

Susanne Søholt, Marit Ekne Ruud og Arne Holm

Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter



Prosjektrapport nr 254 - 2003
Susanne Søholt, Marit Ekne Ruud og Arne Holm

Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter

Emneord: Etniske minoriteter, Innvandrere, Flyktninger, Boligetablering, Førstegangs bosetting av flyktninger, Norsk boligpolitikk
Ethnic minorities, Immigrants, Refugees, Housing, First settlement of refugees, Norwegian Housing Policy

Prosjektnr. O-13127

Omslagsfoto: Guri Dahl

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0807-1

100 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat: 100 g Kymultra
Omslag: 200 g Cyclus

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2003

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndverkslovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 55
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

Forord

Denne utredningen om 'Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter', er laget på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med departementets arbeid med en stortingsmelding om boligpolitikk. Utredningen viser til et bredt spekter av erfaringer på boligfeltet i forhold til boligetablering blant innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn. Vi mener derfor at den kan ha interesse for kommuner og andre som bistår vanskeligstilte, inkludert vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn inn på boligmarkedet.

Utredningen bygger på eksisterende dokumentasjon og statistikk, fra kommuner, Husbanken og fra Statistisk sentralbyrå. Den gir en beskrivelse og vurdering av ulike boligstrategier på individuelt, kommunalt og statlig nivå blant innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn. Dokumentasjon av boligetablering er imidlertid variabel og tilfeldig, både hva gjelder kommunenes arbeid og hvordan det offentlige boligarbeidet virker blant innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn. Dette bærer utredningen preg av. I tillegg til erfaringer fra Norge har vi tatt med noen erfaringer vi mener er relevante fra andre land, blant annet for å vise alternative tenke- og handlingsmåter på dette feltet. Anbefalingene i det siste kapitlet bygger på dokumentasjonen og ble laget spesielt med tanke på boligmeldingen.

Alle grupper av innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn er i prinsippet inkludert i utredningen; arbeidsinnvandrere, flyktninger, mennesker som har fått opphold på humanitært grunnlag og mennesker som har fått familiegjenforening. Offentlige boligstrategier for boligetablering blant etniske minoriteter vil imidlertid bare være aktuelt ved *førstegangsbosetting av flyktninger* og ved bistand til boligetablering blant *vanskeligstilte* med etnisk minoritetsbakgrunn. De andre greier seg forhåpentligvis selv.

Dette arbeidet foregikk høsten 2002 og ble levert Kommunal- og regionaldepartementet 1. desember samme år. Representanter for departementet var Einar M. Aarskog og Lars-Marius Ulfrstad fra boligavdelingen og Kjell Østby fra innvandringsavdelingen.

På Byggforsk har etnolog Marit Ekne Ruud og statsviterne Arne Holm og Susanne Søholt samarbeidet om utredningen.

Oslo november 2003

Berit Nordahl
Forskningsjef

Susanne Søholt
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse:

Forord	3
Summary.....	7
Kapittel 1: Innledning	17
Hensikten med utredningen.....	17
Målet med integrerings- og boligpolitikken.....	17
Problemstillinger	18
Analyseperspektiver og begrepsavklaring	19
Metode og utvalg.....	31
Kapittel 2: Strategier for boligetablering blant innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn.....	33
Innledning.....	33
Målgruppens ressurser.....	33
Hindringer for boligetablering	38
Vellykkede strategier for boligetablering.....	43
Oppsummering	47
Vanskelighetene med boligetablering - knyttet til generelle forhold eller til målgruppen spesielt?	49
Kapittel 3: Statlige og kommunale virkemidler i forhold til boligbistand til etniske minoriteter	51
Statlig økonomisk boligbistand.....	51
Kommunal boligbistand	52
Bruk av Husbankens ordninger for boligbistand til vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn.....	53
Kapittel 4: Offentlige strategier og løsningsmodeller for boligetablering blant personer med etnisk minoritetsbakgrunn	65
Innledning.....	65
Hindringer og problemfelt.....	65
Vellykkede strategier for boligetablering.....	73
Strategier for boligetablering i andre land.....	83
Kapittel 5: Dagens situasjon: antall innvandrere sett i forhold til geografisk fordeling, boligmarkedet og offentlige tiltak.....	91
Norge som multietnisk samfunn – beskrivelse av fakta.....	91
Personer med bakgrunn fra andre land enn Norge.....	91
Befolkningsfremskrivninger.....	92
Etniske minoriteter fordelt på kommuner	94
Fordeling av personer med etnisk minoritetsbakgrunn i Oslo	96
Oppsummerende om dagen situasjon.....	101
Befolkningsstruktur	101
Oppsummerende om befolkningsstrukturen blant etniske minoriteter i Norge.....	108
Boligsituasjonen blant innvandrere	108

Oppsummerende om boforhold blant innvandrere.....	115
Utdanning, arbeidsmarked og inntekt blant etniske minoriteter	117
Oppsummerende om utdanning, arbeidsmarked og inntekt blant etniske minoriteter.....	122
Boligbehov blant etniske minoriteter, oppsummerende kommentarer	123

Kapittel 6: Offentlig politikk; fordeling og tilgjengelighet til boligsosiale virkemidler	125
Fordelingspolitikk og valg av fordelingskriterier.....	125
Forvaltningens betydning for tilgjengelighet til boligsosiale tjenester til vanskeligstilte..	127
Bruk av Husbankens ordninger	129
Sammenfallende eller divergerende boligstrategier på nasjonalt, kommunalt og individuelt nivå.....	132

Kapittel 7: Veien videre - hva bør det satses på?	135
--	------------

Litteratur:.....	139
Intervjuer:	143

1 Summary

Chapter 1: What it is all about - how to get the minorities included in the ordinary housing market

The intention of this report is to provide knowledge and recommendations for governmental and municipal strategies for the housing of inhabitants with ethnic minority background. The report is a commission for the Ministry of Regional Affairs to support their work with a White Paper on housing, forthcoming in 2003/2004.

It is well documented that ethnic minorities are vulnerable and in many respects losers in the housing market. The problems include getting access to housing and problems with keeping an accommodation. The public responsibility for helping inhabitants with minority background into the housing market is limited to the first settlement of refugees and disadvantaged, meaning those who do not succeed in the housing market by themselves.

The target group for the housing strategies and the means following the strategies is all kinds of ethnic minorities with a residence permit. They come from East-Europe, Turkey, Asia, Africa and Central- and South America and of different reason. They might be work immigrants, refugees, former students or people who have come for family reunification and children of those groups.

Integration policy

Public housing strategies and ethnic minorities have to be seen in relation to the Norwegian integration policy, which underlines equality regarding possibilities, duties and rights between all inhabitants. We understand a household as integrated or included in the housing market, when the household have some influence and control over their housing situation. This implies that the household has the possibility to act in ways that strengthen their housing position. However, integration is a process. In this report we have studied how the process of socio-cultural integration influences ethnic minorities' possibilities to establish in a satisfying home. As the housing market in Norway is capital intensive and mostly private owned, the economical resources of the housing seekers are important. In addition the immigrants' experiences, norms and values influence how they cope with the housing market, as have their knowledge about the workings of the system. In the process of sorting out the need for and the possible content of *public* housing strategies, we have to identify how the minorities perceive and handle the housing market, with the resources they dispose. As the policy trend has shifted from general means to means targeted towards special need groups, knowledge about their special problems in the housing market and their preferences is essential to propose suitable strategies, means and solutions.

To establish a home

To establish a home is both an important field of research and has a central focus in this report. We are especially concerned with the *terms of establishing a home* among ethnic minorities and what consequences these terms have for the distribution effects among majority and minorities in the housing market. The quality, the amount and terms of access to

different private and public means such as loans, contributions and housing allowances play an important role in this process.

Concerning the public means to help people in the housing market, it is important to differ between temporary or permanently disadvantaged regarding housing. Different means are needed. ***We don't see a person or a household as disadvantaged, but that they are in a difficult situation relying on a combination of individual qualities, and of the relation between individual resources and characteristics of the actual housing market.*** This implies that a disadvantaged household in the housing market in Oslo might face another destiny in another municipality.

Public strategies

The way public strategies can help ethnic minorities to establish a home is by increasing their possibilities and/or reduce or eliminate the hindrances they meet to get a home.

Public housing strategies will vary in terms of generalization and level of implementation. Public housing strategies include both the national state and the municipality level and can differ in three ways. First we have a policy of standardising; that is national means and efforts directed towards the whole population like housing allowances. Then there is a policy for help or compensation. That is a policy to help out individuals, groups or districts, which are in an unfavourable situation. One example is newly arrived refugees. Last we have a policy to help people to help themselves. This involves means that motivate people to take care of themselves and strengthen their capability to solve the different problems and challenges they face.

To describe the housing situation and the use of different public means in housing for ethnic minorities, and identify different strategies we build upon:

- Already documented experiences from the municipalities, the Norwegian Directorate of Immigration and research reports
- Interviews with housing officers in the largest cities
- Statistics from the National Housing Bank and from the Statistics Norway.

Chapter 2: Housing strategies among ethnic minorities

In this part we discuss different kinds of resources and capital among ethnic minority groups, and in what degree the individuals use different strategies to get access to the housing market dependent on their resources.

Individual resources

In addition to economy, both social and cultural resources are necessary conditions to get access to the housing market, to get knowledge about the housing market, how to get financial support, how to keep the dwelling or how to get a job. These kinds of capital or resources are individual, and depend on each person's experience and background.

Individual resources can be identified as socio-cultural resources and socio-structural resources. *Socio-cultural resources* are first of all related to people's knowledge and experience, and what to do to develop these resources: Knowledge of the host language or

other languages, education, family responsibilities and caring work, independence and ability to manage, and experience and knowledge of the housing market, including experiences from family and friends on how to get access to housing. *Socio-structural resources* are related to the society, and are often unevenly distributed among the inhabitants, especially among the majority vs. the minority. Among these resources, income and employment are the central ones. Unstable employments decrease the possibilities for bank credits. Further on, socio-structural resources means e.g. fortune, heritage and other economic gifts, membership in housing associations and public economic support and public housing.

Ethnic minorities and hindrances in the housing market

First of all *individual economical resources* influence the possibilities of choices in the housing market. Low income and/or social assistance prevent access to public bank credit. The possibility to save money for credits depend upon the family situation and economic obligation. We also found that the *public economic housing supports* are not suitable for all difficult situations among ethnic minorities. The *housing market* is difficult to get into in the central areas, because there are few available dwellings for rent for this group of the population. Families/households with many children demands larger flats than often are available. Another hindrance is *lack of knowledge about the housing market*, and how this market function. That means what to look for when you visit a dwelling for rent or sale or how to bid. In addition, and even more important, mostly all house seekers with minority background experience *discrimination*, especially in the rental market. However, this varies between the minority groups. People from Somalia and Iran are the most vulnerable groups.

Successful housing strategies among ethnic minorities

One of the strategies is to *look for jobs with accommodation*. When people change job, they very often change home as well. Another strategy is to *live together* with friends and relatives. Some of the ethnic groups do this because of the economy, other groups because of helping friends with a place to stay. Among those who can afford it, *buying a home instead of renting* is a strategy to get into the housing market, even though they only can afford the cheapest dwellings, which are not always suitable homes. They mostly use friends and relatives as a network both to get financial support and to get into the housing market.

Chapter 3: National and local means to relief the dwelling situation for ethnic minorities

In this chapter we discuss the most important national and local means to assist the less advantaged among the ethnic minorities. The discussion has two main purposes. First we give an account of the different arrangements set up by the National Housing Bank in facilitating the less capable among the ethnic minorities. Next we look at the use of these arrangements to help the minorities to get a home.

National means

The National Housing Bank has a complete set of loan facilities for people with a stressed financial situation. These facilities are based on certain criteria, none of them based on ethnic belonging, but rather on clear financial ones.

On the local level, the municipalities also have a set of facilities that supplement the national ones. Among the most important ones is different means of public assistance.

The question is now in what degree ethnic minorities use these different arrangements or pass the criteria for the different means within the system of the National Housing Bank.

Within the system of The National Housing Bank, there is no differentiation among the borrowers in terms of ethnical background, so we do have to base our analysis upon the number of refugees. The question is then: To what extent do refugees receive the different means distributed through the National Housing Bank? And to what extent do the distribution of these means differs among different municipalities? Here we differentiate the municipalities according to size and situation.

The practise of the municipalities

The study shows that there are large differences among the municipalities in terms of dwellings with financial support dedicated to refugees. This trend applies irrespective of which form of financial arrangement we take in account. At the same time we find that it is much more common that dwellings dedicated to refugees receive subsidies to rented dwellings than subsidies for establishment or buying. While about five percent of the dwellings receiving a subsidy for establishment are designed for refugees in the country as such, this account for more than 30 percent in terms of subsidies to rented dwellings.

Among the larger cities Oslo is a large consumer of the national economical means for housing refugees. Both in terms of subsidies for establishments and subsidies to rented dwellings, Oslo make use of these arrangements in a much higher degree than the other cities.

Chapter 4: Public housing strategies for ethnic minorities

Public housing strategies among ethnic minorities are related to two different situations and groups: *the first settlement of refugees*, and different kind of help to people with *ethnic minority background that needs some kind of housing support*.

Public hindrances in the housing market

Hindrances that are common for both groups are as following:

- *Lack of turnover* in public dwellings. Lack of turnover influences the access to available public dwellings in a negative sense, and it also influence the public assistance for people who can't manage the housing market on their own because of few available dwellings.
- *Discrimination in the private housing market* forces ethnic minorities to apply for public dwellings. Discrimination also reduces the possibilities for the municipalities to use dwellings in the private housing market in settling ethnical minorities.
- *Mismatch* between the size of the households and the size of available dwellings, both in the private and the public market.

Hindrances related to the municipalities work to help the minorities to housing are among others: lack of information of family reunion from the government to the municipalities and lack of capacity and competence among the employees in the municipalities in assisting the minorities. The municipalities also experience that the national economic support is not

sufficient in terms of proper housing assistance. Caused by the increasing number of family reunions, the competition concerning the moderately priced available dwellings is more distinct. Lack of a holistic approach among the employees in the public service, which includes assistance related to the whole life situation might also cause problems for the minorities.

Hindrances concerning housing among vulnerable ethnic minorities are identified as: lack of knowledge of a "Norwegian" way of living, which might lead to neighbour conflicts. We have also found lack of realistic expectations among those looking for a dwelling. Lack of public assistance and teaching on how to manage by themselves are also important to stress, in addition to municipal lack of knowledge on the problems and needs of this group.

