. For arbeidsinnvandrere med midlertidig opphold, og for dem som ikke vet hvor lenge de skal være i Norge er de eksisterende ordningene og mulighetene i boligmarkedet mer begrenset. I første kvartal i 2011 vet vi verken hvor mange som har søkt / fått bostøtte eller søkt/fått startlån. Vi vet heller ikke nok om hvordan denne gruppen med arbeidsinnvandrere blir møtt om de søker boliglån i alminnelige banker og forsikringsselskaper. Det har imidlertid vokst frem finansielle rådgivere med polsk bakgrunn som skreddersyr låneordninger til denne gruppen. Det kan tyde på at folk får et mer tilpasset tilbud

og muligens føler seg tryggere når de kan få bistand fra folk som kjenner deres situasjon og snakker samme språk (Aftenposten 7.4.2010).

## 12 Hvem gjør noe i dag?

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av det felles europeiske arbeidsmarkedet. Etter EU-utvidelsen i 2004 har Norge opplevd en kraftig økning i arbeidsinnvandring, spesielt fra Polen og de baltiske landene. I motsetning til på 1970-tallet har ikke bolig vært et tema for offentlige utredninger og strategier når det gjelder denne gruppen arbeidsinnvandrere. I 2007-2008 ble det utarbeidet en stortingsmelding av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (St.meld. nr. 18 (2007-2008) om arbeidsinnvandring. Denne omhandler ulike sider ved arbeidsinnvandringen til Norge, men bolig er i liten grad nevnt. Hovedsakelig tar den for seg betydningen arbeidsinnvandringen har hatt for Norge, og hvilken rolle den vil spille i framtiden. Midlertidig arbeidsinnvandring bidrar på kort sikt til å skape et fleksibelt arbeidsmarked der Norge får økt import av arbeidskraft i tider med høykonjunktur, mens det i tider med lav konjunktur vil være mindre import av arbeidskraft (St.meld. nr. 18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring). I følge meldingen har arbeidsinnvandringen så langt bidratt til å fylle et kortsiktig behov for arbeidskraft. Dersom arbeidsinnvandrerne derimot skulle velge å bosette seg i Norge permanent, er det ikke sikkert at dette ville bidratt like mye til økonomien på lang sikt. I den nevnte stortingsmeldingen er boligbygging nevnt som en mulig utfordring ved permanent arbeidsinnvandring. Likevel, bolig som en utfordring i forbindelse med arbeidsinnvandringen vi hittil har opplevd, er lite drøftet i stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring. Et lite, men viktig avsnitt mot slutten av meldingen konkluderer likevel med at den økte arbeidsinnvandringen kan medføre et økt behov for boliger og vil kunne skape press i boligmarkedet i noen områder, særlig i leiemarkedet (s. 191). Når det gjelder boligpolitiske utfordringer står det:

Det er behov for å få et bedre grunnlag for å vurdere hvilke spesielle boligpolitiske utfordringer økt



arbeidsinnvandring kan medføre. Det er i dag i liten grad foretatt kartlegging av arbeidsinnvandreres boforhold mens de arbeider her. Det er behov for mer systematisk kunnskap om boligstandard, boutgifter og hvordan boutgifter og arbeids- og boforhold er koblet sammen (s. 191).

Så langt vi kan finne er dette det siste som er skrevet om boligpolitiske utfordringer knyttet til denne gruppen. Søk på departementenes hjemmesider gir ingen resultater om arbeidsinnvandring fra Øst-Europa og bolig. Heller ikke Husbanken eller Integrerings- og mangfoldsdirektoratets hjemmesider ga noen treff på arbeidsinnvandrere og bolig. På Stortingets hjemmesider fant vi noen spørsmål knyttet direkte til arbeidsinnvandrernes boligsituasjon i Norge, se for eksempel Dokument nr: 15:1252 (2009-2010) og Dokument nr: 15:261 (2009-2010). Disse spørsmålene er knyttet opp mot brannfare i boliger, samt bygging og opprettholdelse av ulovlige brakkeboliger. Vi har ikke funnet noe som tilsier at det jobbes politisk med boligtilbudet til arbeidsinnvandrere, slik man så med arbeidsinnvandrerne på 1970-tallet.

Det er kommunene som er utøverne av boligpolitikken i Norge i dag. Kommunal- og regionaldepartementet stiller gjennom Husbanken en rekke økonomiske virkemidler til rådighet for kommunene (se 5.2.1 og 5.2.2). Vi har ikke funnet noen retningslinjer som påpeker ansvaret kommunene har overfor arbeidsinnvandrerne. Det er ikke dermed sagt at kommunene ikke tar dette ansvaret, men vi har ikke kunnet finne noen statlige føringer som oppfordrer kommunene til å jobbe med denne problematikken.

To ulike lovverk trekkes frem i forbindelse med kontroll av boligforholdene til arbeidsinnvandrere: plan- og bygningsloven og arbeidsmiljøloven.

Kommunene har et ansvar for at plan- og bygningsloven blir overholdt i forhold til boliger og bygninger. Plan- og bygningsloven er et virkemiddel for å hindre ulovlige boforhold (Stortinget. Dokument nr: 15:261). Plan- og bygningsloven regulerer først og fremst bruk av boliger og tomter, og er derfor ikke godt egnet til å føre tilsyn med boforhold.

I følge arbeidsministeren skal arbeidsmiljøloven bidra til å sikre at arbeidsinnvandrere får tilfredsstillende boforhold i Norge. ”Det følger av arbeidsmiljøloven at innkvartering som arbeidsgiver stiller til rådighet for arbeidstaker skal være forsvarlig utført, innredet og vedlikeholdt i samsvar med vanlig standard” (Stortinget. Dokument nr: 15:1252, Arbeidsmiljøloven § 4-4). Arbeidsmiljøloven kan således brukes til å kontrollere at boliger som arbeidsgiver stiller til rådighet skal være i henhold til vanlig standard. Arbeidsmiljøloven gjelder ikke for arbeidsinnvandrere som skaffer bolig selv.

Dersom boligene er brannfarlige eller om det er fare for liv og helse kan arbeidsmiljøloven sammen med brann- og helseforskrifter anvendes. Aftenposten meldte at i perioden 2005 – 2008 hadde Arbeidstilsynet, sammen med Plan- og bygningsetaten og Brannvesenet, gjennomført 710 tilsyn av arbeids- og boforhold for utenlandske arbeidere. 69 av påleggene ble gitt som en direkte konsekvens av dårlige og uverdige boforhold, hvor arbeidsgiver holder bolig som del av arbeidsavtalen (Aftenposten 11.11.2008). Brannvesen og Helsemyndigheter kan også koples inn også ved privat leie uavhengig av arbeidsgiver.

Det finnes altså lovverk som skal bidra til at personer som bor i Norge ikke bor i uforsvarlige boforhold. Vi har imidlertid ikke funnet noen parallell til 1970-tallet da politikere som var ansvarlige for boligpolitikken på nasjonalt nivå og i Oslo tok opp boligproblematikken for arbeidsinnvandrerne. Innvandringsstoppen i 1975, ble blant annet begrunnet med at man skulle bedre boforholdene for eksisterende arbeidsinnvandrere og legge forholdene til rette for nye. Et av tiltakene den gang var å gjøre noe med tilbudssiden i boligmarkedet. Boligsituasjonene for nye arbeidsinnvandrere som deltar i EUs frie flyt av arbeid og tjenester har lignende trekk med forholdene på 1970-tallet. Ut fra det vi vet om boforholdene, bor mange trangt i dårlige boliger og betaler mye. Også tilbud om å leie seng som deles med andre forekommer fortsatt. Disse forholdene kan tyde på en sammenheng mellom et begrenset boligtilbud og uverdige boforhold. Samfunnet som sådan er fortsatt dårlig forberedt på innbyggere med andre boligbehov og økonomiske ressurser enn den permanente befolkningen. Så vidt vi kan se mangler Norge en mer uttalt boligpolitikk tilpasset et internasjonalt arbeidsmarked slik EØS-samarbeidet har åpnet opp for. Det tilbakevendende spørsmålet er om utenlandske arbeidstakere er inkludert i boligpolitikkenes målsettinger om at alle skal kunne bo godt og trygt – når de bor i Norge?

## 13 Avslutning, oppsummering og videreføring

Gjennomgangen av nye arbeidsinnvandreres situasjon viser at mulighetene i boligmarkedet i stor grad er avhengig av deres situasjon i arbeidsmarkedet og oppholdets intenderte varighet. Jo bedre regulert og selvsagt jo bedre lønn, jo enklere. Vi har ikke funnet at det er tatt initiativ til tiltak i boligpolitikken som tar hensyn til de endrete betingelsene blant de som etterspør bolig, som følge av EØS – avtalen og fri arbeidsvandring innen EU.

Foreløpig finnes det begrenset, systematisk kunnskap om arbeidsinnvandrernes boligsituasjon. Fra SSB, basert på de som er registrert i folkeregisteret, vet vi imidlertid at polakkene er den gruppen av innvandrere som bor mest spredt, sammen med innvandrere fra Thailand. Ved inngangen til 2008 bodde det polakker i 381 kommuner (Pettersen 2009). Dette skyldes at de næringene polakkene rekrutteres til er spredt over hele landet. Dette gjelder blant annet bygg og anlegg. Folkeregisteret gir derimot ingen opplysninger om boligsituasjon.

Folke- og boligtellingerne som har vært gjennomført hvert tiende år, sist i 2001, gir opplysninger om hele befolkningens boligsituasjon. 2001 var før de baltiske landene ble del av EUs indre marked, slik at antallet arbeidsinnvandrere fra EØS-landene den gang var begrenset. SSB har besluttet å ikke videreføre folke- og boligtellingerne, men satse på å kartlegge befolkningens boligsituasjon ved hjelp av registerkoplinger. Et slikt system vil ikke fange opp de som ikke melder flytting, eller ikke fyller ut flyttemeldingene korrekt. Arbeidsinnvandrere med D-nummer eller personer som er utstasjonert til Norge vil ifølge SSB ikke bli inkludert. De vil heller ikke bli inkludert i de årlige bolig- og husholdningsstatistikkene. Det er bare de som har meldt flytting til Norge som vil inkluderes. Med den nye registreringsordningen for

denne gruppen av arbeidsinnvandrere får man også langt dårligere oversikt over hvem som til enhver tid oppholder seg i landet (UDI på Fafo Østforum 2010).

SSB har i 1996 og 2005/2006 gjennomført levekårsundersøkelser blant ti innvandrergupper. Boligspørsmål er inkludert her. Polakker eller andre arbeidsinnvandrere fra EØS-landene har foreløpig ikke vært del av disse undersøkelsene. I de alminnelige levekårsundersøkelsene er utvalgene for små til at en kan skille på landbakgrunn.

Fafos Polonia undersøkelser fra 2006 og 2010 (Friberg og Tyldum 2007; Eldring og Friberg 2010) og IMDis integreringskart fra 2007 er antakelig de undersøkelsene som så langt kan gi mest informasjon om EØS-vandrerens boligsituasjon.