Successful public housing strategies

There is increased knowledge about immigrants and ethnic minority groups among the employees in the municipalities, in addition to more co-operations among housing associations. These efforts increase the number of successful public housing. Further on, the municipalities that have received money from the National Housing Bank have fewer problems assisting refugees and other ethnic minority groups. We have also found that municipalities offering both practical and economic assistance have more turnovers in their public dwellings than others, which means more vacant dwellings to offer others with a need for housing.

To reserve dwellings especially for refugees are more successful than not doing so. Likewise co-operation between the different departments /sectors and other expertise in the municipalities have a positive effect on housing for the ethnic minorities. We also found that practical advises related to the living situation gives positive results, and that exchange systems to get access to different kinds of dwellings and areas increase the success on assisting vulnerable ethnic minorities to establish a home.

Chapter 5: Today's situation - the number of people with ethnic minority background in terms of geographical distribution, housing market and public action

By the end of 2002, 311 000 persons of the population in Norway did have its origin in another country. Of these about 230 000 had its origin in Asia, Africa, South – or Central-America, Turkey or East-Europe. This amount to 5.1 percent of the population.

The Pakistanis is the largest first generation immigrant group in Norway, except for immigrants from the other northern countries. By 1.1 2002 there were 14 000 Pakistani in Norway. Next comes people from Iraq, with 12 200 inhabitants by 1.1.2002. The trend is that people with their background in Asia increases most among the ethnic minorities. This growth influence the demand and need for affordable housing in central areas.

Distribution patterns of ethnic minorities

The ethnic minorities are unevenly distributed among the municipalities. Oslo has the highest rate. About 20 percent of the inhabitants in Oslo have their origin in a foreign country. Every third person with immigrant background lives in Oslo. Close to 14 percent of the population

in Oslo has their origin in Asia, Africa, South – or Central-America, Turkey or East-Europe. Among the same group 3.9 percent lived in Bergen, 3.3 in Trondheim and 5.1 in Stavanger.

Also inside Oslo there is a huge imbalance in the immigrant population between the different city districts. Five of the city districts have more than 25 percent inhabitants with origin in countries in Asia, Africa, South – or Central-America, Turkey or East-Europe. On the other hand, six city districts have less than five percent from the same areas.

The minorities live in certain areas in the town. They live in the inner east city districts and in the eastern and northern suburbs. There is a change taking place, with people moving from the inner areas to the newer dormitory towns outside the city centre. These areas represent another residential environment than the inner city, with larger and newer dwellings, often to a more reasonable price than in the centre.

Demographic characteristics

When it comes to demographic characteristics, the ethnic minorities are younger than the average part of the population. There are large differences according to length of time in the country, but more than 30 percent have lived in Norway for more than 30 years. Length of time in Norway would influence to what degree individuals are integrated in working and social life and is confident with the housing market system.

The immigrants with their origin in countries in Asia, Africa, South – or Central-America, Turkey or East-Europe have larger families and establish their family earlier than do Norwegians. In sum this would increase the need for larger housing adjusted for families.

The housing situation

In general the housing situation among ethnic minorities varies considerably. But we find in our study some main features. First, people with minority origin more often lives in apartment buildings than do ethnical Norwegian. It is also more common to hire than to be homeowners. But again, there are huge variations among the different ethnic groups. For example, while only 19 percent of the people from Iraq are homeowners, this accounts to 74 percent among the Indians and 67 percent among the Pakistani. Length of time in Norway may play an important role to understand these numbers.

The minorities by and large live in larger households than the Norwegians. About one out of three among the minorities lives in households with more than four persons, among the ethnic Norwegians this amount to only 17 percent.

The ethnic minorities live more overcrowded than the majority. This concerns particularly people with their origin in countries in Asia, Africa, South – or Central-America, Turkey or East-Europe. Among the very last group, 54 percent of the inhabitants have less than one room per person at their disposal.

In relation to the social situation among the minorities, we find that the part of youngsters attending college is increasing. Employment is however lower than in the immigrant population as such. Among families with children the level of income is in general lower than among corresponding Norwegian families.

To sum up, length of time in Norway seems to have an essential influence on the ability to be self-reliant. This is reflected in the variations among different minority groups. Pakistani and Indians for instance seems to manage the Norwegian housing market better than do many Africans. But this chapter shows that the standard and condition of the housing situation seems more stressed among the minorities than among the population in general.

Chapter 6: Public policy – distribution and access to social housing means

Public housing strategies and means to help out those with problems in the housing market, has to build upon what is perceived as legitimate and just in the broader society. When it comes to priorities among the majority and the minorities about what is seen as justifiable and reasonable, there have been tensions and debates. Concerning people of immigrant background and the main principles of the welfare state, there is a possible conflict between the principle of helping those in need and the principle that says that one has to contribute to benefit from the public good. This topic is brought to the surface because the development of the multicultural welfare state with an increasing number of newcomers has put on the agenda that there are limits to the all-inclusive welfare state. These tensions will also colour the debate on how social housing policy should facilitate the situation for ethnic minorities.

Principles in distributional justice

In the debate about distributional justice in the housing sector, equal possibilities to realise a satisfactory home situation is the objective. The principles guiding the development of means are related to individual characteristics such as need, qualifications, merit and queue. Principles that favour ethnic groups are so far not seen as appropriate, neither practically nor politically.

We would recommend that principles which are based on need, that include different problematic situations among different disadvantaged groups, which are known and have the intention not to bias any groups be followed in the improvement of public housing strategies. In addition there might be a need for positive discrimination to arrange for equal opportunities. Such positive discrimination must have the intention to change concrete situations in favour of the ethnic minorities. This implies that positive discrimination in principle should be temporary. Not least, it is a good strategy to follow the path to hinder discrimination.

Terms of access

To succeed with distributional justice in the housing market, there has to be a focus on the importance of the terms of access to public housing services in addition to suitable means. This involves information and communication, localisation and opening hours, the street level bureaucracy's competence in serving a multiethnic clientele and the services' legitimacy among the minorities.

The municipalities are responsible for helping people in need. But to do a good job the municipalities are dependant of the National Housing Bank and its means. Impressions from the municipalities are that some of them are satisfied with the kind and amount of means that the National Housing Bank disposes. Others lack money to help those in need while some again don't find the means suitable for their problems. For example, many municipalities

maintain that the housing allowances should be changed to include the actual housing situation of those in need and reflect the housing prices in the actual area.¹

Lack of accessible public loans to buy a home means probably more for minorities than for the majority. This is because the minorities have less access to and lack other needed resources that are of importance for housing. One conclusion concerning the existing economical means is that the households with poor or unstable economy are not included. The municipalities need means and ways to work that increase the minorities' motivations for and belief in possibilities to improve their situation.

To facilitate the possibilities for ethnic minorities in the housing market means that there has to be synchronised political goals, strategies and activities on different levels. The overall goal is to make it possible for all different kinds of the population to live satisfactory and be independent of public help. This implies for example that state and municipal site and development policy should make it possible to build and run housing to a price and at terms that suit people in need of all kinds.

Chapter 7: Recommendations

The recommendations have tried to take into consideration that the Norwegian multiethnic and multicultural society is undergoing an endless change, due to changes in the composition of the population, their resources and preferences. As the majority, the minorities will vary in relation to success in society, background, preferences and lifestyles. All the time there will be newcomers and established groups, transforming their heritage into the Norwegian society in their individual way. There will be an increase in the ethnic population, especially in the central areas and especially in Oslo. The degree of the increase will among other things rely on the policy for admission to Norway. Today the development of the level of living favours the majority. This implies that the housing policy in an increasing degree will have to focus on ethnic minorities in need.

The recommendations take as a point of departure the existing system of distribution. The recommendations are directed towards central and local levels and whether the efforts are to be general or targeted. The categories for recommendations are as follows:

- General economical arrangements on state and municipal level (amount of and criteria for benefits, loans, housing allowances).
- General arrangements on state and municipal level related to policy development and implementation trying to increase the ethnic minorities' possibilities in the general distribution systems, legislation to prevent unwanted inequality and proposals for independent foundations to manage municipal housing.
- Economical assistance and compensation efforts towards special need groups and special fields of interest in the municipalities.

¹ In the state budget for 2004 there are proposals to change the criteria for the housing allowances in this direction.

- Other assistance and compensation efforts such as proposals to follow up clients to assist them to improve their housing situation, translations, recruitment of street level bureaucrats with minority background, improvement of the competence in the public administrations to assist a multiethnic clientele and municipal strategy plans to integrate the ethnic minorities in areas like work, housing, education, and social participation.
- Public efforts to motivate ethnic minorities to develop self-help strategies.

Kapittel 1: Innledning

Hensikten med utredningen

Hensikten med utredningen er å bidra med kunnskap og tilrådinger for statlige / offentlige strategier for boligetablering blant innbyggere med etniske minoritetsbakgrunn. Denne gruppen viser seg å være utsatt på boligmarkedet, noe som blant annet dokumenteres i levekårsundersøkelser og statistikker (Djuve m.fl. 1995, Gulløy m.fl. 1997).

Problemene omfatter både vanskeligheter med å komme inn på boligmarkedet, og å beholde boligen videre. Dette har sammenheng med målgruppens egne ressurser og med den generelle politikken. Gruppen utsettes også for diskriminering når boliger skal skaffes, noe som særlig er utbredt på det private leiemarkedet.

I denne rapporten skal vi gå nærmere inn på ulike sider ved kommunenes / det offentliges og etniske minoriteters strategier på og erfaringer med boligetablering.

Målet med integrerings- og boligpolitikken

Hovedmålet for boligpolitikken i Norge er at markedet skal regulere boligbygging og fordeling av boliger. Det innebærer at det er den enkeltes ansvar å skaffe seg et passende sted å bo ved hjelp av markedet og innenfor en økonomisk ramme som vedkommende kan klare. De fleste klarer dette, og den generelle boligsituasjonen er god (St.meld. 49 (1997-98). Om boligetablering for unge og vanskeligstilte). På den annen side er det deler av befolkningen som har for lave inntekter til å kunne dekke boliggifter i en bolig med rimelig standard (s. 9). Lavinntektsgrupper og de som har behov for sosialfaglig oppfølging er prioriterte når stat og kommune gjennom boligpolitikken skal bidra til god boligfordeling. Dette skal gjøres gjennom en aktiv og målrettet bruk av spesielt selektive virkemidler. I Utjammingsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-99) skinner det igjennom en erkjennelse om at målene om boligetablering og fordeling ikke er nådd med de eksisterende virkemidlene. Meldinga har mål (s.8) om at *dei materielle ressursane i samfunnet må fordelast på ein betre og meir rettferdig måte enn i dag. Gode butilhøve og bustader av god kvalitet fremstår som en vesentlig del av de materielle ressursene. Hovedansvaret for en bedre fordeling legges på den enkelte. Det legges stor vekt på at den enkelte skal kunne syte for og ta ansvar for seg sjølv og fellesskapet (s.7). Dette begrunnes med at dette er den beste plattform for enkeltmenneske sin sjølvrespekt og vørnad er nøkkelen til gode levevilkår. Det understrekes at det skal leggjas til rette for det økonomisk og politisk myndige menneske som kan vere sjølvhjulpen, sjølvberga og sjølvstendig. For de som ikke klarer å f.eks. skaffe seg en tilfredstillende boligsituasjon, skal det offentlige ha ansvar for et godt, tilgjengeleg og påliteleg tryggingnett (s.7). Hva slags strategier og løsningsmodeller det offentlige må utvikle for å lykkes med dette målet, er det denne utredningen skal omfatte. Det vil også være viktig å påpeke forhold knyttet til implementeringen, som kan ha betydning for virkningen av ulike løsningsmodeller.*

Slik boligmarkedet fremstår i dag er det i liten grad i stand til å fordele boliger på en god måte til økonomisk vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn. Heller ikke de offentlige virkemidlene som skal rette opp dysfunksjoner ved markedet, treffer de mest vanskeligstilte

på en slik måte at de oppnår en boligsituasjon som er til å leve med over tid. Uten tilgang til nettverk og hjelp i egen gruppe ville mange av informantene i denne undersøkelsen hatt en langt dårligere boligsituasjon enn hva de faktisk har. Dette gjelder spesielt den somaliske gruppen og tildels den tamilske. Belastningen som følger av dårlige og ustabile boforhold er stor både for det enkelte hushold, for nettverkene som yter bistand, for bomiljøene de er innom og for hjelpeapparatet. Politisk innebærer dette flere ting. For det første en erkjennelse av at boligetablering for nyankomne, etniske minoriteter innebærer andre utfordringer enn boligetablering av ungdom oppvokst i Norge eller av sosialklienter med f.eks. rus eller psykiske problemer. Manglende sosialt nettverk, manglende språkkunnskaper og liten kjennskap til det offentlige hjelpapparat fordrer personlig oppfølging og bistand i den første tiden og som handler om å mestre hverdagen i en norsk kontekst. Dernest at det er behov for å utvikle mer treffsikre, offentlige virkemidler for å fange opp de mest vanskeligstilte som ikke har tilstrekkelig arbeidsinntekt til å nyttiggjøre seg de offentlige virkemidlene (etableringslån og tilskudd). Det krever en diskusjon både om type virkemidler, tilgjengeligheten til virkemidlene og organiseringen av tjenesteapparatet som skal formidle tjenestene.

Problemstillinger

Hovedproblemstillingen knytter seg til offentlige strategier for boligetablering blant vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn. Det vil søkes etter å identifisere både økonomiske og ikke-økonomiske strategier med utgangspunkt både i målgruppen og i den offentlige politikken:

- Identifisere egne ressurser og strategier for boligetablering blant innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn
- Identifisere strategier, virkemidler og løsningsmodeller på statlig og kommunalt nivå ved behov for bistand til de i målgruppen som har vanskeligheter på boligmarkedet

Spørsmål knyttet til målgruppen:

- Hvilke vanskeligheter møter målgruppen på boligmarkedet?
- På hvilken måte er vanskelighetene generelle og knyttet til faser i boligkarrieren eller spesielle knyttet til gruppen?
- I hvilken grad legitimerer vanskelighetene som målgruppen møter på boligmarkedet, særlige ordninger?
- I hvilken grad er vanskeligheter knyttet til et midlertidig eller permanent problem?

Spørsmål knyttet til strategier og løsningsmodeller:

- Hva kjennetegner vellykkete offentlige strategier og løsningsmodeller?
- Hva kjennetegner vellykkete strategier som målgruppen selv har?

Spørsmål knyttet til de ulike strateginivåene:

- Hvilke flaskehalser, hindringer og ev. problemfelt sees fra myndighetenes side?
- Hvilke terskler og hindringer sees fra de boligsøkendes side?
- Hvilke virkemidler og handlingsmuligheter finnes blant iverksettingsorganisasjonene og hva virker?

- På hvilken måte fungerer dagens boligvirkemidler i forhold til om boligproblemene som skal løses er av midlertidig eller permanent art?

Herunder:

- vurdering av omfang og bruk av off. økonomiske virkemidler (Husbankens lån/tilskudd til utleieboliger, boligtilskudd, etableringslån/startlån, bostøtte m.m)
- identifisering og vurdering av ulike praksiser ved bruk av off. økonomiske virkemidler (hvordan vurderes evnen for tilbakebetaling, lånemuligheter etc)
- identifisering og vurdering av ikke økonomiske virkemidler og praksiser

Hva slags strategier som er relevante vil bl.a. avhenge av størrelse og økning i minoritetsbefolkningen:

- minoritetsbefolkningen i forhold til majoritetsbefolkningen
- hvor mange personer/husholdninger som får opphold/bosettingstillatelse hvert år og over tid
- størrelse på husholdningene med konsekvenser for boligbehov
- lokalisering / hvor i landet

Med utgangspunkt i hva som finnes av statistikk om befolkningsfremskrivninger, vil vi forsøke å gi noen anslag over behovet for boliger som er en konsekvens av innvandring. Det vil særlig bli lagt vekt på pressområder.

Innvandring til Norge er imidlertid i stor grad styrt av politikken for adgangskontroll til landet. Det vil derfor være en nær sammenheng mellom politikktutforming og befolkningsendringer basert på innvandring.

Analyseperspektiver og begrepsavklaring

Integrering

Den norske politikken for forholdet mellom majoritetsbefolkningen og minoritetene bygger på integrering. I Stortingsmelding 17 (1996-97) om innvandring og det flerkulturelle Norge (s.9), understrekes det at begrepet betegner målet om likestilling gjennom like muligheter, rettigheter og plikter til deltakelse for alle, uansett opprinnelse. Begrepet betegner også de samfunnsprosessene som skal lede fram til målet, og hvor hele befolkningen vil være involvert. Integrering brukes som motsats til assimilering og signaliserer at innvandrere innen visse rammer kan føre videre kulturell eller religiøs egenart.

Det kan skilles mellom tre ulike typer integrering: *sosio-kulturell*, *sosio-strukturell* og *politisk* (Brand mf.fl.2002:22). Sosiokulturell integrering henspiller for eksempel på at man behersker vertslandets språk, eller fungerer godt sosialt i nabolaget / samfunnet ellers. Med sosio-strukturell integrering menes integrering på bolig- eller arbeidsmarkedet. Med politisk integrering menes innflytelse og deltakelse i ulike former for beslutningsarenaer. De tre integreringskategoriene kan gi seg forskjellig utslag. For eksempel kan noen grupper score lavt på strukturell integrering, men høyt på det sosio-kulturelle. Det vil si at de behersker språket godt og har mer kontakt med det norske samfunnet enn andre, men har høy arbeidsledighet og lav levestandard. Andre grupper av immigranter score omvendt: de har

liten kontakt med det norske samfunnet og kan lite av det lokale språket, men er mer integrert på arbeidsmarkedet og klarer seg bedre økonomisk (for eksempel asiatiske grupper). Denne utredningen tar for seg den sosio-strukturelle integreringen og hvordan denne påvirkes av den sosiokulturelle integreringen i forhold til å lykkes på boligmarkedet.

Det er i det praktiske arbeidet med å få til integrering at det oppstår motsetninger og spenninger. Det politiske målet om integrering sier lite om hva som menes konkret. Integrering blir lettere å forholde seg til hvis det koples til konkrete livsarenaer. Da kan vi snakke om integrering på arbeidsmarkedet, på boligmarkedet, i utdanningssystemet, i forhold til religion og f.eks. sosialt. Spørsmålet blir da om en person med etnisk minoritetsbakgrunn er integrert på arbeidsmarkedet hvis vedkommende har vaskejobb, betaler sine regninger, men er utdannet ingeniør. Og f.eks. om et barn med lese- og skrivevansker som automatisk blir flyttet til en klasse for barn med norsk som annet språk er integrert i utdanningssystemet, uten først å bli vurdert av logoped. Og om en familie som bor til kommunal leie på tidsbestemt kontrakt, er integrert på boligmarkedet. Et forsøk på å definere integrering nærmere kan være å knytte det til den enkeltes preferanser. Hvis situasjonen er i tråd med vedkommendes egne valg og ikke et resultat av mangel på tilgang til muligheter eller andres utestengning, kan det forstås som integrering. Integrering handler slik om å kunne gi uttrykk for egne preferanser og ha innflytelse over egen situasjon i samhandling med andre.

Integrering eller inkludering på boligmarkedet

I integreringsbegrepet ligger også inkludering, for eksempel inkludering på boligmarkedet, i opplæringsarenaer eller i bomiljøet. Med inkludering på boligmarkedet forstås en situasjon hvor den enkelte husstand har mulighet til å foreta handlinger som fører til større kontroll og innflytelse over egen boligsituasjon. Det innebærer at en opplever å ha muligheter og i stor grad selv kan beslutte om en vil foreta handlinger som endrer ens boligsituasjon. Det motsatte vil være tilfelle om en husstand befinner seg i en boligsituasjon som tapper vedkommende for økonomi og andre ressurser, eller medfører hindringer på andre arenaer i livet. For eksempel vil noen ha problemer med å få jobb hvis de ikke har selvstendig bolig, og omvendt, ikke få bolig hvis en ikke har jobb. Inkludering i bomiljøet vil si å ha både formell og uformell innflytelse på det som skjer. Man er del av det lokale miljøet og blir trukket med eller trekker andre med i forhold til ting som foregår lokalt.

Ulike typer ressurser

Personer med etnisk minoritetsbakgrunn har brakt med seg erfaringer, normer og verdier som blir videreført og transformert innenfor den konteksten som de er en del av, som det norske samfunnet. Kompetanse og kunnskap om det lokale boligmarkedet er nødvendig å tilegne seg for å skaffe bolig, samtidig som hvert individ forvalter en sosial og kulturell kapital som påvirker valg, muligheter og strategier på boligmarkedet. Den sosiale og kulturelle kapitalen utgjør viktige ressurser i tillegg til de rent økonomiske. Denne type kapital eller ressurser må belyses for å forstå boligetablering blant etniske minoriteter, og for å utforme boligvirkemidler som treffer de som har behov for det.

Kapital anvendes for å uttrykke den kulturelle og sosiale kompetansen til individet. Kulturell og sosial kapital går begge under Bourdieus begrep symbolsk kapital. Symbolsk kapital kan defineres som ”det som av sosiale grupper gjenkjennes som verdifullt og tilskrives verdi” (Rogg 1991:58). Under dette kan vi finne kulturell kapital som omfatter for eksempel høy

utdannelse eller kunnskap om finkultur, og sosial kapital som kan defineres som sosiale forbindelser. Dette henger sammen med *habitusbegrepet* til Pierre Bourdieu. Habitus er avhengig av mengden og sammensetningen av *kapital* (Kjeldstadli 1996:6). Habitus kan betegnes som en "subjektivt" strukturert side. Habitus betegner individets disponerhet til å oppfatte at noe skjer, hva som skjer, ha lyst til å være med på det og mestre det spillet eller den kampen som i større eller mindre grad foregår på et felt. Habitus er basert på de erfaringer som individet har tilegnet seg bevisst eller ubevisst, og som gjelder både den kroppslige, den emosjonelle og den kognitive siden av det handlende menneske (Rogg 1991:58). Habitus er altså det som styrer handling. Sagt på den annen måte er habitus betegnelse på hvordan vekselvirkningen foregår mellom de samfunnsstrukturene som former menneskene og de menneskene som former strukturene (forholdet mellom samfunn og individ). Symbolsk kapital og habitus slik det kan forstås i forhold til boligetablering, innebefatter den kunnskapen som målgruppen sitter inne med når det gjelder etableringsprosessen og de mulighetene de har. Det handler om hvordan de oppfatter situasjonen, går frem for å skaffe seg bolig og hvilke muligheter de har for å realisere sine planer.

Individuelle strategier

For den enkelte vil en rekke tilleggsfaktorer spille inn for valg av strategier for å etablere seg i en bolig. I tillegg til tilknytning til arbeidsmarkedet, vil husholdssammensetning og husholdningens størrelse ha betydning for boligbehovet og muligheter for boligetablering. I tillegg kommer spørsmålet om personlige preferanser og hensyn som nærhet til skole, barnehage, venner eller andre med samme etniske bakgrunn i den grad den enkelte ønsker dette. Kompetanse om boligmarkedets funksjonsmåte og tro på muligheten til å endre sin boligsituasjon, vil være avgjørende for hvordan den enkelte handler eller ikke handler på boligmarkedet.

Offentlige strategier

Når det gjelder offentlige strategier vil det være behov for å identifisere strategier som har ulik generaliseringsgrad og ulikt iverksettingsnivå (Strand 1985:271). Dette begrunnes med at noen overkommer sine vanskeligheter ved å få tilgang til generelle ordninger for vanskeligstilte på boligmarkedet, mens andre har behov for tilpasset bistand. Med offentlige strategier menes både nasjonale og kommunale strategier. De trenger ikke være sammenfallende, og de er av ulik karakter.

Standardiseringspolitikk;

Dvs. nasjonale tiltak som er tenkt å gjelde likt for alle. Eksempler er de nasjonale strategiene for førstegangs bosetting av flyktninger, integreringstilskuddet til kommunene og Husbankens ordninger rettet mot kommuner og boligetablerere.

Hjelpe- og kompenseringpolitikk;

Mekanismer for å hjelpe og bistå individer, grupper og ev. lokalsamfunn som har særtrekk som stiller dem i en ugunstig situasjon. Eksempler er nyankomne og andre med minoritetsbakgrunn som av ulike årsaker taper på boligmarkedet. Vellykket bistand i denne type tilfelle vil være avhengig av konkret kjennskap til de ulike aktørenes vanskeligheter, kombinert med mulighet til å tilpasse virkemiddelbruken til de konkrete situasjonene.

Selvhjelpspolitik;

Dette handler om virkemidler og offentlige/kommunale/private arbeidsmåter som motiverer til egen handling og som støtter opp om og styrker egen problemløsningsevne. Slike strategier kan være generelle, men må ofte utvikles i samspill mellom de involverte aktørene. I denne sammenheng vil vi også identifisere egne strategier og løsningsmodeller for å øke kunnskapsgrunnlaget for hvordan det offentlige kan spille på lag med de implisertes egne resurser og løsningsstrategier.

Strategivalg

Strategivalg, både sett fra den enkelte boligsøkendes side og fra kommunenes side, antas å ha sammenheng med den generelle situasjonen eller konteksten strategivalget inngår i. I forhold til dette politikfeltet vil f.eks. den nasjonale integrerings-, bosettings- og boligpolitikken ha betydning for lokale strategier i kommunene og blant den etniske minoritetsbefolkningen. Strategiene og valgene vil gi seg ulike geografiske utslag, som f.eks. tilflytting til pressområder.

Fra kommunenes side kan en anta at forhold som *kommunestørrelse, boligstruktur, flytteaktivitet og næringsstruktur* har betydning for hvordan kommunene møter utfordringene knyttet til boligetablering blant etniske minoriteter. Indirekte har også kommunestørrelse m.v. betydning for hvordan den lokale organiseringen av iverksettingen av boligpolitikken overfor etniske minoriteter legges opp, noe som igjen vil ha betydning for strategivalgene.

Antall innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn varierer sterkt mellom norske kommuner, i likhet med fordelingen på ulike etniske grupper. Kommunenes strategier for boligetablering blant etniske minoriteter vil derfor være betinget av kommunenes demografiske struktur med hensyn til den etniske minoritetsbefolkningen, sammen med hva slags boliger som er tilgjengelige. Kommuner kan ha ulike erfaringer med ulike etniske grupper, noe som i neste omgang vil ha betydning for hvilke strategier som utformes med hensyn til boligetablering. Et tilleggsmoment som kan være av betydning, er hvilken status målgruppen har i forhold til opphold og hvor lenge de har vært i landet. Det vil si hvorvidt de f.eks. er flyktninger som skal førstegangsboettes midt i livsløpet, eller f.eks. førstegenerasjons nordmenn som skal etablere seg på boligmarkedet. Løsningsmodellene for boligetablering på nasjonalt og lokalt nivå vil også påvirkes av antall som gis opphold pr. år og over tid.

Også *boligmarkedet*, med hensyn til tilbudet av boliger, priser, rentenivå og markedets ev. negative forskjellsbehandling av etniske minoriteter, vil være viktige kontekstuelle forhold av betydning for den kommunale strategiutformingen på området. Ikke minst for hvordan den enkelte planlegger i forhold til boligetablering.

Målgrupper

Når vi snakker om boligetablering blant etniske minoriteter dreier det seg i utgangspunktet om alle innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn. Det handler om flyktninger som skal førstegangsboettes, selvboettere, flyktninger som bosetter seg for annen gang, tidligere og nye arbeidsinnvandrere og deres barn og barnebarn, og husholdninger som trenger en endret boligsituasjon p.g.a familiegjenforening.

Førstegangsbosetting av personer med flyktingestatus og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag;

I utredningen vil disse samlet bli omtalt som flyktninger. For denne gruppen er det utarbeidet en bosettingspolitikk som omfatter samarbeid mellom staten (UDI), KS og kommunene. I utredningen vil vi kort beskrive gjeldende bosettingsstrategi, hindringer sett fra myndighetenes side og gode og dårlige sider ved ordningen sett fra flyktingenes side. Denne gruppen vil ikke være den sentrale i utredningen, da bosettingsstrategiene er kjent og under stadig oppfølging.

Selvbosettere

Dette omhandler personer som har fått oppholdstillatelse, men hvor bosettingen til en kommune fra mottak har gått så tregt at de har funnet seg et sted å bo på egen hånd. Eller, de har ikke vært fornøyd med tildelt bosettingskommune. Selvbosetting ivaretar den enkeltes initiativ, men har i en del tilfelle vist seg å føre til dårlige boligsituasjoner slik at det ofte oppstår behov for kommunal boligbistand på et senere tidspunkt (Bersaas og Steen 2000). For den kommunen selvbosetterne bosetter seg i, oppstår problemer knyttet til manglende styring og planlegging av boligtilbud, merarbeid for å få tilgang på integreringstilskudd og planlegging av introduksjonstilbud.