Boligpolitikken i Norge er basert på marked. Det innebærer at man forventer at målet for boligpolitikken, at alle skal bo godt og trygt, skal nås via markedsmekanismer (St.meld.nr.23 (2003-2004) Om boligpolitikken). Langt de fleste klarer dette. For vanskeligstilte har stat og kommuner utviklet forskjellig bistand og økonomiske og andre støtteordninger for å bidra til at også denne delen av befolkningen kan bo tilfredsstillende. Bistand og virkemidler er i stor grad utviklet med utgangspunkt i vanskeligstilte grupper som er etablert i Norge. Det har vært mindre oppmerksomhet om den særlige situasjonen til arbeidsinnvandrere som kommer til Norge som del av EU's frie flyt av personer (arbeid) og tjenester. Et sentralt spørsmål her vil være om EU's mobile arbeidsbefolkning har rett på boligsikkerhet i de landene de lever og jobber, eller om de må finne sin plass nederst i bolighierarkiet. De ulike landenes forskjellige boligtilbud og -systemer vil gi forskjellig resultat for arbeidsinnvandrerne.

Mangelen på systematisk kunnskap om arbeidsinnvandrernes boligsituasjon, kombinert med gjentakene oppslag i media om uverdige forhold, gjør at vi mener Stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring (s.191) bør følges opp der det understrekes at:

Det er behov for å få et bedre grunnlag for å vurdere hvilke spesielle boligpolitiske utfordringer økt arbeidsinnvandring kan medføre. Det er i dag i liten grad foretatt kartlegging av arbeidsinnvandreres boforhold mens de arbeider her. Det er behov for mer

systematisk kunnskap om boligstandard, boutgifter og hvordan boutgifter og arbeids- og boforhold er koblet sammen.

Vi tolker dette slik at det er behov for systematisk kunnskap om arbeidsinnvandreres boforhold uavhengig av om arbeidsgiver skaffer bolig, uavhengig av varighet på oppholdet og uavhengig av om arbeidsgiver befinner seg i utlandet eller i Norge. I tillegg mener vi det bør undersøkes systematisk hvordan velferds- og boligjenestene på kommunalt nivå møter legale arbeidsinnvandrere med boligproblemer.

Andre relevante problemstillinger for videre forskning på dette feltet er hvordan arbeidsinnvandrere selv opplever egen boligsituasjon, hva de opplever som gode løsninger gitt den situasjonen de er i og hvordan de ordner egen boligsituasjon. Tett knyttet til dette er eventuell fremvekst av private hjelpetjenester i de nasjonale nettverkene, kopling til humanitære organisasjoner, fagbevegelsens rolle m.m. En nærliggende problemstilling er forholdet til hjemlandet og eventuell opprettholdelse av bolig og familie der.

Systematiske undersøkelser av hvordan arbeidsinnvandrerne klarer seg i boligmarkedet vil gi kunnskap om hvordan markedsfordelingen fungerer også for denne gruppen. Er det slik at de fleste klarer seg, eller er boligproblematikken for denne gruppen så bekymringsfull at det trengs spesielle boligpolitiske tiltak?

I et større perspektiv vil det være viktig å få kunnskap om hvordan arbeidsinnvandrerne påvirker boligmarkedet. En kan for eksempel tenke seg at arbeidsinnvandrerne kan fortrenge andre vanskeligstilte fra det private leiemarkedet i pressområder. Det kan igjen bety økt press på de kommunale boligene. I pressområder kan dessuten økt etterspørsel etter rimelige boliger bidra til at det vokser frem et submarked av dårlige boliger som ellers ville være vanskelige å leie ut. Et annet scenario er at arbeidsinnvandrere i distriktene kan bidra til at tomme hus kan bli leid ut eller kjøpt av arbeidsinnvandrere som etablerer seg i Norge.

## Del III

# Immigranter og dobbeltbosetting

**Av Susanne Søholt**

## 14 Innledning

*"Home isn't a geographically intact entity. I have an apartment with many rooms. I have a living room in New York, a bedroom in Bombay, a study in London, and another room in Paris. Not literally, I am not that wealthy. I've come to think of my home as an apartment with many rooms and in the end, my home is a palace, it is the Earth.*

*There is an increasing number of people like me who move between different cities in the planet. We are a kind of inter-local group, that is, you could put any of us in Dublin or Toronto or New York or Bombay and we would find our feet within a matter of weeks. Traffic between these global cities is increasingly possible now and inevitable."*

Suketu Metha, City Speaks in Cities of Migration 26.05.2011.

Et stadig økende antall hushold i Norge disponerer flere boliger/fritidshus/hytter i forskjellige regioner, landsdeler, land og verdensdeler. Den alminnelige forestillingen er at dette dreier seg om fritidsboliger eller hytter på fjellet eller ved sjøen. Mange har hus på familiens eller slektens opphavssted. Nye trender utfordrer imidlertid dette bildet. Billig og rask transport sammen med lavere levekostnader har gjort det mulig for alminnelige hushold å kjøpe seg ekstraboliger i andre land og under fjerne himmelstrøk. Folk har hus i Thailand, i Sør-Afrika, i Spania og i Provence i Frankrike (Helset 2000; Helset, Lauvli og Sandli 2004; Kylesbech 2009). Husene brukes til alt fra ferier, til langtidsopphold i form av midlertidig utvandring til permanent flytting (SSB om trygdede/pensjonister i utlandet, NAV). Foreløpig er inntrykket at få etniske nordmenn har skaffet seg ekstraboliger i innvandrernes opphavsland, bortsett fra på Thailand og Filippinene.

For mennesker som flytter til Norge, blant annet annet flyktninger og arbeidsinnvandrere, kan det i deres første periode oppleves som om det er boligen i opphavslandet som er hjemmet.

Der de bor i Norge, blir en sekundærbolig. Dette gjelder i sær for arbeidsinnvandrere som ikke vet hvor lenge oppholdet i Norge blir. Ettersom tiden går, og ettersom innvandreren får lenger oppholdstid og etablerer seg i Norge, kan relasjonene mellom bolig i opphavsland og i Norge endres. Boligen i opphavslandet kan endre karakter til sekundær bolig. Det kan bli et sted man drømmer seg til, reiser til for å treffe familie og slekt, og for å holde tilhørigheten til opphavslandet ved like (Bonnin og Villanova 1999; Sanni 2009). Det kan utvikle seg til et sted hvor man tar med barna for at de skal kjenne sin kultur og hva de kommer fra (Søholt 2007; Can 2008). Internasjonale mobilitets- og migrasjonstrender gjør at spørsmålet om hytter og dobbeltbosetting overskrider den nasjonale konteksten. Med utgangspunkt i et etterspørselsperspektiv, vil beveggrunnene for ønsket om fritidsboliger og ekstraboliger være avgjørende for hvilke destinasjoner og lokaliseringer som fremstår som aktuelle. Dette vil selvsagt variere mellom sosiale og etniske grupper.

## 14.1 Bakgrunn

Dette notatet er en del av NIBR's strategiske institutt program (SIP) for Miljøverndepartementet i 2010. Hovedsatsingen er knyttet til planlegging og utvikling av fritidsboliger i Norge. Dette har gått fra tradisjonelle hytter til utvikling av fritidsboliger med høy standard og fjelllandsbyer. Det har gått fra å ha *én* bolig som hjem til det som kalles *flerbushjemmet*. Det betyr at "hjemme" ikke bare er et sted, men kan oppleves i flere hus og hytter, i Norge og i utlandet. (Skjeggedal, Overvåg, Arnesen og Ericsson 2009). Det aggregerte, individuelle behovet for å spre seg i landskapet, får dermed store samfunnsmessige konsekvenser for naturbruk, transport, areal-, service- kultur og tjenesteutbygging.

I norsk sammenheng er det liten kunnskap om innvandrerbefolkningens drømmer, ønsker og tilgang til og bruk av ekstra boliger eller fritidshus. Innvandrerbefolkningen skiller seg fra majoritetsbefolkningen ved at de antakelig har et annet mønster for ev. ekstra boliger. En viktig grunn er at det tar tid å bygge opp økonomiske ressurser til å skaffe ekstra boliger utover primærboligen. På den annen side kan de opprettholde boliger i opphavslandet som de disponerte før migrasjonen.



### 14.1.1 Hva menes med dobbeltbosetting?

I dette notatet brukes begrepet dobbeltbosetting i forbindelse med innvandrerbefolkningens praksis med å opprettholde eller etablere en bolig i opphavslandet eller i tredjeland, i tillegg til bolig i Norge. Teoretisk dekker begrepet alle boligenheter som brukes til private opphold. I begrepet dobbeltbosetting inngår assosiasjoner til at husholdet bor flere steder, altså utvikler flerhushjemmet på tvers av landegrenser. Begrepet i seg sier ingenting om brukernes relasjon til den enkelte bolig, om det er boligen i opphavs- eller innvanderlandet som oppleves som primærboligen, der en *føler seg* hjemme. For innvandrere og deres etterkommere som har flyttet formelt til Norge og har sin folkeregistrerte adresse i Norge, betyr det likevel at det er boligen i Norge som offisielt tolkes som deres primærhjem (Farstad, Rye og Almås 2008). Det får blant annet annet skattemessige konsekvenser.

Dobbeltbosetting handler om å ha tilgang til flere boliger. I norsk sammenheng handler det stort sett om hytter og etter hvert fritidsboliger i inn- og utland. Hva slags ekstraboliger innvandrere i Norge investerer i finnes det lite systematisk kunnskap om. I notatet brukes flere begreper for å utforske fenomenet dobbeltbosetting. Ekstrabolig brukes som et samlebegrep for alle boliger, hytter og fritidsboliger som kommer i tillegg til primærboligen. Andre mer spesifikke begreper er sekundærbolig som en instrumentell motsats til primærboligen.

Dobbeltbosetting kan studeres ut fra minst to ulike vinklinger, som ofte er sammenvevd. I et flerhus*hjem* perspektiv vil det handle om hva slags relasjoner og følelser folk har til sine forskjellige boliger og bruken av dem, helt uavhengig av hva som rent instrumentelt defineres som primær- og sekundærhjem. I et boligperspektiv kan det handle om forbrukerspørsmål, økonomi, planlegging og om konsekvensene av denne type ressursbruk på aggregert nivå.

I forskningssammenheng vil det være viktig å være åpen for at *dobbeltbosetting* som fenomen ikke er statisk, men varierer mellom grupper, endrer seg over generasjoner, og kan variere med ulike regimer i forskjellige utvandrere- og innvanderland.

---

## 14.2 Notatets hensikt

Det er flere hensikter med notatet:

- Utforske innfallsvinkler for å forstå fenomenet dobbeltbosetting i innvandrerbefolkningen
- Redegjøre for forskningsfronten
- Diskutere tema knyttet til dobbeltbosetting blant annetnt innvandrere og deres etterkommere
- Formulere problemstillinger som kan være aktuelle for videre forskning på NIBR

Notatet inkluderer ikke omfang av begrunnelser for investeringer i flere boliger i Norge som ikke er ment for en eller annen form for rekreasjon. Investeringer i flere boliger forekommer blant annetnt annet for å bistå barn til å etablere seg i boligmarkedet og for ren investering.