Flyktninger som bosetter seg for annen gang

Dette gjelder flyktninger som har fått kortvarige kontrakter ved førstegangsbosetting, flyktninger som på egen hånd flytter fra opprinnelig bosettingskommune og flyktninger som mister sin byråkratiske status som flyktninger etter integreringstilskuddets opphør (5 år). Denne gruppen er å betrakte som alminnelige innbyggere uten særskilte rettigheter hva gjelder bolig og integrering. En del i denne gruppen vil imidlertid fortsatt ha behov for bistand til boligetablering eller bedring av boligstandard.

Familiegjenforening

Utlendingsloven setter krav til at herboende skal kunne forsørge og stille med passende bolig ved familiegjenforening, når det ikke er del av familiegjenforening med flyktninger. I noen tilfelle viser det seg at dette ikke alltid er tilstrekkelig og at denne typen familier får behov for kommunal bistand.

Arbeidsinnvandrere

I 1975 innførte Norge innvandringsstopp for arbeidsinnvandring. Arbeidsinnvandrerne kom til Norge fordi det var behov for arbeidskraft. Gruppen hadde ingen særordninger på boligmarkedet og har stort sett klart seg som best de kunne, med varierende resultat. En del fikk bistand fra Selskapet for innvandrerboliger (Sibo).² Dette dreide seg om ikke-økonomisk bistand, etableringslån fra HUSbanken samt garanti for lån. Senere har det vært åpning for å gi dispensasjon for spesialister. Disse har hovedsakelig kommet fra vestlige land. Gjennom EØS-avtalen er det imidlertid de åpnet for arbeidsinnvandring mellom medlemslandene. Det er særlig i bygg- og anleggsbransjen, samt innen helsevesenet at det er rekruttert arbeidskraft

² Sibø, Selskapet for innvandrerboliger, opprettet i 1976. Sibø (1988-1992); var en sammenslåing av Sibø og Flybo. Ved sammenslåingen ble målsetningen å prioritere førstegangsboligetablering av flyktninger, mens Sibø hadde rettet sitt arbeid mot innvandrere med vanskeligheter på boligmarkedet.

fra andre land, for eksempel fra Sverige. I tillegg kommer det sesongarbeidere, blant annet fra Øst-Europa. Denne gruppen faller utenfor utredningen, selv om vi har liten kunnskap om hvordan denne gruppen arbeidsinnvandrere løser sitt boligbehov. For å belyse fenomenet, vil vi imidlertid forsøke å få fram oversiktstall på inn- og utflytting.

Offentlig bistand til innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn som møter vanskeligheter på boligmarkedet varierer, bl.a. avhengig av hvordan de er prioritert i hjelpeapparatet. I dag er bare førstegangsbosetting av flyktninger prioritert (det varierer i kommunene om de blir prioritert foran andre vanskeligstilte). En del andre innbyggere av etnisk minoritetsbakgrunn møter imidlertid også vanskeligheter på boligmarkedet. Disse stiller i samme situasjon i forhold til hjelpeapparatet som vanskeligstilte med etnisk norsk bakgrunn, uavhengig av problemkompleks.

Boligetablering

Boligetablering er et gjentakende begrep innenfor boligforskning og forskning rundt enkeltgrupper på boligmarkedet. Men hva mener vi egentlig med boligetablering? Og hvorfor er det viktig å definere et begrep om boligetablering?

Etableringsbegrepet er viktig og relevant i flere henseender. I denne sammenhengen vil vi være opptatt av etableringsbegrepet i relasjon til etniske minoriteter på boligmarkedet.

Generelt er det viktig å ha et begrepsapparat tilgjengelig for å kunne drøfte eventuelle fordelingspolitiske konsekvenser både av endringer i boligmarkedet og ikke minst forelingseffekter i forhold til ulike grupper. Dette er viktig for å forstå og tydeliggjøre hvilke fordelings effekter som skapes via boligmarkedet. Slike fordelings effekter formidles blant annet gjennom det vi kan kalle etableringsbetingelsene eller etableringsprosessen.

Med de siste årenes endrede etableringsbetingelser, kanskje særlig i storbyene, med økende prisnivå, er det viktig at staten ved sin virkemiddelbruk, kommer uheldige fordelingsvirkninger i forkjøpet, ved for eksempel å tilpasse virkemiddelbruken i boligmarkedet til de boligbehov og de utfordringer ulike grupper faktisk møter. Begrepet om boligetablering eksisterer derfor ikke i et vakuum, men har et meningsinnhold som stadig vil måtte relateres til den samlede situasjonen på boligmarkedet, både innenfor og utenfor rekkevidden av de offentlige virkemidlene. Dette gir en kontekstuell eller situasjonsbestemt fortolkning av meningsinnholdet i etableringsbegrepet.

Begrepet om etablering må slik gis en velferdpolitisk relevans og legitimitet slik at endringer i bruken av begrepet også vil kunne bidra til å rettferdiggjøre endringer i virkemiddelbruken i forhold til boligmarkedet i neste omgang. Dette for å ha mulighet til å innrette virkemidlene slik at de bedre bidrar til å bøte på eventuelle skjevheter, det være seg sosiale, geografiske, eller etniske, som eventuelt forsterkes via boligmarkedet.

Ved at de boligpolitiske virkemidlene som etableringslån i så sterk grad er knyttet til etableringsbegrepet, vil vår forståelse av begrepet etablering ha innvirkning på virkemiddelbruken som igjen har fordelingspolitiske konsekvenser.

Hvordan er så etableringsbegrepet definert? Først skal det sies at det å etablere seg er et uttrykk for en person eller en befolknings boligbehov. Dette gjelder uavhengig av om en

kjøper eller leier. Tradisjonelt har imidlertid begrepet om etablering både vært knyttet til kjøp av bolig og til en viss boligstandard. Før vi kommenterer dette nærmere kan det være nyttig å skille etablering fra mer midlertidige bosettinger. Etablering handler om en mer permanent bosetting og da i en bolig som innenfor rimelighetens grenser må være tilpasset vedkommedes boligbehov. Kortere opphold i telt eller campingvogn kan slik ikke regnes som etablering i en slik grad at det bør berette for statlige eller kommunale etableringstiltak.

Men siden etablering i så sterk grad tradisjonelt har vært knyttet til eieformen, må vi i dag stille spørsmål om i hvilken grad dette er et nødvendig kriterium for etablering?

I mange situasjoner og for mange er likevel ikke eieformen godt egnet. Det skyldes forholdet mellom boligpriser og inntekter, at det rett og slett er for dyrt å kjøpe. Eller det kan være forhold knyttet til selve bosetningsmønsteret hos den enkelte som gjør eieformen uegnet. Dette kan for eksempel gjelde i de tilfellene en har å gjøre med folk som flytter ofte i forbindelse med jobb.

I et marked preget av høye priser vil en kanskje forvente at mange potensielle kjøpergrupper vil avstå fra å kjøpe nettopp fordi inngangsbilletten er høy. Dette kan en anta særlig vil gjelde for førstegangsetablerende. Alternativt kan en tenke seg at i tider med høye priser vil leieprisene også øke, noe som til syvende og sist kan gjøre det enda mer lønnsomt å kjøpe bolig.

Når det gjelder spørsmålet om eieformen i større grad varslers om langsiktighet og stabilitet er dette også et empirisk spørsmål. På den ene siden vil det naturlig nok være langt flere kostnader og også tidsbruk knyttet til det å etablere et eieforhold sammenlignet med et leieforhold. Dette skulle i og for seg kunne antas å resultere i lengre boforhold enn leieforhold. Dette forsterkes av det faktum at når en skal skifte eieforhold, vil dette i de fleste tilfellene igjen være forbundet med både tidsbruk og kostnader i form av gebyrer og annet. Dette i seg selv skulle kunne resultere i flere langvarige og stabile boforhold blant de som eier. En annen ting som også er relevant er jo at i de tilfellene en velger å etablere seg ved å kjøpe en bolig, er det rimelig å anta at det ligger nøye overveielser til grunn for valget og at en ikke planlegger å endre på sitt valg med det første. Alt dette tilsier at eieformen er både langsiktig og stabil.

Er eieformen nødvendigvis så mye mer stabil og langsiktig enn leieformen? Her må en være klar over at premissene for et leieforhold kan være ulike. I noen tilfeller er et leieforhold motivert av kortsiktige hensyn. En ungdom ønsker å flytte for seg selv for første gang, men pengene er knappe. En ung student skal studere, en person eller en familie har kort fartstid i Norge, og trenger et sted å bo. Alt dette tilsier at kortsiktige leieforhold er en velegnet løsning. En er i en brytningstid og har behov for et midlertidig sted å være. Leie synes som en fornuftig ting for mange. I disse situasjonene kan etableringsbegrepet for mange synes noe fjernt. Mange av disse er usikre på hvor de skal og hva de vil, og husværene vil holde varierende standard.

Annerledes er det med de som velger leieformen som et alternativ til eieformen, enten som et frivillig valg eller som et nødvendig valg som følge av ytre forhold som for eksempel markedspriser. Mange i slike situasjoner vil nok ønske at leieformen kunne ha preg av vel så mye stabilitet som i tilfelle med eieformen. Leieboligen kan med andre ord i mange tilfeller være like motivert ut fra langsiktighet en eid bolig. Det kritiske på dagens boligmarked er om dette er mulig. Det innebærer at valgmuligheten til å velge disposisjonsform på boligmarkedet

er svært begrenset. Både mekanismer i boligmarkedet og boligpolitikken skyver boligetablelere mot eiemarkedet.

Spørsmålet om boligens standard er også relevant. Hvilke krav skal vi sette til boligens standard og størrelse for å kunne snakke om etablering? Igjen syntes det rimelig å sette kravet inn i en kontekstuell ramme, basert på markedsforhold, husstandens størrelse, beliggenhet med videre. Med endringene i boligmarkedet de siste årene, med stadig høyere priser, kan det antas at folk som skal inn på markedet må tilpasse sine forventninger til de rådende markedsbetingelsene. Pris, størrelse og beliggenhet legger sine klare føringer på enkeltpersoners handlingsvalg på boligmarkedet. Hvordan den enkelte velger å bo blir et spørsmål om valg innenfor gitte handlingsmuligheter. Her vil vi nøye oss med å sette opp noen antakelser og spørsmål som går i retning av at mange med etnisk minoritetsbakgrunn søker mot de større byer og tettsteder. Dette har mange grunner, men resultatet er at de med dette søker seg til et presset boligmarkedet, fremfor å søke ut i periferien og til de rimeligere boligene. Valget for mange vil være; rimelig og større bolig, kanskje selveid, i utkanten eller dyr, mindre og kanskje til korttidsleie i sentrale strøk.

Midlertidig og permanent vanskeligstilt

I forhold til offentlige virkemidler for vanskeligstilte på boligmarkedet er det også viktig å skille mellom midlertidig vanskeligstilte og permanent vanskeligstilte. I forhold til etableringssituasjonen vil det spesielt være etableringslån og tilskudd som vil være aktuelt. Begge disse ordningene har imidlertid en forventning i seg til låntaker og mottaker at vedkommende skal bli selvhjulpen på sikt og klare de økonomiske forpliktelsene knyttet til boforholdet. For å motta etableringslån blir en kredittvurdert på linje med de kredittvurderinger som kommersielle banker gjør, om enn noe mildere. Dette innebærer at den enkelte låntaker må være i stand til å betjene lånet.

For de permanent vanskeligstilte er disse virkemidlene mindre egnet. Dette vil være personer som vil være vanskeligstilte over lang tid, kanskje livet ut. Dette vil blant annet gjelde for trygdede som permanent vil ha sin inntekt begrenset til trygden.

Prinsipielt vil spørsmålet om hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet **handle om trekk ved personen, og om forholdet mellom individets ressurser og boligmarkedet**. Det betyr at en person kan være vanskeligstilt på et boligmarked, for eksempel i Oslo, og ikke på et annet, for eksempel i Båtsfjord. Å være vanskeligstilt på boligmarkedet handler både om personer som har problemer i forhold til å etablere seg og personer som har problemer i forhold til å bli boende i en bolig.

I henhold til Husbankens retningslinjer for boligsosiale handlingsplaner er det tre indikatorer som er sentrale for å vurdere en husstand som vanskeligstilt.

Det er for det første at vedkommende bor dårlig. Dette betyr at en enten ikke har bolig eller at en snart vil miste den. Det kan også uttrykke forhold der boligen er uegnet.

For det andre vil personer som er i en situasjon der mulighetene for å skaffe en bolig er små, kunne klassifiseres som vanskeligstilte. Dette innebærer enten at inntekt og eller formue er for lav til at en kan anskaffe seg en bolig, og/eller at en har spesielle behov som gjør etablering vanskelig. Dette kan også være ulike former for diskriminering.

For det tredje vil personer i en situasjon hvor egne muligheter for å anskaffe en bolig er vedvarende små og/eller der en har barn eller en funksjonshemmet i husstanden som gjør det vanskelig å anskaffe en bolig, kunne klassifiseres som vanskeligstilte på boligmarkedet. I følge denne metoden har Oslo kommune anslått at 14 438 personer har et boligproblem (Hansen 1998).

I en rapport om vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo fra 1998, heter det at som vanskeligstilt på boligmarkedet må regnes alle personer og husstander som er avhengig av hjelp og støtte for å klare å etablere seg i og opprettholde en egnet bolig (Hansen 1998). Definisjonen av vanskeligstilt er ikke knyttet til tiden en er avhengig av offentlige støtteordninger.

Hvilke grupper som er vanskeligstilte vil variere fra kommune til kommune og fra boligmarked til boligmarked. Dette vil blant annet avhenge av forhold som prisnivået på boliger, inntektsnivået til de ulike gruppene, befolkningssammensetningen generelt i kommunen og de generelle boforholdene i kommunen. Det blir i skjæringspunktet mellom disse forholdene det blir mulig å anslå hvilke grupper som vil få vansker på boligmarkedet.

Hvem som er vanskeligstilte på boligmarkedet avhenger imidlertid ikke bare av kjennetegn ved individet, men av matchen mellom individets ressurser og kjennetegn ved boligmarkedet. I forhold til etniske minoriteter og bosetting blir dette et spørsmål om hvilke ressurser ulike boligsøkende med etnisk minoritetsbakgrunn har i møtet med det norske boligmarkedet. Og spørsmålet da er først hvilke ressurser som er viktige i forhold til det å skaffe seg en bolig. Her peker økonomisk evne seg ut i tillegg til informasjon og kunnskap om det norske boligmarkedet.