## 15 Utgangspunktet – forestillingen om ”den norske hytta”

I norsk sammenheng er hytter og rekreasjon nært forbundet. Man reiser på hytta for å slappe av, nyte og bruke natur og gå på tur. Å være på hytta forbindes med ferie og avkopling, mens å være hjemme er koplet til hverdagslivets gjøremål, slik som å jobbe, gå på skolen eller i barnehagen med alt det fører med seg for familiemedlemmene. Vante forestillinger i forhold til hytte og rekreasjon er mer natur enn kultur, mer ute enn inne osv.

Koplingen av rekreasjon, natur og tur er ikke naturgitt, men kulturelt betinget. Det åpner for at mennesker med andre kulturelle referanserammer kan ha andre assosiasjoner til rekreasjon. Mens nordmenn, satt på spissen oppsøker skogens ensomhet, finner andre rekreasjon i samvær med andre. Mens nordmenn skal svette, foretrekker andre å flanere (Long Litt Woon 1993).

Innvandrere fra Pakistan, Iran og andre land i Midt-Østen er ikke vant med en fritidskultur, de er vant med en storbykultur (Mousavi, Samarbeidsrådet for integrering 2005 i Hyttemarkedet.no).

Innvandring fra fattige land i andre deler av verden innebærer at det vandrer inn mennesker til Norge som ikke er vant med nordisk fritidskultur og fritidsaktiviteter. Fattigdom betydde at voksne og barn måtte konsentrere seg om å skaffe familien levebrød. I samfunn med høy arbeidsledighet er det heller ikke slik at den antatte ledige tiden konverteres til lek og fritidsaktiviteter. Ekstrabolig til å leve ut fri tid og rekreatere, vil derfor være sosialt og kulturelt betinget. ”Hytte til alle”, ble også i Norge først alminnelig

som del av velferdsutviklingen etter krigen (Skjeggedal m.fl 2009). Tidligere var ferieboliger noe som hovedsakelig var knyttet til over- og middelklassen (Löfgren 1999). (Jmf. turist i Norge ved tre av dem? 3 engelske turister i Norge)(Spørre Marit om hun vet noe om hytter/velferdsutvikling)

I norsk og nordisk sammenheng er ekstrabolig i form av feriebolig i en eller annen forstand knyttet til at nordmenn etter hvert har opparbeidet tradisjon for å feriere og få nye krefter i tilknytning til natur. Denne tradisjonen har utviklet seg i takt med velferdsutviklingen. Mens hytter og landsteder tidligere var for de få, er hytter nå et mer allment fenomen (Löfgren 1999). Sitatet over viser imidlertid at mennesker med andre tradisjoner kan oppleve natur som fremmed og mennesker som rekreasjon. De er vant med storbykultur og søker seg mot sosialt samvær når de skal ha avbrekk fra hverdagslivet.

Ekstrabolig for sosialt samvær, kan knyttes til minst to hovedformål: rekreasjon og tilhørighet. Valg av lokalisering signaliserer i stor grad ”hytte”eierens muligheter og preferanser i forhold til rekreasjon. Hytte på fjellet medfører helt andre muligheter for rekreasjon og opplevelser enn for eksempel leilighet i Nice i Provence, hus på landsbygda i Gurjat i Pakistan, eller hus i Marrakech i Marokko. Alle stedene kan imidlertid tilhørighet være et argument for valg av akkurat dette stedet for avkoplingsbolig. Både ”nordmannen” og innvandreren søker seg tilbake til opphavsstedet, til røttene og ev. til gjenlevende slekt.

## 15.1 Ekstrabolig og rekreasjon i forskjellige etniske miljøer

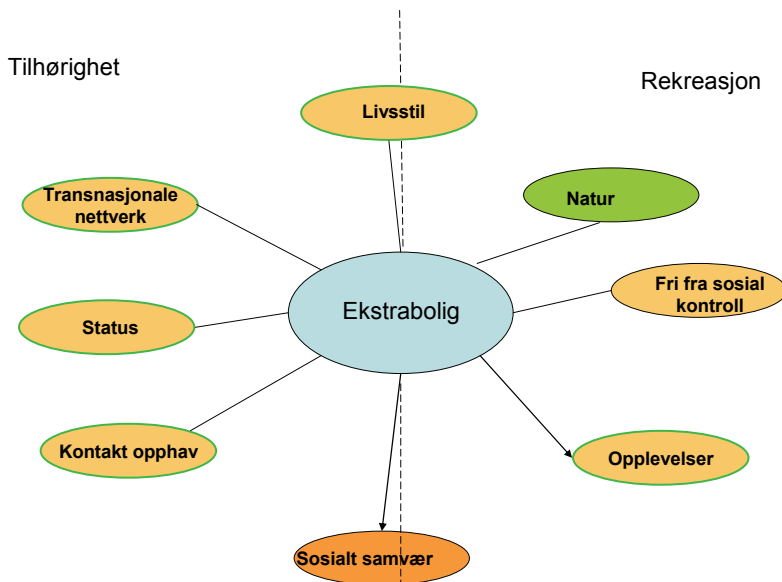
Dersom det er en sammenheng mellom ekstraboliger og rekreasjon, kan den enkeltes oppfatning av hva rekreasjon innebærer, spille inn på behov for og type ekstrabolig, og type lokalitet. En studie fra Nederland viser også at personlige karakteristika, slik som utdanningsnivå, inntekt og beherskelse av språket i innvanderlandet påvirker hva man gjør i fritiden (den Broek og Keuzenkamp 2008).

Det er forskjellige slags liv som leves i primær- og ekstrabolig. Overgangen markeres blant annet ved de ritualer som er bygget opp omkring reisen frem og tilbake mellom de to typene av bolig.

Ritualene bidrar til å markere den mentale omstilling mellom de to typene av liv (Löfgren 1999). Denne type betraktninger vil antakelig være like relevante for personer med innvandrerbakgrunn i Norge som har ekstrabolig i opphavslandet. Til forskjell fra reise til fritidsbolig i det landet man bor, foregår reise til ekstrabolig i opphavsland oftere med fly, og ikke med bil eller tog. Det betyr blant annet begrensninger i hvor mye man kan ha med seg. På den annen side, i flere land hvor innvandrere kommer fra er det tradisjon for å ha med et stort antall gaver til familie og slekt. Dette innebærer omfattende forberedelser, noe som bygger opp om at man ved skifte av lokalitet trer inn i en annen type sosial og kulturell bokultur og livsstil.

I modell 1 nedenfor er det hentet frem forskjellige dimensjoner som kan være virksomme i forhold til lokalisering av og anskaffelse og opprettholdelse av ekstrabolig.

Modell 1: Beveggrunner for ekstrabolig og for lokalisering av ekstrabolig.



I avsnittene nedenfor drøftes de ulike dimensjonene i modellen noe nærmere i forhold til beveggrunner for og lokalisering av ekstrabolig. I modellen er flere dimensjoner for ekstraboliger

trukket ut. I det virkelige liv vil den enkelte ekstrabolig antakelig tilfredsstille flere av dimensjonene.

### 15.1.1 Rekreasjon og natur

I en dansk studie av holdninger og ønsker til dansk natur påpekes det at livsform og livsstil gir seg utslag i forhold til oppfattelse av og bruk av natur (Kaae og Madsen 2003). Livsform refererer til kulturell arv. I følge forfatterne er det her vi finner avleiringer av livsverdier og grunnholdninger. Livsform er noe man har med seg hjemmefra, som man blant annet får gjennom oppdragelse og utdanning. Det referer til oppvekst og kulturell bakgrunn. Det snakkes om en kulturell ballast som gis videre fra generasjon til generasjon og som den enkelte tar for gitt. Her er det imidlertid viktig å understreke at denne kulturelle ballasten endres og transformeres over generasjoner. Kulturell ballast er ikke noe fast og essensielt (Thomas og Znaniacki 1996). Det innebærer at vi ikke på forhånd vet hva og hvordan ev. grunnverdier og holdninger overføres mellom generasjoner. Dette perspektivet er vesentlig for å kunne forstå endringer i sosiale miljøer og for eksempel endringer i innvandrerbefolkningens forhold til natur og naturbruk. Og ikke minst viktig, dette innebærer at vi ikke vet hvordan endringer i synet på behovet for og ønsket om ekstrabolig, eller det utvidete flerhushjemmet i opphavslandet og i innvandrerlandet, vil utvikle seg.

Livsform handler om hva man har med seg i bagasjen, fulgt opp av livsstil som handler om ytre tegn som uttrykker livsformen. Stil er det fysiske uttrykket for livsform. Hvor og hvordan man bruker natur er eksempler på dette. Den ensomme fjellvandreren manifesterer et annet syn på natur og en annen livsstil enn en golfspiller. Disse vil igjen adskille seg fra den som foretrekker piknik i byens parker som arena for rekreasjon. På lignende måte vil ulike livsformer påvirke behov for ekstrabolig, hva slags ekstrabolig og hvor denne skal lokaliseres.

I Norge har vi begrenset forskning om relasjonen mellom innvandrerbefolkningen, rekreasjon, friluftsliv, hytter og ekstraboliger. Dette er et fenomen vi derfor vet lite om, både når det gjelder erfaringer, praksis, ev. preferanser og omfang. Norsk institutt for naturforskning (NINA) har imidlertid gjennomført enkelte studier blant annet innvandrerbefolkningen om friluftsliv

i bynære omgivelser (Bjerke m.fl. 2006a; Bjerke m.fl. 2006b; Figari m.fl. 2009). De fant at voksne kvinner med minoritetsbakgrunn i Oslo forbandt utendørs aktiviteter med sosialt samvær (Bjerke m.fl. 2006a). Det kom frem at man ønsket seg et friluftsliv som sto i kontrast til det norske idealet om å oppsøke stillhet og ro i naturen. Sosialt samvær og vissheten om at det fantes andre mennesker i nærheten ga opplevelse av trygghet i naturen (Bjerke m.fl. 2006a:31). Dette spilte over på hvilke områder i Oslo som ble opplevd som attraktive for friluftaktiviteter. Det var ikke Nordmarka, men Ekebergsletta, Bogstad og i noen grad øyene som ble prioritert. Alle disse stedene er preget av tilrettelagt natur, i nærheten av storbyen. I rapporten understrekes det at sosialt samvær som meningshorisont for utendørsaktiviteter ikke behøver å innebære at natur og naturverdier betyr lite. Det hevdes at det tvert om dreier seg om måter å være sammen på utendørs som krever en spesiell type uteområder. Piknik og mange former for sportslige aktiviteter er eksempler på dette.

Disse perspektivene er hentet frem for å tydeliggjøre at folk har forskjellige beveggrunner for å anskaffe ekstraboliger i forskjellige typer av miljø og lokalitet. Anskaffelse av en ev. ekstrabolig skal fremstå innenfor en (ønskverdig) meningsfull kontekst for den enkelte (Antonovsky 1991).

### 15.1.2 Rekreasjon og opplevelser

Rekreasjon og opplevelser kan knyttes til både natur, kultur og sosialt samvær. Som del av dette notatet har vi ikke hatt mulighet til å undersøke tidligere forskning på tema. Vi har ikke kjennskap til hvordan innvandrerbefolkningen ev. vektlegger dette perspektivet ved ønsker om ekstrabolig.