Etniske minoriteter

I denne utredningen om boligstrategier blant etniske minoriteter er det nødvendig med et kategorisk begrep som tydeliggjør hvem i befolkningen som er målgruppe for utredningen. Det er alltid et dilemma å skille ut befolkningsgrupper, for eksempel grupper med minoritetsbakgrunn, fordi dette lett skaper stigmatisering og kan bidra til å opprettholde fremmedgjøring mellom majoritet og minoritet. Samtidig er det viktig å sette fokus på enkelte grupper for å kunne bidra til å bedre deres levekår. I en artikkel om innvandrere og statistikk, referer Lars Østby (2001a: 13,14) direktøren for det svenske Integrationsvärbet. Han hevdet på et seminar at om vi lar være å vise hvordan samfunnet sorterer sine medlemmer, er ikke det å beskytte innvandrene mot diskriminering eller ”statistiske overgrep”, men å beskytte samfunnet mot innsikt i sine diskriminerende prosesser. Han sa videre at det å ikke synliggjøre feil i samfunnet, er maktmisbruk. En representant fra svensk LO sa ved samme anledning at for å motvirke misforhold i samfunnet er det et minstekrav at vi kjenner til den urettferdigheten som begås. De hevder altså at majoritetsamfunnet har et moralsk ansvar for å kategorisere befolkningen slik at urimelige sosiale skiller kan oppdages, analyseres og gjøres til gjenstand for debatt og politiske beslutninger. Og, i dagens samfunn oppleves etnisitet/fødeland å være en relevant kategori. Nyansert statistikk vil ikke bare avdekke hvordan etniske minoriteter mislykkes (høyere arbeidsledighet, høyere andel på trygd, mer voldskriminalitet) i forhold til majoritetsbefolkningen. Slik statistikk vil også synliggjøre vellykkede levekår og livsløp og kan slik fungere som konstruktive argumenter i offentlig debatt om integrering og fordeling av byrder og goder mellom majoritet og minoriteter.

Etniske minoriteter er et for mangetydig begrep til å kategorisere befolkningen eksakt. Fødeland og foreldres fødeland er mer brukbart og samsvarer med statistisk sentralbyrås definisjoner. En rimelig avgrensning for denne utredningen vil da være personer med egen eller foreldres, forfedres opprinnelse i Asia, Afrika, Sør- og mellom Amerika, Tyrkia og det tidligere Jugoslavia.

Grunnen til denne avgrensningen, er at denne delen av befolkningen, av ulike årsaker, faller dårligere ut på boligmarkedet enn etnisk norske og andre personer med vestlig bakgrunn.

Minoritetsgrupper

Forskjellene mellom majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningen kan både forstås som en ulikhet i ressurser og som en relasjon. Relasjonsbegrepet gir assosiasjoner til ulikt maktforhold gruppene i mellom og har en politisk dimensjon. Etniske grupper blir *sosiale minoritetsgrupper* i det landet de bor eller oppholder seg, såfremt de ikke har like vilkår og muligheter med majoritetsbefolkningen, eller de grupper som har inntatt en herskende posisjon. Grupper forblir sosiale minoriteter i et samfunn hvor de ikke oppnår likeverdighet med og likebehandling med majoriteten. Blackwell Dictionary of Sociology definerer minoritet på følgende måte:

A minority is a category of people singled out for unequal and inferior treatment simply because they are identified as belonging to that category. Minorities are usually defined in terms of ascribed statuses such as race, gender and ethnic or religious background, as well as acquired statuses such as sexual orientation. Unlike numerical minorities, social minorities may be in numerical majority, as were blacks in South Africa and females in virtually every society in the world.

Innbyggere i Norge med flyktning- eller innvandrerbakgrunn og synlige kjennetegn som skiller dem fra etniske nordmenn, oppleves av fremmede nordmenn som annerledes og blir behandlet som minoritetsgrupper, uavhengig av statsborgerskap, tilegnet sosial status og kompetanse i norsk språk. Så lenge det er slik vil det være riktigere å kalle denne delen av befolkningen for etniske minoriteter enn for innvandrere eller flyktninger. Slike betegnelser blir upresise overfor mennesker som har lovlig opphold i Norge, er blitt norske statsborgere eller er født i Norge og opplever seg selv som nordmenn. For innbyggere med flyktning- eller innvandrerbakgrunn blir det snakk om at de blir en sosial minoritet som blir tildelt en underordnet posisjon i samfunnet basert på medfødte kjennetegn som hudfarge, hår og ev. tilegnede kjennetegn som språk og adferd.

Eksisterende statistikk viser at det er relevant å skille på fødeland. Grupper fra ulike fødeland har svært ulike levekår i Norge (Djuve og Hagen 1995; Gulløy, Blom og Ritland, 1997). Forskjellen går ikke bare mellom nordmenn og minoriteter, men mellom minoritetsgrupper. Slik nyansert kunnskap er nødvendig bidrag i prosessen med å forstå hva som kan være årsak til forskjeller og ulikebehandling og hva som kan bidra til forbedringer.

I Stortingsmeldingen om innvandring og det flerkulturelle Norge³, åpnes det for å kunne sette i verk særtiltak for å sikre at alle, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter til å delta i samfunnet (s.9). Kunnskap om fordelingsmessig ulikhet som avviker fra politiske

³ St meld nr 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge.

målsettinger, kan legges til grunn for politiske beslutninger om positiv særbehandling for å motvirke ev. etnisk ulikebehandling (Blanck i Østby, 2001a). Dokumentasjon av etnisitet/fødeland vil være en forutsetning for å kunne evaluere hvorvidt særtiltak og generelle tiltak treffer vanskeligstilte med ulik etnisk bakgrunn. Dersom det viser seg at f.eks. boligsøkere av somalisk bakgrunn svært sjelden søker eller får innvilget husbanklån til boligetablering, kan en spørre om det skyldes forhold ved gruppen, om kriteriene ved ordningen treffer dårlig behovene til vanskeligstilte, somaliske boligsøkere, eller om underforbruket skyldes forhold knyttet til søkeprosessen (Schaffer og Huang, 1975). Denne typen kunnskap vil være viktig beslutningsgrunnlag for ev. politiske vedtak som skal bidra til at denne gruppen får likere muligheter med andre på boligmarkedet, eller styrker sine muligheter i forhold til fordelingspolitiske mål innen boligsektoren.

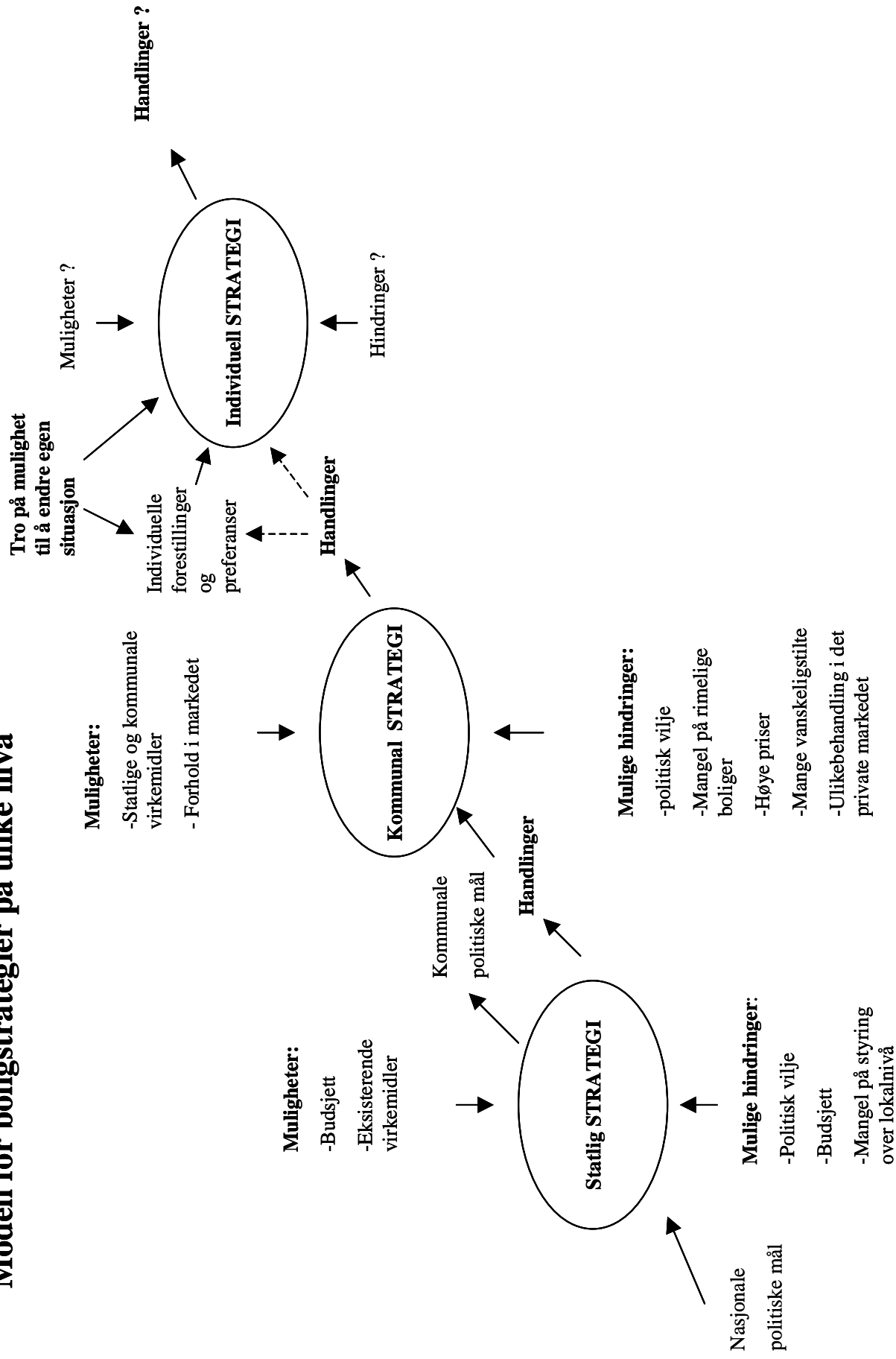
I denne utredningen ser vi etniske minoriteter som en sosial gruppe som har problemer med boligetablering, og som vi skiller ut ved hjelp av fødeland fordi fødeland viser seg å ha betydning for boligetablering. Grupper fra forskjellige land innehar ulike karakteristika som sosial undergruppe på boligmarkedet. Vi har gruppert minoritetsgruppene etter fødeland fra Asia, Afrika, Sør- og mellom Amerika, Tyrkia og det tidligere Jugoslavia. Det er relasjonene i forhold til den norske virkeligheten som gruppene er valgt ut fra, og som omfatter hudfarge, religion, liten inntekt og ulik behandling mellom gruppene.

Strategi

Strategier handler om hva slags planer for handling en lager på bakgrunn av mål og preferanser, tilgjengelige opplevde muligheter og hindringer. Når det gjelder offentlige strategier vil dette være en kopling av planlegging og fremgangsmåter hvor en tar hensyn til politiske mål, altså hva en ønsker å oppnå, tilgjengelige virkemidler av økonomisk og annen art og antatte hindringer. Når det er snakk om offentlige strategier innebærer det at de må være så robuste at de er gjennomførbare i ulike lokale kontekster og overfor ulike grupper av vanskeligstilte på boligmarkedet med etnisk minoritetsbakgrunn. Offentlige strategier for boligetablering blant etniske minoriteter kan legges til rette for økte muligheter for målgruppen og/eller fjerning av hindringer.

Modellen på neste side viser hvordan boligstrategier på ulike nivå utformes og kan påvirke hverandre. Det er imidlertid ikke gitt at de ensidig vil påvirke hverandre positivt. Forholdet mellom statlige og kommunale boligstrategier for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet, kan støtte opp om hverandre, men behøver ikke. Eller det kan oppleves slik at for eksempel statlige virkemidler som bidrag til kommunal boligpolitikk er for svake eller at de trekker i ulike retninger. Salg av statlig eiendom i pressområder til markedspris, gjør det for eksempel vanskelig for kommuner å benytte disse tomtene til utleieboliger til vanskeligstilte. Det blir for dyrt. For den enkelte boligsøkende vil det også variere hvorvidt statlige og kommunale boligstrategier for vanskeligstilte, hjelper på en tilfredstillende måte.

Modell for boligstrategier på ulike nivå



Metode og utvalg

Utredningen vil basere seg på foreliggende materiale om nåværende og tidligere praksiser, samt tilgjengelig statistikk. Av hensyn til tid og omfang vil det ikke bli gjennomført nye studier. Vi må ta forbehold om at mye erfaring fra kommuner ikke er nedfelt skriftlig. Det er også svært varierende hva som finnes av materiale om de relevante etniske gruppene. For å dekke opp for mangelen på materiale, vil vi likevel foreta et begrenset utvalg med enkeltintervjuer av nøkkelaktører i sentrale kommuner med relativt høy andel innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn og ev. andre sentrale institusjoner i forhold til boligfremskaffelse til målgruppen.

Statistikkinnnsamling og vurdering

- folke- og boligtellinger
- tilknytning til arbeidslivet (segment, inntektsnivå, yrkesdeltakelse i grupper)
- befolkningsfremskrivninger (ulike scenarioer)
- levekår (1996-utvalgsundersøkelse)⁴

Søking og innhenting av materiale som belyser

- erfaringer med boligetablering blant innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn (kommuner, boligbyggelag, annet)
- fra mottakssituasjon; forberedelse på boligsituasjon i kommunene
- den nye boligstrategien
- andre relevante erfaringer, inn- og utland.

Intervjuer med nøkkel aktører

- nøkkelpersoner i de mest sentrale kommunene

⁴ Den siste levekårsundersøkelsen er en utvalgsundersøkelse med 3000 enheter. I følge SSB er dette for lite til å få kunnskap om spesielle grupper, som f.eks. etniske minoriteter.