### 15.1.3 Rekreasjon og sosialt samvær

Rekreasjon forstått som sosialt samvær kan være av sentral betydning for ønsket om ekstrabolig. En dansk studie av ”sommerhuset” belyser hvordan dansker opplever å være sammen på andre måter i sommerhuset enn i primærboligen. Naturen, utsikten og stillheten bygger opp til sosiale og kulturelle konstruksjoner av hva et sommerhus skal være, og det å være i sommerhuset, til forskjell fra konstruksjonene som er knyttet til

hverdagsboligen. Det gir en annen kontekst for sosialt samvær enn hjemme (Gram-Hanssen og Bech-Danielsen 2009).

Den flerkulturelle avisa *Utrop* hadde et oppslag i november 2009 om den første norsk-pakistaneren som har skaffet seg kolonihytte. Fra intervjuet kommer det frem at kolonihytta gir forbindelser til barndommen. Han vokste opp på en liten gård med dyr. I kolonihytta kan han kople av med familien, samtidig som det er et sted som trenger ansvar og stell. Det tette fellesskapet i kolonihagen, med bl. a. dugnader oppleves som en fornøyelse. Hytta blir i alle henseender et sted hvor han kan kople rekreasjon med sosialt samvær i familien og med det større fellesskapet i kolonihagen. Dessuten er kolonihagen og hytta lokalisert i storbyen, slik at det er lett å invitere andre på besøk. I en tidligere undersøkelse av Søholt fortalte en av informantene med pakistansk bakgrunn at familien hadde kjøpt hytte i nærheten av Oslo. Hytta lå i 30 minutters bil avstand fra sentrum av Oslo, i landlige i omgivelser. Likevel, det var kort vei til kjøpesenter og fornøyesområde. Hytta lå dermed slik til at den var lett tilgjengelig, det var lett å få besøk og det var lett tilgang til varierte aktiviteter. Disse eksemplene på hytteliv samstemmer med sitatet av Mousavi på side 6 foran. Man har tatt til seg noe av nordmenns forhold til hytte, men har samtidig lokalisert denne i nærheten av storbylivet, lett tilgjengelig for sosialt samvær og varierte aktiviteter.

#### 15.1.4 Fri fra sosial kontroll

Et annet argument for ekstrabolig eller hytte kan være at man ønsker seg et fristed. Et sted hvor man kan gjøre som man vil, og hvor det er få sosiale konvensjoner som må følges. Folk som har dette behovet velger seg kanskje ekstrabolig i områder og land hvor de ikke er avhengige av andres / lokalbefolkningens bifall. I en del tilfelle vil dette være argument for nordmenns valg av ekstrabolig i utlandet, kanskje koplet sammen med muligheten for nye opplevelser. For utvandrer/innvandreren kan det i en del tilfelle være innvanderlandet som representerer friheten fra tidligere sosiale forventninger og sosial kontroll (Søholt 2007).



## 15.2 Ekstrabolig og tilhørighet

Innvandrere i Norge med hus i opphavsland blir ofte fortolket inn i en annen tradisjon enn rekreasjon, ferie og fritid. Det handler om kontakt med opphavslandet. Hus eller bolig i opphavslandet gjør det mulig å opprettholde drømmen om retur og det gjør det mulig å reise til opphavslandet for kortere og lengre opphold.

Drømmen er knyttet til røtter, å være del av det kjente og opprettholde kontakt med familie og slekt. Det bidrar også til å opprettholde en forestilling blant annet om dem man forlot, om at båndene ikke er brutt. Virtuell kommunikasjon gjør det mulig å opprettholde slike transnasjonale, nære nettverk på tross av forskjellig lokalitet. Dette skiller seg lite fra nordmenns begrunnelser for opprettholdelse av bolig på stedet en selv ble født eller der slekten kommer fra.

Hvor sterk tilhørigheten til opphavslandet er, kommer blant annet til uttrykk ved innvandrerbefolkningens opprettholdelse eller anskaffelse av eiendom i opphavslandet og økonomisk bistand til familien. Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse fra 2005/2006 blant annet 10 innvandrergrupper viser andel som eier jord, bolig og hvor mange som gir økonomisk bistand til familie i opphavslandet (Blom og Henriksen 2008: 35). Det er viktig å ha i mente at tallene både reflekterer tilhørighet, gjensidighet i transnasjonale nettverk og økonomisk evne. Alt i alt er det 11 prosent som eier jord, 16 prosent eier bolig og 57 prosent sender penger hjem. Det er imidlertid store forskjeller mellom gruppene. Det er innvandrere fra Pakistan som oftest eier jord (24 prosent) i opphavslandet. Litt over en tredel av innvandrere fra Tyrkia (35 prosent) og Pakistan (34 prosent) eier bolig i opphavslandet. Ikke uventet har arbeidsinnvandrere mye høyere eierandel til boliger i opphavslandet enn flyktninger. Når det gjelder økonomisk bistand til familie i opphavslandet er bildet mer sammensatt. Dette handler både om økonomisk evne i Norge og økonomisk situasjon i hjemlandet generelt og i familien. Flyktninger fra land hvor det fortsatt er vanskelig, sender oftest penger hjem. Blant tamilene sender hele 79 prosent penger til familien på Sri Lanka, tett fulgt av somaliere hvor 74 prosent prioriterer dette. Arbeidsinnvandrere fra 1970-tallet er blant de gruppene hvor det er færrest som sender penger til familien, men likevel har rundt halvparten fortsatt med dette. I en annen studie

blant innvandrere fra Pakistan kom det frem at familiemedlemmene de reiste fra var på vei til å dø ut. Nå var det mer behov for å bidra ved spesielle hendelser som for eksempel bryllup og lignende (Søholt 2007).

Innvandrere som har bygget opp familie i Norge kan ved hjelp av hus i opphavslandet, videreføre egen drøm til etterkommerne (Can 2008, Søholt 2007, Bozgil 1991). I en artikkel i Aftenposten høsten 2009 uttrykker imidlertid eldre med pakistansk bakgrunn at barn og barnebarn ikke lenger vil være med på ferie til Pakistan. Barn og barnebarn tar dermed noe av drømmen fra førstegenrasjonsinnvandrerne. Etterkommernes kulturelle ballast har et tyngdepunkt i Norge. Deres drømmer er ikke nødvendigvis kopier av foreldrenes drømmer. Lignende fenomen kommer frem i en masteroppgave om eritreere og etiopiere i Norge (Sanni 2009). Barna kjenner ikke selv til opphavslandet og ønsker å fremstå som alminnelig norske. Det uttrykkes at de har vanskelig å akseptere at de kommer fra Eritrea. I et slikt bilde fremstår anskaffelse av ekstrabolig i opphavslandet som uaktuelt. Det er ikke forbundet med etterkommernes egne drømmer.

Fra norsk side kan innvandreres ekstraboliger i opphavslandet oppleves annerledes. Det stilles spørsmål ved om ”innvandreren” bare er i Norge midlertidig. Hvor er lojaliteten, hvor hører de egentlig til? Dersom oppholdet i Norge defineres som midlertidig, kan det virke som både innvandreren selv og myndighetene ikke legger så stor vekt på standarden på boforholdene i primærboligen i Norge.<sup>28</sup> På den annen side viser historien at de fleste arbeidsinnvandrerne blir værende, selv om de ikke selv har definert flyttingen til Norge som permanent.

Hvorvidt mønstrene for transmigrasjon og retur blant tidligere arbeidsinnvandrere passer for å beskrive mobilitetsmønstre blant nye arbeidsinnvandrere har vi lite kunnskap om. En sentral faktor er forskjellene i geografisk og kulturell avstand, samt sosio-økonomiske forhold. Tidligere arbeidsinnvandrere kom fra land langt borte (Pakistan, Tyrkia, Marokko) og har i stor grad blitt værende i Norge. Nye arbeidsinnvandrere kommer i hovedsak fra Norden og nye EU land. I 2008 hadde polakkene en innvandring

---

<sup>28</sup> Så langt er det arbeidstilsynet og i liten grad boligmyndigheter som har reagert på uverdige boforhold blant arbeidsinnvandrere.

på 14 400 personer, mens det kom 5 700 fra Sverige. Samtidig utvandret 2 700 svensker og 2 500 polakker tilbake til sine hjemland ([www.ssb.no/emner/02/02/20/innvutv/main.html](http://www.ssb.no/emner/02/02/20/innvutv/main.html), 8.01.2010). Dette gjelder bare personer som har meldt flytting. Arbeidsinnvandrere som ikke melder flytting og som ser for seg et midlertidig opphold i Norge blir ikke registrert.<sup>29</sup> Vi vet derfor ikke hvor mange som oppholder seg i Norge på kort tid, ei heller hvor og hvordan de bor. Det er sannsynlig at mer flyktige arbeidsinnvandrere har egen bolig eller familie i opphavslandet som de kan vende tilbake til. Sannsynligvis vil boligen i Norge oppfattes som sekundærboligen, mens ev. bolig i opphavslandet vil oppfattes som primærbolig. Alternativt kan folk ha reist fordi de ikke hadde jobb og bolig i opphavslandet, på søken etter bedre forhold andre steder (Mostowska 2010).

### 15.2.1 Transnasjonale nettverk, status og sosialt press

Ekstraboliger i opphavsland inngår i en langt større fortelling enn at hushold har to eller flere boliger. Det dreier seg blant annet om migrasjon; utvandring, innvandring, integrering, transnasjonale nettverk og tilhørighet. Det handler om sosio-økonomiske forhold i utvandrer- og innvandrerland og hvor utvandrerne har sitt ankerfeste. Dessuten om forventninger til utvandrerne fra dem som ble igjen i opphavslandet. Som nevnt foran vil situasjonen i opphavslandet påvirke ønsker, muligheter og anstrengelser for ekstrabolig i opphavslandet.

I undersøkelsen av boligstrategier blant tre innvandrergupper i Oslo, kom det frem at innvandrere med pakistansk bakgrunn hadde valgt en annen boligstrategi enn innvandrere med tamilsk og somalisk bakgrunn (Søholt 2007). I den pakistanske gruppen kom det frem en bevisst to-hjems strategi. Parallelt med at de skaffet seg bolig i Norge, bygget de opp eller tok vare på et tilleggshjem i Pakistan. Denne praksisen var et resultat av migrasjonen og kan forstås ut fra at intensjonen med migrasjonen var midlertidig. De bygde bevisst opp en mental, sosial og materiell hetrokallitet (Zelinsky og Lee 1998). De skulle tjene penger i utlandet i en

---

<sup>29</sup> Fra 2011 har Skatteetaten skjerpet inn reglene for D-nummer. Hvis det følges opp betyr det at utlendinger som jobber i Norge må melde flytting til Norge etter 6 måneder. Alternativt kan de være utstasjonerte arbeidstakere, ansatt i en utenlandsk bedrift.

periode, for så å vende tilbake til Pakistan. To-hjemsstrategien var funksjonell så lenge denne intensjonen ble ansett som reell. Med en slik strategi ville de ha et hus når de en gang vendte hjem fra Europa. Historien har vist at få av de pakistanske arbeidsinnvanderne har flyttet tilbake, selv om drømmen fortsatt kan leve hos pensjonister med innvandrerbakgrunn. Det kan se ut til at motivene for hus i Pakistan har endret seg parallelt med at drømmen om hjemvending forble en drøm. Utvandrerne har vært utsatt for sosialt press fra slekt og familie i opphavslandet. Det ble og blir antakelig fortsatt forbundet med status i Pakistan at utvandrerne i familien har råd til å bygge fine hus. Det er et synlig uttrykk for at utvandrerne har lyktes med sitt forsett å tjene penger. Samtidig er denne type hus et konkret uttrykk for tilhørighet og lojalitet til familienettverket i Pakistan. To-hjemsstrategien kunne således tolkes som en måte å opprettholde transnasjonale nettverk over tid og gjøre det mulig for utvandrerne å opprettholde en plass i de sosiale strukturene i Pakistan (Anwar 1979). Hvis ting gikk galt i Europa hadde de noe å vende tilbake til.

I undersøkelsen av boligstrategier blant tre innvandergrupper i Oslo, kom det frem at innvandrere med pakistansk bakgrunn hadde valgt en annen boligstrategi enn innvandrere med tamilsk og somalisk bakgrunn (Søholt 2007). I den pakistanske gruppen kom det frem en bevisst to-hjems strategi. Parallelt med at de skaffet seg bolig i Norge, bygget de opp eller tok vare på et tilleggshjem i Pakistan. Denne praksisen var et resultat av migrasjonen og kan forstås ut fra at intensjonen med migrasjonen var midlertidig. De bygde bevisst opp en mental, sosial og materiell hetrokallitet (Zelinsky og Lee 1998). De skulle tjene penger i utlandet i en periode, for så å vende tilbake til Pakistan. To-hjemsstrategien var funksjonell så lenge denne intensjonen ble ansett som reell. Med en slik strategi ville de ha et hus når de en gang vendte hjem fra Europa. Historien har vist at få av de pakistanske arbeidsinnvanderne har flyttet tilbake, selv om drømmen fortsatt kan leve hos pensjonister med innvandrerbakgrunn. Det kan se ut til at motivene for hus i Pakistan har endret seg parallelt med at drømmen om hjemvending forble en drøm. Utvandrerne har vært utsatt for sosialt press fra slekt og familie i opphavslandet. Det ble og blir antakelig fortsatt forbundet med status i Pakistan at utvandrerne i familien har råd til å bygge fine hus. Det er et synlig uttrykk for at utvandrerne har lyktes med sitt forsett å tjene

penger. Samtidig er denne type hus et konkret uttrykk for tilhørighet og lojalitet til familienettverket i Pakistan. To-hjemsstrategien kunne således tolkes som en måte å opprettholde transnasjonale nettverk over tid og gjøre det mulig for utvandrerne å opprettholde en plass i de sosiale strukturene i Pakistan (Anwar 1979). Hvis ting gikk galt i Europa hadde de noe å vende tilbake til.

I undersøkelsen av boligstrategier blant tre innvandrergupper i Oslo, kom det frem at innvandrere med pakistansk bakgrunn hadde valgt en annen boligstrategi enn innvandrere med tamilsk og somalisk bakgrunn (Søholt 2007). I den pakistanske gruppen kom det frem en bevisst to-hjems strategi. Parallelt med at de skaffet seg bolig i Norge, bygget de opp eller tok vare på et tilleggshjem i Pakistan. Denne praksisen var et resultat av migrasjonen og kan forstås ut fra at intensjonen med migrasjonen var midlertidig. De bygde bevisst opp en mental, sosial og materiell hetrokallitet (Zelinsky og Lee 1998). De skulle tjene penger i utlandet i en periode, for så å vende tilbake til Pakistan. To-hjemsstrategien var funksjonell så lenge denne intensjonen ble ansett som reell. Med en slik strategi ville de ha et hus når de en gang vendte hjem fra Europa. Historien har vist at få av de pakistanske arbeidsinnvandrere har flyttet tilbake, selv om drømmen fortsatt kan leve hos pensjonister med innvandrerbakgrunn. Det kan se ut til at motivene for hus i Pakistan har endret seg parallelt med at drømmen om hjemvending forble en drøm. Utvandrerne har vært utsatt for sosialt press fra slekt og familie i opphavslandet. Det ble og blir antakelig fortsatt forbundet med status i Pakistan at utvandrerne i familien har råd til å bygge fine hus. Det er et synlig uttrykk for at utvandrerne har lyktes med sitt forsett å tjene penger. Samtidig er denne type hus et konkret uttrykk for tilhørighet og lojalitet til familienettverket i Pakistan. To-hjemsstrategien kunne således tolkes som en måte å opprettholde transnasjonale nettverk over tid og gjøre det mulig for utvandrerne å opprettholde en plass i de sosiale strukturene i Pakistan (Anwar 1979). Hvis ting gikk galt i Europa hadde de noe å vende tilbake til.

Sammen med ekstraboliger bidrar hjemsending av penger til å gi inntrykk av at utvandringen bidro til økonomisk suksess, noe som spiller over på familien i opphavslandet. Dette henger blant annet sammen med at det er familien, delvis uavhengig av geografi som er enheten, ikke individet (Søholt 2007:170). En annen drivkraft bak etablering av ekstraboliger i opphavslandet er

prisnivået på boliger i innvandrerlandet. Ulike økonomiske forutsetninger i opphavsland og innvandrerland for anskaffelse av hus, kan gi insentiver til å forskyve ”drømmen om eget hus” til opphavslandet. Dette fenomenet er med ulike mellomrom beskrevet i pressen, blant annet sommeren 2009 dilemmaer knyttet til to-hjems strategien ble beskrevet. Opprinnelige arbeidsinnvandrere fra Pakistan har bygget flotte hus og ”slott” i opphavslandet med tanke på retur. Barn og barnebarn har imidlertid slått rot i Norge, noe som holder pensjonister med pakistansk bakgrunn tilbake i Norge (Aftenposten 16.06.2009).

Sitatet under er hentet fra en fransk undersøkelse av ekstraboliger i opphavslandet. Der kommer det frem at den symboliske investeringen i opphavslandet ofte er omvendt proporsjonell med bruken. Akkurat som erfaringer fra innvandrere i Norge, viser resultatene at innvandrere i Frankrike bygger store boliger i opphavslandet og moderate boliger i innvandrerlandet.

La situation qui en résulte le plus fréquemment est en fait une attitude ambivalente entre, d'un côté, le sentiment d'appartenance au pays d'origine et aux ascendants, à ce qu'on y a laissé et, d'autre, le sentiment de promotion, de réalisation de soi et d'autonomisation dans la culture d'accueil. Elle conduira un grand nombre de couples à pratiquer en fait l'alternance résidentielle contre leurs propres prévisions.

Mais pour la seconde résidence, plus souvent inoccupée, l'intensité de l'investissement symbolique apparaît souvent inversement proportionnelle à son temps d'utilisation. Les dimensions qui opposent souvent les deux habitations en témoignent: grande au pays, plus modeste ici. (Bonnin og Villanova 1999).

Dette funnet sammenfaller med det vi vet om for eksempel pakistaneres investering i bolig i opphavslandet. Dette handler både om ”myten om retur” og kostnadsnivå i boligmarkedet i Norge og i for eksempel Pakistan. Med en moderat betalt jobb i Norge har man økonomi til å investere i store hus i Pakistan. Samme inntekten har på ingen måte samme omsetningsverdi i boligmarkedet i Norge. For noen har bygging av store hus i

opphavslandet også vist seg å være en måte å investere midler som er unndratt beskatning i Norge (Sæter og Haakaas 2010).

Det er usikkert hvor sterk denne type argumenter er i forskjellige opphavsland og blant flyktninger og arbeidsutvandrere. Det kan f.eks. tenkes at arbeidsutvandrere fra Pakistan og Polen vil ha forskjellig forhold til bolig i opphavslandet. Det kan skyldes tid og kultur. Arbeidsinnvandrere fra Pakistan har som gruppe over 30 års botid i Norge. Uavhengig av individuelle beslutninger har de gjennom sin praksis etablert seg i Norge. Det gir føringer for hva slags forestillinger de har om ekstrabolig i opphavslandet. Polakker har kortere innvandringshistorie i Norge og avstanden til opphavslandet er kortere, geografisk og kulturelt. Antallet varierer med konjunktursvingningene. Polakker har imidlertid vært blant gruppene med høyest andel familiegjenforening de siste årene. Om denne gruppen vil opprettholde en sekundær bolig i Polen vet vi foreløpig lite om.

## 15.2.2 Kontakt til opphavslandet

Innvandrere i Norge er alltid ”de andre”. Innvandrere med hus i opphavsland kan drømme om å være mainstream og ikke skille seg ut. Man vender tilbake til noe kjent og innordner seg i de sosiale konvensjonene på stedet. Man blir fri fra sosial kontroll i innvandrerlandet og kan leve ut tradisjonell livsstil, kjønnsmonster m.m. som har lite gehør i innvandrerlandet (Bonnin og Villanova 1999). Fordi utvandrerer kjenner normer og kulturelle ”tattforgittheter”, får man mulighet til å slappe av i egen kultur.

Spørsmålet er om de ikke blir ”de andre” også her. De blir som hjemvendte ”amerikafarere” som alle i lokalmiljøet vet om. De hører til, men er likevel annerledes. Men, de kan ta del i den lokale livsstilen, de kan språket, de kan ta opp igjen de lokale normene osv. Erfaringer fra tidlige arbeidsinnvandrere fra Pakistan viser også at hjemlandet har forandret seg. Dessuten er mange av dem man kjente før man dro døde. Det innebærer at de kommer tilbake til noe som er annerledes enn de dro fra.

### 15.2.3 Flyktninger og arbeidsinnvandrere – forskjellig utgangspunkt for ekstrabolig i opphavsland

Ekstraboliger i opphavsland er forbeholdt dem som kommer fra land med relativt stabile forhold. En kan anta at ekstrabolig i opphavsland er mer aktuelt for arbeidsinnvandrere enn for flyktninger. Endrede politiske forhold i opphavslandet kan imidlertid påvirke mulighetene for å opprettholde opprinnelig hjem eller anskaffe ny ekstrabolig. I en undersøkelse av boligstrategier kom det blant annet frem at tamiler kunne miste det opprinnelige hjemmet pga krigen i hjemlandet (Søholt 2007:290). De tidligere hjemmene kunne være bombet, okkupert av singalesisk militære eller beslaglagt av ”Tigrene” (LTTE). Det ble også hevdet at ”Tigrene” mente det var bedre at husene ble overtatt av tamiler som fortsatt bodde på Sri Lanka, enn av eksil tamiler. Dessuten kom det frem at tamiler i eksil som fikk nytt statsborgerskap, mistet retten til å arve eiendom. Disse forholdene forhindret imidlertid ikke at tamiler i eksil kunne drømme om et ankerpunkt i hjemlandet. I en artikkel i Aftenposten i juni i 2009 kom det blant annet frem at en tamil som hadde kjøpt bolig i hovedstaden på Sri Lanka, måttet gi opp drømmen om en pensjonisttilværelse i opphavslandet pga. en forverret politisk situasjon.