Kapittel 2: Strategier for boligetablering blant innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn

Innledning

Da jeg kom til Norge i 1987 flyttet jeg inn hos min kones foreldre, men det holdt ikke lenge. Det var ikke plass, og hennes bror skulle også gifte seg og ville ha meg ut. Gjennom bekjente fikk vi i stedet låne en leilighet som vi delte med en tamil. Dette var bare midlertidig så vi var på jakt etter noe annet. Jeg jobbet på sykehjem og fikk høre der at hvis jeg ble hjelpepleier kunne jeg søke om personalbolig. Jeg tok hjelpepleierutdanning og vi fikk personalbolig. Snart ønsket vi oss vår egen bolig og meldte oss inn i OBOS. Vi kjøpte en 3-roms leilighet i 1989, da det var på det dyreste. Vi fikk garanti for lån fra Sifbo og lånte 60% i den kommunale pensjonskassa. For å klare boutgiftene måtte jeg og kona hele tida ta ekstrajobber, noe som betydde at vi så lite til hverandre og til barna. Da prisene steg på slutten av 90-tallet begynte vi å tenke på å selge. Vi ønsket å flytte til et rekkehus, 2-mannsbolig eller enebolig. Vi hadde løpende kontakt med banken for å vite hvor mye vi kunne få låne. Vi var på visninger i et drøyt år og la inn noen bud. I et tilfelle opplevde vi å bli avvist av selger pga vår bakgrunn. Dattera til selger som bodde i nabohuset ville ha norske naboer. Til slutt kjøpte vi en enebolig for 2 mill. Dette hadde vi råd til fordi vi kunne leie ut sokkeletasjen. Vi har fått hus med hage hvor ungene kan leke. Og, for første gang på 10 år føler jeg at vi ikke har økonomiske bekymringer. Nå behøver vi ikke lenger ta ekstrajobber og får mer tid med barna. (Pakistansk mann rundt 30 år)⁵

I første kapittel trakk vi frem ulike typer kapital som individet bærer med seg, og som handler om kulturelt og sosialt tilegnet erfaringskunnskap. Det ble også nyansert mellom sosio-kulturell, sosio-strukturell og politisk integrering, der det sosio-kulturelle henspiller på for eksempel språk og sosiale relasjoner, mens det sosio-strukturelle omfatter integrering på bolig- og arbeidsmarkedet. I dette kapitlet gå vi nærmere inn på de individuelle ressursene hos målgruppen. Ressursene bidrar på ulike måter til at målgruppen mestrer hverdagslivet generelt og finner fram til strategier for å skaffe seg bolig. De kulturelle og sosiale ressursene kan først og fremst sees i et sosio-kulturelt integreringsperspektiv.

Målgruppens ressurser

Individuelle ressurser omfatter kompetanse i en rekke hverdagslivsarenaer, basert på tradisjon, sosialisering og erfaring. Det favner andre typer ressurser enn inntekt, utdanning etc. Individuelle ressurser omhandler det som individet har av evne til å tilpasse seg og klare seg selv i nye situasjoner. Boligetablering er derfor også viktig å se i forhold til en helhetlig livssituasjon. Andre hverdagslivsarenaer som jobb, utdanning og sosialt nettverk henger til en viss grad sammen med muligheten for å lykkes på boligmarkedet, samtidig som en stabil boligsituasjon kan være avgjørende for muligheten til å klare andre arenaer som jobb eller utdanning (jfr. Ungbo-modellen, Ruud 2000). I en evaluering om et opplæringsstiltak for innvandrerkvinner på Sagene - Torshov i Oslo, viser funnene hvordan økt mestring og kompetanse i det norske språket og i samfunnslivet forøvrig ga økt selvtillit i forhold til å takle hverdagen både i forhold til oppdragerrollen (kontakt med skole og barnehage),

⁵ Alle sitater i dette kapitlet er hentet fra Søholt (2001) 'Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet i Oslo'.

opplevelse av egen helse, i forhold til nærmiljøet og i forhold til å søke jobb (Ruud 2002). Med egen arbeidsinntekt kunne de så bidra til kjøp av egen bolig for seg og sin familie (ibid.:74). Evalueringen viser betydningen av å styrke kompetanse på det norske språk, hverdagsliv og samfunnsliv med utgangspunkt i individets eget ståsted gjennom opplæringstiltak, og som blant annet kan føre til innpass på boligmarkedet.

Implisitt i levekårstilnærmingen ligger en erkjennelse av at menneskers livssituasjon blir påvirket av tilgang til ulike ressurser. Delvis dreier det seg om *individuelle* ressurser, altså de ressursene individet disponerer i form av for eksempel inntekt, utdanning, helse og sosiale relasjoner. Dels dreier det seg om tilgang til *kollektive ressurser*; de ressurser man disponerer i fellesskap med andre, hovedsakelig i form av offentlige velferdsordninger (Rapport UDI 1997:11). Hvilke sider ved ulike levekårsvariabler som oppfattes som gode eller dårlige, viktige eller uviktige, vil alltid variere over tid og mellom ulike grupper av befolkningen. På mange områder er det imidlertid en nær sammenheng mellom tilgangen til individuelle og kollektive ressurser og mulighetene til samfunnsdeltakelse og innflytelse (ibid.). For eksempel vil mangelfulle ressurser i form av utdanning ha betydning for muligheten for arbeid og inntekt, som igjen påvirker muligheten for å skaffe seg en tilfredsstillende bolig. Samtidig er det liten nytte i arbeidsinntekt dersom man ikke har kunnskap om hvordan pengene kan omsettes i en bolig.

Et sentralt spørsmål er om målgruppen møter en virkelighet som etterspør deres erfaringskunnskap og kompetanse, for eksempel i møte med mottaksapparatet. Når kriterier knyttet til å få privat eller offentlig bistand er utformet på bakgrunn av kjennetegn ved majoriteten, betyr det at de etniske minoritetene må finne frem til egne fremgangsmåter for å omgå eller tilfredsstillende kriteriene (Søholt 2001:119).

Hjelp til personer blir som oftest avhengig av hvordan mottaksapparatet kategoriserer målgruppen, og det er lett å stigmatisere personer og grupper ved hjelp av forestillinger om etniske grupper. Det dannes stereotypier som nødvendigvis ikke har rot i virkeligheten. Sosiologen Ottar Brox hevder at stereotypier er noe vi trenger for å sortere våre omgivelser, vi kan bruke dem som et slags kart for å orientere oss i tilværelsen. (Brox 1991:123) Stereotypier vedlikeholdes, forsterkes eller avkrefte gjennom aktiv samhandling. Individet bestemmer selv om det vil ta stereotypiene til seg eller avvise dem (ibid.:126). Det kan også formuleres slik at jo mindre erfaring og kjennskap vi har til noe, dess lettere er det å anvende stereotypier som en slags sannhet. Kategorisering av målgruppen vil kunne påvirke den hjelpen som personene får. Gruppene blir sosiale konstruksjoner med negativt stempel, som resultat av mangel på kunnskap i mottaksapparatet. Som oftest skjer dette etter synlige kjennetegn ved personene som de ikke kan gjøre noe med:

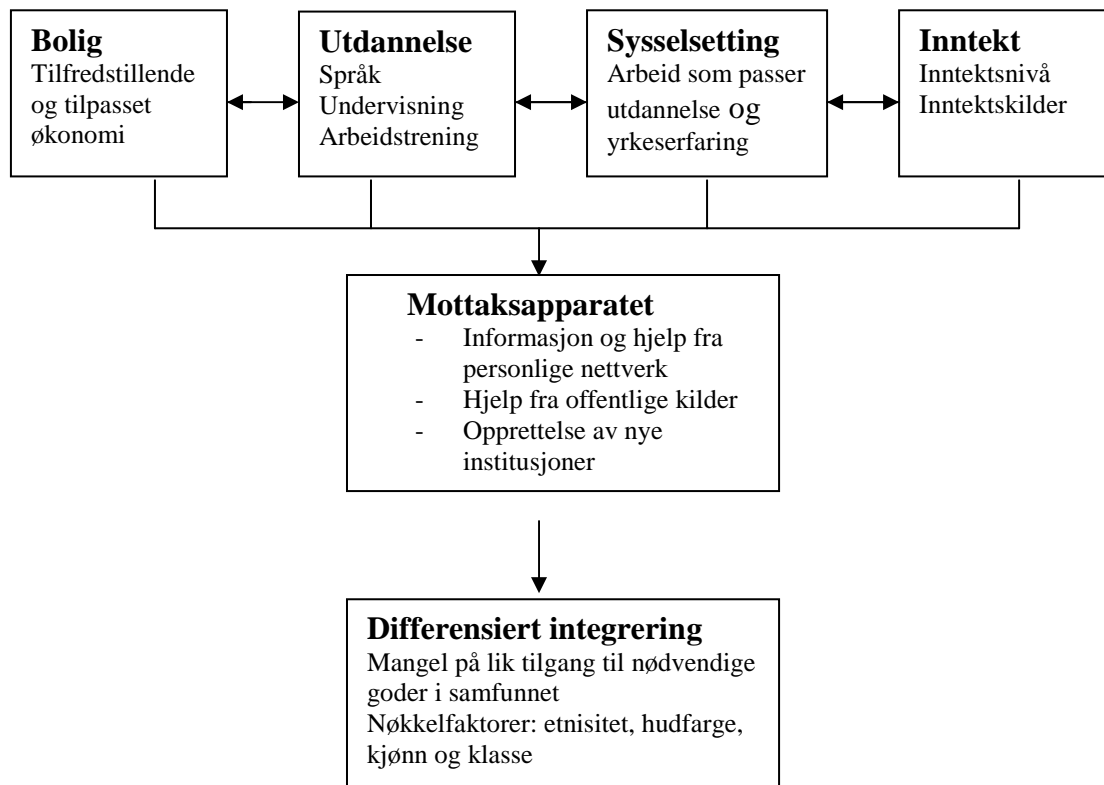
- Hudfarge.
- Religiøs tilknytning og etnisk opprinnelse
- Kjønn

For eksempel blir unge, fargede, enslige menn lettere assosiert med kriminelle enn andre grupper (Hulchanski 1997).

Det er videre viktig å nyansere hvor i livsløpet den enkelte personen er når de kommer til landet. Flyktninger og innvandrere kommer til Norge når som helst i livsløpet; noen er unge og enslige, andre har familie med flere barn. Bistand som passer for en gruppe, passer dårlig

for en annen. Behovet for bolig finnes i alle livsfaser. Det er derfor viktig at det tilbudet og den hjelpen som gis er tilpasset den enkelte.

Nedenfor illustreres integreringsprosessen, der det vises hvordan hvert element har betydning for en differensiert integrering på boligmarkedet. Figuren er hentet fra et paper som omhandler innvandreres situasjon i Canada (Hulchanski 1997).



Ressurser knyttet til individene

Hvilke selvhjelpsressurser kan identifiseres blant målgruppen? Selvhjelpsressurser omfatter både hva målgruppen selv har av tidligere erfaringer, evnen de har til å omstille seg til en ny tilværelse i et nytt land eller motivasjon til å klare seg videre. Det er ikke nødvendigvis slik at sosial arv som god familiebakgrunn og for eksempel høy utdanning fra hjemlandet har samme virkning eller betydning i Norge. For enkelte minoritetsgrupper kan dette slå ut i et ønske om å oppnå høy status, og som gir seg utslag i blant annet intensiv arbeidsinnsats og forbruksvarer som for eksempel fin bil. Andre grupper kan ha vanskelig for å forstå og akseptere at ens tidligere status verken har betydning, er anerkjent eller etterspurt i Norge. Samtidig kan det være vanskelig å forstå at det norske samfunnet i prinsippet er basert på individuell mobilitet fremfor det å være født inn i en posisjon. Forståelse for muligheten for individuell mobilitet er vesentlig for å akseptere å ta en lavstatusjobb (Søholt 2001:120). Imidlertid har det vist seg at relativt få arbeidstakere med innvandrerbakgrunn har jobber med karrieremuligheter (Rogstad 2000).

Sosio-kulturelle ressurser

Nedenfor presenteres eksempler på selvhjelpsressurser, som også omtales som *sosio-kulturelle* ressurser. Disse sosiokulturelle ressursene henspiller først og fremst på målgruppen:

- *Kunnskap i norsk og / eller andre fremmedspråk.* Evnen til å kommunisere med omgivelsene har ikke bare betydning for muligheten til å få bolig og arbeid, men har også stor betydning for generell trivsel og deltakelse i ulike samfunnsarenaer.
- *Utdannelse fra hjemlandet.* Skolegang og utdanning fra hjemlandet viser seg å ha liten betydning for hvilken type arbeid som målgruppen tilbys i Norge. Imidlertid er utdanning i seg selv en ressurs, og som øker muligheten for videre utdanning og muligheter for relevant arbeid.
- *Forsørgeransvar / omsorgsarbeid.* Blant flyktninger og innvandrere som kommer til Norge finner vi eneforsørgende kvinner som ikke har formell utdanning eller praksis fra lønnet arbeid, men som har / har hatt omsorgsansvar for barn og storfamilie. Denne gruppen forvalter kunnskap og kompetanse som er overført og sosialisert, og som er en viktig individuell ressurs for familiens tilpasning til Norge.
- *Selvstendighet og mestringsevne.* Med mestring menes først og fremst det å ha kontroll over eget liv, og oppleve at en behersker de arenaene som en har kontakt med i dagliglivet. Det omfatter både det private rom – hjemme hos familie og venner, og det offentlige rom. Eksempler på mestring er å klare å innhente kunnskap og informasjon, finne fram til offentlige kontorer, og å være selvhjelpen i dagliglivet (Ruud 2002). Tidligere utdanning kan lette denne prosessen.
- *Egne og andres erfaringer og kunnskap om hvordan boligmarkedet fungerer.* For å håndtere boligmarkedet på en tilfredsstillende måte er det viktig med erfaring og kunnskap om markedet. Familie og venner kan hjelpe eller kan overføre kunnskap om boligmarkedet. Det handler om ambisjonsnivå i forhold til økonomi, om kunnskap om ulike delmarkeder, kunnskap om de ulike delene av eiermarkedet og om leiemarkedet. Det er også viktig med andres erfaringer om hva en gjør når en skal kjøpe eller leie bolig. Kunnskap om for eksempel meglere, lånekonsulenter som gir god informasjon og banker med gunstige låneordninger er av stor betydning. Nettverket kan også vite om ledige boliger.

Sosio-strukturelle ressurser

Nedenfor har vi identifisert faktorer eller ressurser som bidrar til eller gjør det lettere å skaffe bolig, og som kan kalles *sosio-strukturelle ressurser*. Disse ressursene er alminnelige i det norske samfunn, selv om de ikke er likt fordelt i befolkningen. Denne typen ressurser er selvsagt også viktige for innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn som skal etablere seg i Norge. Forskjellig dokumentasjon viser imidlertid at denne type ressurser er ulikt fordelt mellom majoritet og minoritet.