I følge en masteroppgave i samfunnsgeografi fra 2009, kan eritreiske flyktninger anskaffe ekstraboliger i Eritrea (M. Sanni 2009). Eritreiske flyktninger i Oslo forteller at det er to muligheter. Flyktningene kan få gratis landeiendom til å bygge hus i landsbyen til forfedrene. Her er det vanlig å bo når man er på besøk i hjemlandet, mens slektninger ellers bor i boligen. Et annet alternativ er å kjøpe leilighet i nybygg i leilighetskomplekser i byene, slik som i hovedstaden Asmara. De intervjuete flyktningene snakker om disse mulighetene som reelle. Av de ni intervjuede flyktningene var det likevel bare én som hadde benyttet seg av muligheten. Informantene kjente imidlertid til flere som hadde kjøpt slike nye boliger, for så å leie dem ut videre. Ekstraboligen i opphavslandet ble dermed på samme tid både et mulig fremtidig hjem og en investering. Det kom likevel frem at både årsak til flukten og etablering av familie i Norge gjorde retur problematisk. Barna var født og oppvokst i Norge og kjente ikke til Eritrea. For dem var Norge hjemlandet.



### 15.2.4 Oppsummering – rekreasjon og tilhørighet

Denne korte gjennomgangen har vist at tilhørighet kan være motivasjon for ekstrabolig både i majoritets- og minoritetsbefolkningen. I migrasjonens nåværende fase kan det virke som ”drømmen om retur”, sammen med tilhørighet og kontakt med familie slekt er viktige beveggrunner for å opprettholde eller etablere ekstrabolig i opphavslandet.

Når det gjelder rekreasjon har vi antatt at majoritetsbefolkningen knytter dette mer til natur enn minoritetsbefolkningen. Dette kan imidlertid endre seg over tid, ettersom større deler av minoritetsbefolkningen etter hvert får lang botid og etterkommerne blir flere og eldre. Fra det begrensede materiale vi har hatt tilgang til ser det foreløpig ut som at de i minoritetsbefolkningen som skaffer seg hytte i Norge, gjør dette i kort avstand til by, hvor det er lett å legge til rette for sosialt samvær.

Betingelsene for anskaffelse av ekstrabolig og pendling mellom Norge og opphavsland er svært forskjellig for arbeidsinnvandrere og flyktninger. Flyktninger kan langt sjeldnere opprettholde hus og vende tilbake. Deres behov for kontakt med familie, som kan være flyktninger i andre land, vil dermed oftere bestå i besøk eller anskaffelse av ekstrabolig i tredje land.

## 15.3 Migrantperspektiv på ekstraboliger over livsløp og generasjoner

Det er sannsynlig at første generasjons innvandrere har sterkere bånd til opphavsland, familie og slekt enn etterkommerne. Mens opphavslandet kan oppleves som ”hjemme” og der en hører til for innvandrerne, blir det lettere et fjernere feriested for etterkommerne. Innvandrerne behersker språket, mens etterkommerne har et annet hovedspråk. Etterkommerne er vokst opp i en norsk kontekst med i større grad av ”norske” referanserammer og verdensbilder enn foreldregenerasjonen. Det er derfor sannsynlig at etterkommerne, om de får interesse for fritidsboliger, i større grad vil skaffe dette i det landet de bor eller i land hvor det er alminnelig for majoritetsbefolkningen å skaffe fritidsbolig.

Fra studien av boligstrategier blant annetnt innvandrere med pakistansk, tamilsk og somalisk opphav kom det frem forskjellige forestillinger om ”hytte”. Et viktig utgangspunkt var at ”hytte” ikke var del av bestrebelsene i det tamilske og somaliske miljøet fordi de var opptatt av første trinn i etableringen, å skaffe tilfredsstillende bolig. Blant annetnt etablerte hushold med pakistansk bakgrunn var imidlertid flere boliger et aktuelt tema. De kunne ha kjøpt flere boliger i Norge, blant annet med tanke på barnas etablering. Foreldrenes investering i boliger i Norge, ofte i nærområdet til hvor de selv bor, handler om at foreldre har medansvar for barnas boligetablering (Søholt 2007). Tradisjonene er forskjellige på tvers av land, men gir føringer på håndtering av familienes samlede inntekter og utgifter. Denne type boliger har en annen funksjon enn fritidsbolig, men er viktig for å forstå innvandrerbefolkningens egne bestrebelsel for å bli del av det norske samfunnet på en måte som tar hensyn til deres egne praksiser og skikker.

Bolig i Pakistan opprettholdes for å sikre sosial tilknytning. Boligen kan være eksisterende hus som utvandrerne flyttet fra, del av hus som de delte med andre i familie eller slekt, eller nybygde hus, bygd med penger tjent i Norge. Med disse boligene har utvandrerne et sted å bo når de besøker opphavslandet. De som nærmet seg pensjonistalder eller var pensjonister så på boligene i opphavslandet med et nytt blick. Det ga anledning til å opprettholde tvetydigheten i forhold til tilbakevending. I stedet for enten eller ble det både og. De kunne bo vinterhalvåret i Pakistan og opprettholde sosiale nettverk med dem de reiste fra, og sommerhalvåret i Norge for å opprettholde kontakt med barn og barnebarn. I tillegg til å opprettholde bånd til opphavslandet kunne de være klimaturister, på lignende måte som pensjonister med majoritetsbakgrunn i Spania (Helset, Lauvli og Sandli 2004).

## 15.4 Innvandrers- og utvandrerstatus gir forskjellige betingelser for ekstraboliger

Som allerede nevnt vil arbeidsinnvandrere og flyktninger vil ha forskjellige vilkår for opprettholdelse av bolig i opphavslandet, knyttet

til deres innvandrere- og utvandrerstatus.<sup>30</sup> Arbeidsinnvandreren har reist ”frivillig” og kan ha en forestilling om retur. Flyktingen har måttet reise og kan ofte ikke reise tilbake (push). Arbeidsinnvandreren har reist til arbeid (pull), mens flyktingen har reist fra krig, forfølgelse, tortur m.m. Opprettholdelse av hus for egen del er derfor lite aktuelt. Imidlertid vil mange ha familie i opphavslandet som de støtter økonomisk slik at familien blant annet kan opprettholde et hjem.

Motivasjon for ekstrabolig i opphavslandet påvirkes av både årsak til utvandringen, perspektiv på oppholdets varighet (midlertidig – permanent), individuell økonomi, ønske om opprettholdelse av sosiale nettverk og faktiske muligheter i opphavslandet. I tillegg kan opplevelse av inkludering versus ekskludering i innvandrelandet påvirke motivasjon for ekstrabolig i opphavslandet.

Med dette som utgangspunkt kan det formuleres flere hypoteser om mulige sammenhenger mellom innvandrere, etterkommere og ekstraboliger.

- Midlertidige arbeidsinnvandrere opprettholder eller anskaffer bolig i opphavslandet fordi de tror de skal flytte tilbake.
- Permanente innvandrere opprettholder eller skaffer ekstrabolig i opphavslandet eller tredje land for å opprettholde kontakt til familie, slekt og ev. sted.
- Anstrengelser for ekstrabolig i *opphavsland* varierer med politiske forhold i opphavslandet.
- Innvandrere som etablerer / opprettholder ekstrabolig i opphavslandet eller tredje land, skaffer seg moderat bolig i innvandrelandet.
- Boligpreferanser og prioriteringer i innvandrelandet stiger med botid.
- Etterkommere, vokst opp i landet foreldrene flyttet til, vil ha større tilbøyelighet til å skaffe ev. ekstrabolig i bostedslandet, eller følge lignende mønster for ekstraboliger som majoritetsbefolkningen over noe tid, enn de som selv har innvandret.

---

<sup>30</sup> Innvandrerstatus; formell begrunnelse for opphold for personer som selv har innvandret og generasjon. Etterkommere som er født og oppvokst i Norge vil ha andre betingelser og motivasjoner for å skaffe seg ekstrabolig enn foreldregenerasjonen. Dette gjelder kulturelt, sosialt og økonomisk. Utvandrerstatus; individuell årsak til migrasjon.

---

## 16 Datakilder

### 16.1 Dokumentasjon av ekstraboliger og fritidsboliger i innvandrerbefolkningen

I norsk sammenheng er det forsket lite på innvandrerbefolkningen og dobbeltbosetting. Det har også vært lite oppmerksomhet om innvandrerbefolkningens integrasjon i eiendomsmarkedet gjennom å studere eiendomsinvesteringer i ekstraboliger og fritidseiendommer i tillegg til primærboligen. Spesielt for Norge er at innvandrerbefolkningen har høy eierandel til primærboligen. Dette følger et generelt mønster om at innvandrerbefolkningen tilpasser seg majoritetsbefolkningen i boligmarkedet, uansett hvordan boligmarkedet er organisert.

Ulike registre i Statistisk sentralbyrå kan være relevante kilder for å få informasjon om omfanget av ekstraboliger i innvandrerbefolkningen. Levekårsundersøkelsen blant annet innvandrere fra 2005/2006 har med spørsmål om ekstrabolig og fritidshus i Norge og i utlandet. Levekårsundersøkelsen omfatter personer med ti forskjellige opphavsland og har et nettoutvalg på noe over 3000 personer.<sup>31</sup> De utvalgte gruppene omfatter både tidligere arbeidsinnvandrere og flyktninger med relativt lang og kort oppholdstid. Alle har kommet etter 1970. Nyere arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter 2000 er ikke inkludert. Undersøkelsen differensierer ikke på om ekstrabolig/ fritidshus i utlandet ligger i opphavslandet eller i tredje land. Levekårsundersøkelsen har også med andre spørsmål om tilknytning til opphavslandet. Disse spørsmålene kan bidra til å gi mer innsikt i

---

<sup>31</sup> Landbakgrunnene dekker både opprinnelige arbeidsinnvandrere og flyktninger. De aktuelle bakgrunnene er: Vietnam, Pakistan, Iran, Irak, Sri-Lanka, Somalia, Tyrkia, Bosnia-Hercegovina, Serbia og Chile.

motivasjonen for og bruken av ekstraboligen i opphavslandet. Levekårsundersøkelsen fra 2007 blant hele befolkningen har med både hytter og ekstraboliger og skiller på om disse ligger i Norge eller utlandet. Dette er imidlertid også en utvalgsundersøkelse og utvalget er for lite til å splitte opp på informantenes landbakgrunn.

Folke- og boligtellingerne omfatter hele befolkningen og er en viktig kilde for boligforskning. Disse tellingerne har imidlertid ikke med spørsmål om ekstraboliger og fritidshus. Hvorvidt denne type opplysninger kan koples på når Folke- og boligtellingerne går over til å bli registerkoplinger fra 2011, vet vi foreløpig ikke.

I undersøkelsen av bolig og bostedsmønster blant etterkommere av innvandrere (Søholt og Astrup (2009) er omfang av fritidsboliger i denne gruppen belyst ved hjelp av ligningsdata fra 2004.<sup>32</sup> Som ventet er omfanget begrenset, noe som blant annet annet skyldes at etterkommerne er unge. Blant annet etterkommerne i de seks største gruppene var det ingen over 40 år.<sup>33</sup> Blant annet etterkommerne under 30 år var det ingen som var registrert i ligningen med bolig i utlandet. Én prosent var imidlertid registrert med fritidseiendom i Norge. Blant annet etterkommerne mellom 30 og 40 år hadde noen flere etablert seg med fritidsbolig, det varierte mellom en (Chile, Tyrkia) og fire (Vietnam) prosent mellom gruppene.