- *Inntekt.* Størrelsen på inntekten har betydning både for kjøp og leie. Når det gjelder kjøp vil også forventninger om fremtidig inntekt være vesentlig i forhold til hvor mye

en får i lån. Dessuten spør både låneinstitusjoner og utleierye om vedkommende har fast arbeid. det innebærer at hva slags tilknytning en har i arbeidslivet har betydning for hva slags *valgmuligheter* en har på boligmarkedet.

- *Formue*. Noe formue er vesentlig både ved leie og kjøp av bolig. Jo større egenkapital en har, jo mindre lån har en behov for til en gitt bolig, og jo mindre belastninger får en i forhold til løpende renter og avdrag. Opparbeidet formue kan komme fra egen sparing, arv, gaver, fast eiendom etc.
- *Arv, pengegaver, tomtegaver*. De fleste etniske nordmenn mottar i løpet av livet arv eller pengegaver fra familien, og særlig unge i etableringsfasen mottar ofte pengegaver eller forskudd på arv (Langseter 1998). Dette innebærer at de som skal etablere seg på boligmarkedet ofte får økonomisk bistand fra familie. Pengegaver forkommer også blant grupper og familier med etnisk minoritetsbakgrunn, for eksempel som medgift og ved brylluper som en hjelp til etableringsprosessen.
- *Kausjonister*. For å få lån i banken, er det nødvendig med sikkerhet for lånet. Da har det betydning om en i familien eller en bekjent kan stille som kausjonist. Å være kausjonist innebærer at vedkommende overtar ansvaret for lånet dersom låntaker får betalingsvansker. Et annet alternativ er at offentlige institusjoner kan garantere for lånet.
- *Medlemskap i boligbyggelag*. Betydningen av å være medlem i et boligbyggelag for å skaffe bolig har variert over tid. Tidligere var medlemsansiennitet avgjørende for å skaffe bolig i boligkooperasjonen, i dag er det pris og høyeste bud som betyr mest. Medlemskap har imidlertid betydning i forhold til å kunne benytte forkjøpsrett og i forhold til ansiennitet til utleieboliger i boligbyggelagens regi.
- *Offentlige, økonomiske virkemidler og kommunal bolig*. De som har problemer med å klare seg selv på boligmarkedet kan få økonomisk bistand fra Husbanken og fra kommunen. Det handler først og fremst om etableringslån til vanskeligstilte. Noen kan også få etableringstilskudd. Tilskuddet erstatter behovet for egenkapital ved lån til bolig. En kan også få bistand til løpende boustgifter. Dette gjelder både bolig en har kjøpt selv og leie. Kriteriene er imidlertid utformet slik at mange vanskeligstilte ikke er berettiget denne ordningen (Stamsø og Østerby 2000). I mange kommuner settes det strenge krav til sosialmedisinsk tilstand for å få kommunal bolig. I en del kommuner kreves også dokumentet botid i kommunen, for eksempel i 3 år. Unntaket er ved førstegangsbosetting av flyktninger.

Politisk integrering

Som den tredje kategorien trekker vi frem *politisk integrering* og som kan identifiseres som en ressurs som omhandler aktivitet knyttet til beslutningsarenaer:

- *Medbestemmelse i formelle organer*. Dette kan omfatte for eksempel deltakelse i styrer i borettslag / sameier, formelle arenaer tilknyttet arbeidsplassen eller barnas skole.

- *Politisk innflytelse.* Dette kan omfatte verv for eksempel i lokalpolitikken eller i kommunepolitikken. Det kan også omfatte medlemskap og verv i etniske foreninger som opptrer som interesseorganisasjoner i den offentlige debatten.

I det følgende skal vi presentere både hindringer og vellykkede strategier som målgruppen selv erfarer sett i forhold til boligetablering.

Hindringer for boligetablering

Hva er de sentrale hindringene for boligetablering blant ulike etniske minoriteter? Problemer som målgruppen opplever på boligmarkedet kan omfatte forhold knyttet til samfunnet som ulik behandling eller mangel på egnede boliger, og forhold knyttet til de ulike gruppene og individene som økonomi, familiegjenforening etc. Hindringene kan også favne negative holdninger fra det offentlige.

Hva som oppleves som hindringer for boligetablering blant grupper med etnisk minoritetsbakgrunn kan variere fra gruppe til gruppe og fra individ til individ. Hindringene erfares ofte forskjellig blant de ulike innvandrergruppene avhengig av etnisk bakgrunn, av begrunnelse for å komme til landet og botiden i Norge. I en undersøkelse om strategier på boligmarkedet blant etnisk minoriteter i Oslo, har Susanne Søholt tatt for seg tre forskjellige grupper med etnisk minoritetsbakgrunn: et utvalg med pakistansk, med tamilsk og med somalisk bakgrunn og som viser seg å oppleve ulike typer hindringer for boligetablering (Søholt 2001). Disse tre gruppene representerer tre ulike innvandringsgrupper. Pakistanere kom til Norge på 1970-tallet, og flyttet frivillig fra Pakistan for å bedre egen og familiens materielle levestandard. Tamilene kom som studenter og flyktninger fra et krigsherjet land på 1980-tallet, mens somaliere kom som flyktninger på 1990-tallet. Gruppenes bakgrunn og innvandrerhistorie kan bidra til å forklare ulike typer hindringer som oppleves. I det følgende skal vi trekke fram de viktigste hindringene på boligmarkedet som befolkningen med minoritetsbakgrunn opplever.

Økonomi og egne ressurser

I et markedsstyrt boligmarked, er det enkelte husholdets økonomi helt avgjørende for hva slags boligsituasjon en har mulighet til å oppnå. Økonomi fremstår som helt vesentlig for å få seg en bolig (Søholt 2001:102). Økonomisk evne handler ikke bare om hvor mye penger en har, men også hvor pengene kommer fra. Penger fra egen inntekt og fra løpende, faste offentlige overføringer som ulike trygder, aksepteres som grunnlag for lån til kjøp av bolig, dersom den samlede inntekten er høy nok og forutsigbar. Penger som stammer fra sosialhjelp har ikke samme verdi, fordi kommunen ikke dekker oppbygging av privat formue gjennom kjøp av bolig til økonomisk vanskeligstilte, når de løpende bokostnadene må dekkes med sosialhjelp (ibid.). Bankene aksepterer heller ikke sosialhjelp som sikker inntekt, såfremt ikke kommunen vil garantere for fremtidige utbetalinger. Dette har stor betydning for de som av ulike grunner ikke klarer seg uten sosialhjelp for å bo, fordi strukturen på boligmarkedet er sterkt knyttet til det å eie sin egen bolig. Dette innebærer at hva slags tilknytning en har til arbeidslivet har betydning for hva slags *valgmuligheter* en har på boligmarkedet.

Yrkesinntekt er viktigste inntektskilde for de aller fleste med innvandrerbakgrunn. Økt botid medfører også økt grad av økonomisk selvhjulpenhet. Samtidig er det vel kjent at befolkningen med innvandrerbakgrunn har lavere inntekt enn befolkningen med norsk bakgrunn. Oversikter over familiers inntekt viste for eksempel i 1993 at norske familier hadde gjennomsnittlig disponibel inntekt på 188 000 kr, mens familier fra ikke-vestlige land hadde 125 000 kr i inntekt. Innvandrerfamilier fra Øst-Europa kom helt ned i 102 000 kr i gjennomsnittlig inntekt (Kirkeberg 1995:18).

Samtidig er det forskjell i andel lønnsinntekt som inntektskilde til livsopphold. I norske familier utgjorde lønnsinntekten i gjennomsnitt 70 prosent av familiens samlede inntekter, mens det for pakistanske familier utgjorde 62 prosent, for vietnamesiske 56 prosent og for iranske familier 44 prosent. Tilsvarende tall for somaliere og marokkanere var 17 og 64 prosent (ibid.). For de innvandrergruppene som hadde lavest yrkesinntekt, utgjorde sosialhjelp en viktig inntektskilde. I 1993 utgjorde sosialhjelp 16 prosent av samlet inntekt til familier med ikke-vestlig bakgrunn, det tilsvarende tallet for norske familier var 2 prosent. Det er viktig å nyansere mellom ulike etniske grupper. Blant familier fra Somalia var sosialhjelp den viktigste kilde til livsopphold (over 60 prosent), for pakistanske og indiske familier utgjorde sosialhjelp bare hhv. 8 og 4 prosent av samlet inntekt (ibid.:21).

Oversikt over inntektsregnskap fra 1997 for familier med pakistansk, tamilsk og somalisk bakgrunn viser at tamiler har den høyeste arbeidsinntekt, mens pakistanere har høyest inntekt etter skatt. I begge gruppene er yrkesinntekt viktigste inntektskilde. Blant somaliere er faste, offentlige overføringer størst, dernest sosialhjelp og så yrkesinntekt (Søholt 2001:103). Tallene fra 1997 viser følgende samme tendens som fire år tidligere.

Størrelsen på inntekt er viktig å se i sammenheng med gruppenes *forventninger og forpliktelser om å hjelpe familien økonomisk*, uavhengig av hvor i verden familien bor. Særlig innbyggere med pakistansk bakgrunn hadde tidligere forventninger om å bygge hus i hjemlandet og sparte til dette. Økonomiske forpliktelser utover den husholdningen de bor i, påvirker deres økonomiske handlingsmulighet på boligmarkedet. Blant tamiler kan økonomiske forpliktelser knytte seg til å betale tilbake til familien hva det har kostet å reise til Norge. Størrelsen på beløpet avhenger av hvordan reisen har vært finansiert og organisert. Andre har forpliktelser der de må bidra til å betale medgift til søstere som skal gifte seg (Søholt 2001:68). Somaliere har forpliktelser til å hjelpe sin familie hvis de er i vanskeligheter, og som innebærer at flytninger som bor i Norge må hjelpe andre i familien som har det vanskelig (ibid:92).

Beskjeden lønnsinntekt kombinert med økonomiske forpliktelser, gir manglende mulighet til å *spare til egenkapital til lån*. Manglende mulighet til å få lån har store konsekvenser for muligheten til å komme inn på boligmarkedet. I tillegg mangler de nettverk der venner og kjente kan stille som garantister. I følgende historie gis det innblikk i hvordan en tamilsk mann opplevde problemer knyttet til boliglån, og hvordan dette påvirket verdighet og selvfølelse:

Sivananthan (tamilske mann) kom til Norge i 1986 som 16-åring. De to første årene delte han leiligheter med andre og fremleide hybler av venner. Da han var 18 år, i 1988, fikk han garanti fra Sifbo for å kjøpe en 3-roms borettslagsleilighet i en drabantby for 670.000 kroner. Sivananthan gikk på yrkesskole og hadde ingen mulighet for å klare de månedlige borettsgiftene på kr. 14.000. Han begynte å jobbe og måtte etter hvert slutte skolen. Da inkassovarslene begynte å komme leide han ut begge soverommene til andre tamiler som trengte et sted å bo. Likevel klarte han ikke å betale utgiftene. Etter hvert orket han ikke mer og leverte nøklene tilbake til Sifbo for at de skulle selge leiligheten. Leiligheten ble solgt på tvangsauksjon i 1992 for kr. 450.000. Tre år senere fikk

han krav fra Husbanken på kr. 700.000. Gjelden hadde vokst på grunn av renter og renters rente. I 1998 fikk han begjæring fra Namsmannen på kr. 600.000, noe han ikke hadde mulighet til å betale. I 1999 fikk han nytt brev fra Husbanken om at de ville slette all gjeld mot at han betalte kr. 30.000 i løpet av et par måneder, noe han gjorde omgående. I 10 år hadde Sivananthan hatt gjelden hengende over seg. Han var på intervjuetidspunktet deprimert og frustrert. Han hadde jobbet siden han kom til Norge, ofte to jobber. Han hadde etter hvert tatt utdanning ved siden av jobb og hadde prøvd å leve opp til at flyktninger og innvandrere raskest mulig skulle klare seg selv. Kjøpet av bolig da prisene var på topp førte til uoverstigelig gjeld og økonomiske bekymringer i 10 år. Da var han kvitt den gamle gjelden, men satt igjen med en merknad i kredittregisteret, noe som ble opplevd som svært ydmykende av en mann som hadde slitt hardt for å oppfylle kravene i Norge.

Hindringer knyttet til kommunale støtteordninger

Kommunens har utarbeidet ulike virkemidler som skal støtte vanskeligstilte på det private leiemarkedet. Det handler om kommunal garanti for husleia, kommunal garanti eller kontantlån til depositum og sosialhjelp til å dekke hele eller deler av husleia. I Søholts undersøkelse går det frem at ordningene ikke fungerer for alle grupper. Blant annet var det rundt 14 prosent av den somaliske gruppen som ikke fikk kommunal garanti for husleie eller kontantlån til depositum, og nesten ¼ opplevde at husleia var for høy i forhold til det kommunen ville dekke av sosialhjelpsbudsjettet (Søholt 2001:91). I tillegg opplevde gruppen at utleiery ikke ville leie ut til personer som fikk kommunal bistand.

Egenskaper ved markedet

Fordi det ordinære utleiemarkedet var vanskelig å komme inn i på 1970- og 80 tallet skaffet mange av de første innvandrere seg bedriftsboliger gjennom arbeidsplassen. Innvandrere var ettertraktet arbeidskraft, noe som bidro til at bedriftene hadde interesse av å skaffe boliger til sine ansatte. Frem til 1984 var denne gruppen utestengt fra borettslagsmarkedet fordi det krevdes medlemskap og ansiennitet, noe innvandrere ikke hadde. Da reguleringen av borettslagsmarkedet ble opphevet i 1984, fikk gruppen problemer med lån fordi de ikke hadde etablert kredittverdighet. I tillegg opplevde flere forskjellsbehandling i kjøpsituasjoner ved at meglere holdt dem utenfor budrunder, og om naboer som ville forhindre selger fra å selge til kjøpere med minoritetsbakgrunn (Søholt 2001:49).