I tillegg til registerundersøkelser finnes det noe kunnskap om begrunnelser for investeringer i ekstraboliger i opphavsland og i Norge i noen kvalitative studier (Blant annet Søholt 2007, Sanni 2009).

## 16.2 Videre forskning

I Norge har det vært begrenset forskning om innvandrerbefolkningens praksiser og tradisjoner for etablering av eller opprettholdelse av ekstraboliger i opphavslandet. Et stort prosjekt

---

<sup>32</sup> Etterkommere er her definert som norskfødte personer med foreldre født i utlandet. For å øke populasjonen er personer innvandret til Norge før fylte 5 år, i de samme landgruppene tatt med. Totalt dreier det da seg om rundt 20 000 personer.

<sup>33</sup> De seks største gruppene med etterkommere hadde som opphavsland: Tyrkia, Marokko, India, Pakistan, Vietnam og Chile.

ved PRIO finansiert av VAM skal imidlertid studere hva det betyr for integrering at innvandrere holder mulighetene for retur åpne ([http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Kom\\_gjennom\\_et\\_tranget\\_naloye/1253959647913](http://www.forskningsradet.no/no/Nyheter/Kom_gjennom_et_tranget_naloye/1253959647913)). Det samme er tilfellet for forskning om praksiser og begrunnelser for investeringer i flere boliger i Norge. Investering i ekstraboliger i opphavsland, tredje land eller i Norge kan tolkes som et uttrykk for økonomisk prioritering, parallelt med at en skaffer seg et sted å bo i Norge.

Foran i notatet er det formulert forskjellige individuelle beveggrunner for ekstrabolig og for lokalisering av slik ekstrabolig. Beveggrunnene er knyttet til forskjellige aspekter ved tilhørighet og rekreasjon. Aspektene livsstil og sosialt samvær kan spille sammen med både tilhørighet og rekreasjon. Videre vil hvordan de ulike aspektene spiller sammen i de individuelle tilfellene variere. Det er et empirisk og ikke et teoretisk fenomen. Likevel er hypotesen at innvandreres begrunnelse for ekstrabolig er mer knyttet til tilhørighet enn rekreasjon, slik dette er formulert i modell 1 (side 6). Foreløpig har vi begrenset empirisk kunnskap om hva som spiller.

### 16.3 Implikasjoner for integrering

Forskning om forekomsten av og relasjonen mellom primær- og sekundærboliger vil være relevant for å få mer systematisk kunnskap om og hvordan ekstraboliger i opphavsland, tredje land eller i Norge påvirker den enkeltes (individ, familie) økonomiske og sosiale integrasjon. Innvandrerbefolkningen omfatter både dem som selv har innvandret og deres barn som er født i Norge. I denne sammenheng vil det være nyttig å få systematisk kunnskap om hvorvidt forholdet til ekstraboliger i opphavsland, tredje land og Norge endres over generasjoner og hvordan fenomenet varierer mellom grupper med forskjellig opphavsland.

Hvordan personer og familier forholder seg til ekstrabolig i opphavslandet kan påvirke integrasjon i Norge på mange måter. Økonomisk innebærer ekstrabolig et visst overskudd, noe som skulle tilsi at dette i hovedsak dreier seg om folk som er del av eller har vært del av arbeidsmarkedet. Sosialt kan ekstrabolig i opphavslandet bidra til å opprettholde nettverk med familie og slekt der man kom fra. Det kan bidra til å opprettholde tilhørighet

til egen kulturelle bakgrunn og videreføre disse i Norge. Det kan skape kulturell trygghet, man vet hvem man er og hvor man kommer fra, noe som på den annen side kan skape kulturell avstand til praksiser, skikker og verdioppfatninger i Norge. Eller, det gjør en trygg i møte med andre. Det er sannsynlig at ekstrabolig i opphavsland fungerer forskjellig for innvandrere og deres etterkommere. Det er indikasjoner på at etterkommere blir mindre opptatt av ferier og lengre opphold i opphavslandet, men dette er det begrenset kunnskap om. Vi vet heller ikke hvordan dette ev. varierer mellom grupper. Ekstraboliger i opphavslandet aktualiserer utvidet forskning på hva som fremmer motivasjon og oppbygging av kompetanse til å bli funksjonsdyktig i det norske samfunnet. Her er ikke tidligere forskning entydig. Noen hevder at innvandrerne må være trygge på hvem de er og hvor de kommer fra, for å kunne bli trygge og aktive i sitt nye samfunn. Ekstrabolig i opphavslandet kan inngå i en slik diskurs. Andre vil hevde at åpenhet for det nye, og aktiv ”kompetanseoppbygging” (enablement) for å forstå og gripe muligheter i det nye er viktig for integrering.

## 16.4 Samfunnsmessige konsekvenser av dobbeltbosetting; boliger i Norge og opphavsland;

### *Implikasjoner for boligmarkedet*

Relasjonen mellom bolig i Norge og i opphavsland er lite studert. Vi vet ikke nok om hvordan boligetablering og boforhold i Norge påvirkes av etablering av bolig i opphavsland. Forskning fra Frankrike har vist at tendensen blant for eksempel portugisere er høy bolig standard i opphavslandet koplet med moderat standard i innvandrerlandet (Bonnin et Villanova 1999). Dette begrunnes blant annet med forskjeller i boligpriser i innvandrere- og utvandrerland.

Dobbeltbosetting blant hushold som har primærbolig i Norge, kan innebære utleie av boligen i Norge for kortere eller lengre perioder. Det kan få konsekvenser for interesse for vedlikehold og for det sosiale miljøet, dersom det fører til mye ut- og inn flytting. I pressområder kan innvandrere som leier ut på den annen side være

et alternativ for personer og hushold som har få andre muligheter i boligmarkedet. Utleie av privatboliger utgjør hovedmengden av utleieboliger i Norge. Det antas at utleiery med innvandrerbakgrunn er mer villige til å leie ut til andre med innvandrerbakgrunn, enn utleiery med norsk bakgrunn (Søholt og Astrup 2009).

For nyere arbeidsinnvandrere vil det variere om primærboligen er i opphavslandet eller i innvandrerlandet Norge. Dersom det er utbredt at nye arbeidsinnvandrere foretrekker bolig av lav eller moderat standard i Norge, kan det få betydning for boligtilbudet og for bomiljøene. Sett i lys av opplevde muligheter for å bli del av det norske samfunnet vil det være vesentlig å undersøke om en slik preferanse er reell, eller skyldes kostnadsnivå.

#### *Miljømessige konsekvenser*

I Norge er dobbeltbosetting med fritidsboliger en samfunnsutfordring på flere måter. Det utfordrer blant annet arealbruk og planlegging, og reisene til og fra representerer et miljøproblem. Dobbeltbosetting på tvers av land, over lange avstander, representerer på lignende måte som turisme over lange avstander, også miljømessige utfordringer.

Det er noen tegn på at innvandrere med lang oppholdstid i Norge har begynt å ta etter innfødtes praksiser med ”hytte”. Men, de har tilpasset det til egne preferanser. Det innebærer blant annet ”hytte” i bynære omgivelser i kort avstand til bosted. Dersom dette er begynnelsen på trend, vil det få helt andre miljømessige konsekvenser enn innfødtes tradisjonelle hyttepraksis, med lengre avstand mellom bolig og hytte.

- I et miljø- og resursperspektiv vil det være viktig å følge med på hvor majoritets- og minoritetsbefolkningen skaffer seg ekstrabolig (sted og avstand til bosted), hva slags boliger det dreier seg om og hvordan de brukes de (type rekreasjon, sosialt samvær, hyppighet)?

#### *Implikasjoner for utvikling i opphavsland*

Dobbeltbosetting med bolig i opphavsland påvirker både ”innvandrerys” liv i Norge og stedet i opphavslandet hvor ekstraboligen er lokalisert. Vi vet at fenomenet ekstrabolig i opphavslandet har materialisert seg på forskjellige måter. Et



eksempel er landsbyer i utviklingsland med høy andel utvandrere og hvor flere av utvandrerne har bygget nye romslige boliger. I et utviklingsperspektiv vil det være relevant å studere hvordan denne formen for ekstraboliger og dobbeltbosetting påvirker landsby- og byutvikling i opphavslandet. På hvilke måter bidrar ev. denne byggeaktiviteten og dobbeltbosettingen til å påvirke utviklingen av teknisk og sosial infrastruktur og til bærekraftig lokal utvikling? Hvordan påvirkes de sosiale strukturene.

## 16.5 Politiske implikasjoner av ekstraboliger i utlandet

Norge har en aktiv innvandringspolitikk med retur av de som ikke får innvilget opphold. Det er også en aktiv integrasjonspolitikk overfor dem som får bli i landet. Det er ønskelig at innvandrerbefolkningen så raskt som mulig blir funksjonsdyktige i det norske samfunnet og tar medansvar for samfunnsutviklingen. Med intensjon om å bygge opp om lojaliteten til Norge, er det ikke lenger tillatt med doble statsborgerskap. Dobbeltbosetting – med bolig i Norge og i opphavslandet kan utfordre denne tankegangen. Boliger i flere land åpner for at norske statsborgere kan velge å bo forskjellige steder i verden i løpet av livsløpet. Dette gjelder både etnisk norske og nye norske statsborgere.

Ekstraboliger i opphavslandet aktualiserer utvidet forskning på hva som fremmer motivasjon og oppbygging av kompetanse til å bli funksjonsdyktig i det norske samfunnet. Her er ikke tidligere forskning entydig. Noen hevder at innvandrerne må være trygge på hvem de er og hvor de kommer fra, for å kunne bli trygge og aktive i sitt nye samfunn. Ekstrabolig i opphavslandet kan inngå i en slik diskurs. Andre vil hevde at åpenhet for det nye, og aktiv ”kompetanseoppbygging” (enablement) for å forstå og gripe muligheter i det nye er viktig for integrering.

## 16.6 Satsingsområder på NIBR

I 2011 har NIBR flere satsingsområder. Dobbeltbosetting i et migrasjons- og integrasjonsperspektiv kan falle inn under flere av satsingene, avhengig av hva slags perspektiv som benyttes. Den

strategiske instituttsatsingen (SIS) er kalt ”Challenges for Governance and Planning in Cities and Municipalities”. De instituttinterne satsingene som synes mest aktuelle for å følge opp dobbeltbosetting er: By, Bosettingssystem, Migrasjons- og integrasjonsforskning og Klima og miljø. De andre satsingene er Demokrati, Governance og Helse.

# Litteratur

- Aften 13.10.2006: *Aksjonerte mot brakkebaron.*
- Aften 20.10.2006: *Øst-europeiske arbeidere på vestkanten – sover i støv og skitt*
- Aften 10.11.2010: *Nei til brakker.*
- Aftenposten 11.11.2008: *Vanlig å bo under uverdige forhold.*
- Aftenposten (16.06.2009): For norske til å flytte tilbake. Prøvde, men ga opp. Av Olga Stokke.
- Aftenposten 7.4.2010: *Polakkene bosetter seg.*
- Alteskjær, Hjelmeng, Lund og Nordby (2008): ”Statsstøtte”
- Andersen, R.K, M. Bråten, L. Eldring, J.H Friberg og A.M Ødegård (2009): *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft.* Fafo-rapport 2009:46. Fafo, Oslo.
- Antonovsky A (1991): *Hälsans mysterium.* Bokförlaget Natur og Kultur, Stockholm.
- Arbeids- og Sosialdepartementet & Miljøverndepartementet (2004): ”Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne”, *Plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder*
- Barlindhaug R, K Johannessen og T Kvinge (2011): *Boligkarriere for startlansøkere.* NIBR, Oslo. Under publisering.

- Barne- og Likestillingsdepartementet (2009): ”Norge universelt utformet 2025. Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013”, Handlingsplan, Barne- og likestillingsdepartementet
- Bengtsson B (1995): *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*. Uppsala universitet, Uppsala.
- Bengtsson B (red.) (2007): *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik I et jämförande ljus. Égalité, Malmø*.
- Bjerke T, O Andersen, T Haaland, S K Berg og O Krange (2006a): *Friluftsliv i byen. Aktiviteter og holdninger blant barn i Groruddalen*. NINA Rapport 190. Norsk institutt for naturforskning, Oslo.
- Bjerke T, O Andersen, S K Berg og O Krange (2006b): *Friluftsliv i byen. Aktiviteter, ønsker og holdninger blant innbyggere i Groruddalen*. NINA Rapport 191. Norsk institutt for naturforskning, Oslo.
- Blom S og K Henriksen (2008): *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Bonnin P et R de Villanova (1999): *D'une maison l'autre*. Édition Créaphis, Grane.
- Bozgil A i Søholt og Bozgil (1991): *Norge slik jeg ser det*. I serien *Flerkulturelle boligområder* nr. 10. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.
- Bø, B. P (1982): *Arbeidsinnvandringen til Norge. Del II. Fra utvandrer til innvandrer. Migrasjonsprosessen og fremmedarbeidernes sosiale situasjon*. Forskningsrapport nr. 7. Diakonhjemmets Sosialhøgskole. Oslo.
- Can Mustafa (2008): *Tett inntil dagene; fortellingen om min mor*. Cappelen, Oslo.
- COM (2003) 650: ”Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan”, *Communication from the Commission*

*to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.*

COM (2006) 545 final: "Communication from the Commission. Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential"

COM (2006) 848 final: "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Renewable Energy Road Map. Renewable Energies in the 21st century: Building a more sustainable future".

Covenant of Mayors (2010): "How to develop a Sustainable Energy Action Plan", Guidebook

Dutheil de la Rochère (2004): "The EU and the individual: fundamental rights in the draft constitutional treaty"

Dyb, Evely & Marie Loison (2007): "Impact of Service Procurement and Competition on Quality and Standards in Homeless Service Provision, in European Journal of Homelessness, volume 1 Dec. 2007

Dølvik, J.E. og J.H. Friberg (2008): *Den nye arbeidsinnvandringen. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser.* Forskningsrådet: Internasjonal migrasjon og etniske relasjoner. Oslo.

Eldring L og J H Friberg (2010): Polonia i Oslo 2010. Underveisrapportering.  
<http://www.faf.no/Oestforum/101026/index.html>

EU-Kommisjonen (2009): "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion", SEC (2009) 141

European Environment Agency (2010): "State and Outlook 2010. Synthesis", EEA Copenhagen

Fafo Østforum (2010b):  
[http://www.faf.no/Oestforum/101207/lene\\_s\\_hagen.pdf](http://www.faf.no/Oestforum/101207/lene_s_hagen.pdf)

Farstad M, J F Rye og R Almås (2008): *Fritidsboligfenomenet i Norge.* Notat 11. Norsk senter for bygdeforskning.

- FEANTSA (2006): "EU State aid rules and social housing: FEANTSA calls for action to make social housing accessible for the most vulnerable". Position adopted 13.10.2006
- Figari H, H Haaland og O Krange (2009): *Friluftsliv som hverdagsliv. Innvandrerkvinnens bruk av utendørsområder i Groruddalen*. NINA Rapport 479. Norsk institutt for naturforskning, Oslo.
- Friberg, J.H. (2006): *Individuell arbeidsinnvandring: utfordringer to år etter EU-utvidelsen*. Fafo-notat 2006:7. Fafo. Oslo.
- Friberg, J.H. og G. Tyldum, red. (2007): *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27.
- Friberg, J.H. (2009): "Arbeidsinnvandring fra Øst – Nye mønstre for migrasjon, sysselsetting og integrering i kjølvannet av finanskrisa" i IMDi *Integreringskart 2009, integrering i økonomiske nedgangstider*. IMDi-rapport 7. IMDi., Oslo.
- Gram-Hanssen K og C Bech-Danielsen (2009): *Sommerbuset – om å komme ud og væk og være sammen*. Paper til NSBB konferansen, Danmark 2009.
- Helset A (2000): *Spania for belsens skyld: en intervjuundersøkelse blant norske pensjonister på Costa del Sol*. Rapport 3. NOVA, Oslo
- Helset A, M Lauvli og H-C Sandli (2004): *Norske pensjonister og norske kommuner i Spania*. Skriftserie 2, NOVA, Oslo.
- Husbanken (2008): "Revisjons av EUs byggeenergidirektiv", Nyhetsbrev fra Brusselkontoret februar 2008
- IMDi (2007): *Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring – en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 9-2007.
- IMDi (2008): *Vi blir... Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum*. IMDi-rapport 1-2008.
- IMDis litteraturoversikt over arbeidsinnvandring gir oversikt over relevant litteratur på feltet, se:

<http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Laringsressurser/2010/Litteratur-om-Arbeidsinnvandring/>).

- Inforegion (2008): "EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future", European Union, Regional Policy
- Kvinge, Torunn & Per Medby (2011): "Sosial boligbygging i Norge: kartlegging av offentlig ressursbruk", NIBR-rapport 2011:3, Norsk Institutt for by- og regionforskning
- Kyllesbech S (2009): *House lives across Borders – an antropological study of second homes abroad*. Paper til NSBB konferanse, Danmark 2009.
- Kaae B C og L M Madsen (2003): *Holdninger og ønsker til Danmarks natur*. By- og landplanserien nr. 21. Miljøministeriet, Forskningscenteret for Skov & Landskab. København.
- Lissberg, Jonas Bering (2001): "Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?", JMC Working Papers
- Löfgren O (1999): *On Holiday. A History of Vacationing*. University of California Press.
- Maclennan, D., Muelbauer, J. & Stephens, M. (1998): "Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU", Oxford Review of Economic Policy
- Matejko, E. og R. Stefanska (2007): "Barrierer for integrering av polske arbeidere i Norge". *Integreringskart 2007. Arbeidsinnvandring - en kunnskapsstatus*. IMDi-rapport 9-2007.
- Menéndez, Augustin José (2001): "Chartering Europe: The Charter of Fundamental Rights of the European Union", Arena Working Papers 01/13
- Mostowska M (2010): *Migration networks and homelessness*. Paper til ENHR konferansen 4-7 juli, Istanbul.
- Mostowska M (2010): *Migration networks and homelessness*. Paper til ENHR konferansen 4-7 juli, Istanbul.

- NOU 2005:8: ”Likeverd og tilgjengelighet”
- Ot.prp.nr.56 (1995-96): Om lov om studentsamskipnader, Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 3. mai 1996
- Ot.prp.nr.71 (2006-2007): Om lov om studentsamskipnader, Det kongelige kunnskapsdepartement
- Panorama (2009): ”Climate Change. Responses at regional level”, EU Inforegio, Panorama 2009:31
- Pettersen, S. V., red. (2009): *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*. SSB-rapport 2009/36.
- Reinertsen T (2005): ”Innvandrere på hyttetur?” i *Hyttemarkedet*.
- Sanni Marita (2009): *Å eie bolig – et vanskelig valg? En intervjustudie av eritreiske og etiopiske flyktningers handlingsmuligheter, oppfatninger og ønskemål på boligmarkedet i Oslo*. Masteroppgave i samfunnsgeografi, Inst. For sosiologi og samfunnsgeografi, Universitet i Oslo.
- Skjeggedal T, K Overvåg, T Arnesen og B Ericsson (2009): ”Hytteliv i endring” i *Plan. Tidskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*. Nr. 6.
- St.meld. nr. 45 (1968-69): *Om arbeidsmarkedspolitikken*.
- St.meld. nr. 39 (1973-74): *Om innvandringspolitikken*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo.
- St.meld. nr. 107 (1975-76): *Om innvandringsstoppen og arbeidet med innvandringsspørsmålene*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo.
- St. meld. nr. 23 (2003-2004): *Om boligpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- St.meld. nr. 18 (2007-2008): *Arbeidsinnvandring*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Oslo.



- Stortinget (2009 – 2010): Dokument 15:261. Stortinget, Oslo.
- Stortinget (2009 – 2010): Dokument nr.15: 1252. Stortinget, Oslo.
- Sæter K og E Haakaas (2010): *Svindel uten grenser – En reise i svart drosjeøkonomi*. Aschehoug forlag, Oslo.
- Søholt, S. (1981): *Oslo Byfornyelse A/S kjøper gården din, hva skjer?* i Hus & Hjem nr. 2, 46. årgang. Oslo.
- Søholt S (2007): *Gjennom nåløyet – en sammenligning av tilpasninger til boligmarkedet blant hushold av pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn, Oslo 1973-2003*. Dr. avhandling. Institutt for statsvitenskap. Universitet i Oslo.
- Søholt, S og K. Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Søholt, S. (2007): *Gjennom nåløyet – en sammenligning av tilpasninger til boligmarkedet blant hushold av pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn, Oslo 1970-2003*. Avhandling Dr. polit. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Søholt, S. (2011): ”Immigranter og dobbeltbosetting” i .....NIBR-rapport xx. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Søholt, S. og A. Holm (2010): *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR-rapport 2010:13. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Thomas og Znaniecki (1996): *The Polish Peasant in Europe and America*. University of Illinois Press, Chicago.
- Thorshaug, K., M. Valenta og B. Berg (2009): *Arbeidsinnvandring. Konsekvenser for det kommunale apparatet*. IMDi-rapport 1-2009.
- Torgersen U (1987): ”Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State” i Turner B, J Kemeny and J Lundquist (red.): *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Scandinavian Housing & Planning Research, Supplement 1.

---

UDI (2009): *Årsrapport 2009. Tall og fakta.*

Valenta, M. (2009): "De perfekte gjestearbeidere? Arbeidsinnvandrere i økonomiske nedgangstider". *Søkelys på arbeidslivet*, 26 (3): 353-366.

Valenta, M., K. Thorshaug og B. Berg (2009): *Arbeidinnvandring i økonomiske nedgangstider.* Rapport. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Woon Long Litt (1993): "Hvordan jeg lærte å gå tur: norsk friluftsliv sett utenfra" i Klepp I G og R Svarverud (red.) *Idrett og fritid i kulturbildet. Humanioradagene.*

[www.hyttemarkedet.no](http://www.hyttemarkedet.no) (16.12.2005): *Innvandrere på hyttetur.*

Zelinsky W og B A Lee (1998): "Heterolocalism: An Alternative Modell of the Sociospatial behaviour of Immigrant Ethnic Communities" i *International Journal of Population Geography* Vol. 4, s. 281-298.

Østerud Ø (2007): *Statsvitenskapelig leksikon.* Universitetsforlaget, Oslo.