Leiemarkedet oppleves problematisk både fordi det er få tilgjengelige boliger, og fordi utleiery ikke ønsker å leie ut til personer med minoritetsbakgrunn. I tillegg er ikke boligene alltid egnet, og enkelte opplever å bo i en lite tilfredsstillende bosituasjon. Forhold som kortvarige leieforhold, høye leieutgifter og forholdet til utleier eller bomiljø kan bidra til å påvirke opplevelsen av bosituasjonen. En somalisk kvinner forteller følgende historie om sin opplevelse av bosituasjonen:

Før var utleieren (pakistansk) bare hyggelig. Han hjalp meg med praktiske ting og det var ingen problemer. så en dag ville han kaste meg ut. Jeg sa ok. Jeg skal gå på sosialkontoret. Så ombestemte han seg og sa at jeg kunne fortsette å bo her hvis jeg betalte mer. Men, at hvis jeg ble boende, så fikk jeg ikke lov å ha overnattingsbesøk av barna mine, heller ikke hvis jeg blir syk. Hvis jeg finner noe annet vil jeg flytte med en gang. Jeg ønsker å finne et sted hvor jeg kan bo trygt resten av livet. Jeg vil gjerne bo i dette området for her bor datteren min og andre somaliere som jeg kjenner. (Eldre somalisk kvinne)

Manglende kunnskap om markedet

Mangel på kjennskap til hvordan markedet fungerer, hvilke offentlige virkemidler en har krav på og hvordan en skal gå fram, oppleves ofte som et problem av målgruppen. I tillegg er det økonomisk handlingsrommet for boliganskaffelse begrenset, og kan blant annet knyttes til prioriteringer til storfamilie eller husbygging, slik som vist ovenfor.

Mangel på kjennskap til hvordan man skal gå fram for å skaffe bolig er imidlertid ikke spesielt for grupper med etnisk minoritetsbakgrunn. Det handler mer om hvilken erfaring individet har med å skaffe seg bolig. Dersom man har hatt en tilfredsstillende bolig i mange år og som man ikke ønsker å flytte fra, har vedkommende liten erfaring med dagens boligmarked uavhengig av etnisk bakgrunn. For eksempel er det å gå på visninger i seg selv en arena der det kreves en viss erfaring med de "kulturelle" kodene ved visninger, og som innebærer kunnskap for hva som bør sees etter og hvordan man skal gå frem. Innsikt i boligens fysiske tilstand som eventuelle råte/fukt-skader, det elektriske anlegget etc er viktig ved boligkjøp, og for å få kunnskap om fysisk tilstand må det innhentes opplysninger fra megler og ved selv å se seg omkring. Erfaringer fra visninger avdekker for eksempel at personer med minoritetsbakgrunn står beskjedent i bakgrunnen når de er på visninger, og er lite "aktive" sammenlignet med etnisk norske. Forklaringen er blant annet at de synes det er uhøflig å gå rundt i andres hjem og undersøke kroker og kroker.⁶ Videre er det viktig å forstå "kodene" ved budrunder, ved for eksempel ikke å by maksimal pris ved første runde. De sosiale og kulturelle kodene ved å skaffe seg bolig krever en viss erfaringsbakgrunn. Samtidig som kunnskap og kompetanse om boliganskaffelse kan sees uavhengig av etnisk norsk eller minoritetsbakgrunn, har likevel de fleste etnisk norske en kunnskap som ligger implisitt gjennom sosialisering og internalisering i "kulturen", og som blant annet gjør det lettere å stille de riktige spørsmålene og innhente de relevante opplysningene. For personer som for eksempel har vært kort tid i Norge, kreves opplæring og overføring av kunnskap og som omfatter både praktisk hjelp og oppfølging. Behovet for økt kunnskap om boligmarkedet kan sees i et sosio-strukturelt integreringsperspektiv slik det skisseres i kapittel 1, der integrering på boligmarkedet er en viktig del av integreringsproblematikken.

Diskriminering

I følge UDIs rapport om kommunenes tiltak og oppfatning om integrering, opplever alle innvandrergupper diskriminering på boligmarkedet. Opplysningene i UDIs rapport hentes fra SSBs levekårsundersøkelser blant innvandrere 1996. Statistikken viser imidlertid stor variasjon mellom gruppene. Høyest prosentandel har somaliere og iranere der henholdsvis 55 prosent og 44 prosent har opplevd diskriminering. Diskrimineringen handler om at de har blitt nektet å leie eller kjøpe bolig på grunn av sin innvandrerbakgrunn (Rapport UDI 1997:25, Søholt 2001). Andre grupper opplever ikke diskriminering i så stort omfang. Kun 9 prosent av befolkningen med pakistansk bakgrunn og 11 prosent med vietnamesisk bakgrunn har opplevd diskriminering på boligmarkedet (ibid.). En forklaring kan være hvilken del av boligmarkedet de er aktive på, kjøpemarkedet eller leiemarkedet. Leiemarkedet viser seg

⁶ Fra samtale med konsulent i Boligvirkemiddelstaten, Oslo kommune.

generelt mer utsatt for diskriminering enn eiermarkedet. I SSB's studie er det på den andre siden både etablerte og nyankomne innvandrergupper, hvorav de etablerte innvandrerguppene i større grad eier sin egen bolig. Dette vil bidra til å redusere sjansene for å bli utsatt for diskriminering.

Omfanget av og erfaringer med diskriminering er også registrert i en del kommuner. Rapporten viser at 23 av 43 kommuner oppfattet at det forekom diskriminering på boligmarkedet i kommunen, og det er denne arenaen i tillegg til arbeidsmarkedet som framheves (ibid.:52) som mest ekskluderende for etniske minoriteter.

Funn fra Søholts undersøkelse om etniske minoriteter på boligmarkedet viser at personer med minoritetsbakgrunn for eksempel opplevde at de ikke fikk respons på annonser når de selv annonserte, eller at boligen alltid var leid ut til andre når de gikk på visning (Søholt 2001:66). Selv om personen snakket flytende norsk i telefonen, endret utleier holdning når de fikk se at boligsøkerne hadde utenlandsk opprinnelse. Andre opplevde at naboer blandet seg inn når boliger skulle selges, ved at de formidlet at de ikke ønsket utlendinger som nabo. Andre opplevde at megler holdt dem utenfor budrunden ved boligsalg (ibid.).

Også i studien til Holm og Yttri (2002) kom det frem erfaringer blant familier med etnisk minoritetsbakgrunn i Oslo, der etnisk norske utleiere var vanskelige. Utleierne oppfattes som mistroiske overfor utlendinger, og det oppgis at en er helt avhengig av utlendinger eller venner som leier ut (Holm og Yttri 2002: 38).

I Oslo er boligmarkedet mer presset enn ellers i landet, slik at det i stor grad er utleiers og selgers marked. Det er derfor langt mer opp til utleier selv å velge sine leietakere. Diskriminering kan i stor grad relateres til personers synlige trekk, som hudfarge, etnisk opprinnelse eller kjønn. Diskriminering er særlig utbredt blant unge, fargede, enslige menn. Kategorisering av flyktninger og innvandrere omfatter også inntektsnivå og inntektskilde. Disse kategoriene blir ofte relatert til "lower class people", slik det erfares i Canada (Hulchanski 1997).

Hvordan opplever innvandrere det offentlige boligtilbudet?

Opplevelse av det offentlige boligtilbudet kan omfatte både hvordan folk med innvandrerbakgrunn opplever kvaliteten på boligene de får tildelt sett i forhold til egne behov og preferanser, men også søkeprosesser og saksgang, fordeling og prioriteringer i kommunen de bor i.

Minoritetsgruppene i Søholts undersøkelse opplevde det offentlige boligtilbudet som vanskelig (Søholt 2001). Som det går frem av det ovenfor, var det først og fremst mangel på tilgjengelige utleieboliger som ble opplevd som et hinder, i tillegg til at utleiere ikke ønsket å leie ut til innvandrere. Flere opplevde også å ikke få kommunalt lån eller kommunal garanti for husleia. I tillegg opplevde en del i undersøkelsen at boligen som de ble tilbudt var for dårlig (ibid:89). Opplevelsen av det offentlige boligtilbudet er imidlertid viktig å nyansere avhengig av grupper og individer. Mens de somaliske informantene opplevde de største hindringene ved å få en egnet leiebolig, hadde tamilene større problemer med å få lån i banken for å kjøpe bolig (ibid:67).

I en undersøkelse om fordeling av bolig og lån til søkere i bydel Gamle Oslo, ble det satt søkelys på søkerens fødeland for å finne ev. forskjeller i fordelingsprinsipper og saksbehandling etter søkerens bakgrunn (Orderud 1997). Hensikten var å få belyst i hvilken grad ikke-vestlige innvandrere utsettes for ulikebehandling og diskriminering i den offentlige boligformidlingen. Funnene viser at det ble gitt tilsagn om bolig til halvparten med norsk bakgrunn, men bare til tredjeparten med innvandrerbakgrunn, mens lån ble gitt omtrent likt til de to gruppene (ibid.:40). Det ble ikke konkludert med diskriminering av grupper med etnisk minoritetsbakgrunn, men undersøkelsen avdekket en mismatch mellom boligtype og husholdets størrelse. Det var relativt få boliger som kunne imøtekomme gruppens behov i forhold til størrelse og plass. Undersøkelsen avdekker at det offentlige boligtilbudet ikke er tilpasset målgruppens ulike behov.

Vellykkede strategier for boligetablering

Hva kjennetegner vellykkede strategier for målgruppen? Her kan det skilles mellom vellykkede strategier og løsninger som målgruppen selv har funnet fram til og vellykkede strategier som resultat av noe hjelp fra det offentlige.

Arbeid og bolig

Særlig blant pakistanere og tamiler har det vært en viktig strategi å søke jobb der det har fulgt med bolig, eller bolig med arbeidsplikt. Særlig i Oslo-området har dette vært nødvendig for å få et sted å bo, mens det mer har vært et tilbud i distrikts-Norge. Skifte av jobb medførte imidlertid skifte av bolig og omvendt. Utover 1990-tallet reduseres denne muligheten særlig i Oslo, fordi Oslo kommune i stor grad selger eller omdisponere personalboliger.

Jeg bodde på en ett-roms hybel med lang vei til vaskemuligheter. Da kona kom i 1972 fikk vi leie et lite hus på 2 rom av arbeidsgiveren. Da hun ble gravid, måtte vi flytte, for arbeidsgiveren likte ikke barn. for å få et annet sted å bo, måtte jeg finne en ny jobb med bolig. Vi fikk en ett-roms leilighet på Sofienberg. Jeg la selv inn dusjkabinett og det var klaskedo i trappa. Der bodde vi i to år til jeg fant en større elilighet gjennom en kamerat. (Pakistansk mann).

Bo sammen

En vanlig strategi for å få bolig for målgruppen har vært å flytte sammen med venner eller familie. Her varierer imidlertid motivet for å flytte sammen avhengig av etnisk tilhørighet. Blant somaliere og tamiler fremstår det som en ren nødløsning for å ha et sted å bo. Tamilene har bevisst flyttet sammen og delt husholdning, oppgaver og kostnader for å spare utgifter, før de etablerte seg med familie. Somalierer har derimot ikke bevisst flyttet sammen, de har snarere tatt inn familie og bekjente som betalende gjester så lenge de var uten egen bolig. Denne typer forpliktelser bidrar til å bygge opp eget sikkerhetsnett ved senere behov. Blant pakistanere har det å bo sammen med venner eller familie vært både en nødløsning og en ønsket livsform. Når familie velger å bo sammen i boliger hvor det er plass til en stor husholdning (Søholt 2001:116).

Kjøp fremfor leie

Til tross for en stram økonomi viser det seg at å kjøpe sin egen bolig har en vært vanlig strategi blant enkelte grupper. Særlig gjaldt dette tamiler. Det er særlig problemene på leiemarkedet på slutten av 1980-tallet og 90-tallet som har førte til kjøp av bolig. Det er de

billigste boligene som ble kjøpt, og som har ført til en hyppig flytteaktivitet på jakt etter noe bedre. Å eie egen bolig har ikke vært ensbetydende med en tilfredsstillende boligsituasjon. For mange har det likevel vært viktigere å klare seg selv enn å bo fint (Søholt 2001:116).

De som kjøper bolig benytter seg i stor grad av åpne kanaler på markedet som annonser og meglere, på samme måte som nordmenn gjør. Blant tamilene er det unntak. De benytter eget nettverk for å skaffe bolig, også ved kjøp. Begrunnelsen er blant annet at de stoler mer på sine venner enn på nordmenn. Preferanse for boligområdet knytter seg ikke til bestemte geografiske områder, men mer til kvaliteter ved området. I følgende historie forteller en tidligere asylsøker hvordan han gikk frem for å skaffe seg bolig sammen med venner:

En venn som hadde en 4 roms leilighet i en drabantby i Oslo, skulle flytte til India og spurte om jeg ville leie. Han sa jeg kunne bo der så lenge jeg ville. Jeg gikk sammen med tre slektninger som var studenter som meg, slik at vi kunne leie sammen. Vi bodde opprinnelig på hybler alle sammen. De som bodde i sentrum opplevde mye bråk og ville gjerne flytte. Vi flyttet sammen og følte oss som en familie. Vi delte kostnadene og betalte kr 1300 hver i husleie (1986). Kort tid etter fikk vi beskjed fra India om at eieren av leiligheten kom tilbake fordi barna hans var syke. På denne tiden var det vanskelig å få noe sted å bo i Oslo. Vi prøvde å leie, men fikk alltid beskjed om at boligen var leid ut. Vi satte inn egen annonse, men fikk ingen svar. Da bestemte vi oss for å kjøpe bolig sammen. Jeg kjøpte i mitt navn. De tre andre lånte kr 50 000 hver til meg. Jeg fikk låne litt av en bror i Tyskland, 300 000 fra Sibø og resten fra banken hvor jeg hadde konto. Leiligheten kostet kr 650 000. I tillegg måtte vi kjøpe alt inventaret, vi hadde ingenting fra før. Vi lagde et system oss i mellom, slik at hvis noen ville flytte ut, skulle de få pengene sine tilbake, men uten renter. Hvis vi ikke hadde vært venner og stolt på hverandre, hadde det ikke gått. Vi snakket mye om hvordan vi skulle ordne opp oss i mellom for å unngå konflikter. (Tidligere asylsøker, Tamil)

Økonomisk bevissthet

Kombinasjon av hardt arbeid og sparing kjennetegner flere grupper med etniske minoritetsbakgrunn. Både to og tre jobber og dermed lange dager med 12-15 timer er ikke uvanlig. Ofte går også helgene med til arbeid. Streng prioritering av forbruk sammen med å dele bolig med andre husholdninger er en måte å spare på. Selv med relativt lave inntekter klarer mange å spare for å klare å kjøpe egen bolig eller betale depositum. Hardt arbeid og sparing preger særlig tamilske og pakistanske grupper. Somaliere har derimot liten tradisjon for å spare, og opplever det som en overgang at de må lære seg å være økonomiske i sitt forbruk her i landet.

Følgende historie illustrerer tamilske flyktingers ”boligkarriere” fra hybel i Båtsfjord, til bolig i Oslo:

Jeg fikk hybel på fiskebruket da jeg kom. Etter en stund kom familien etter og vi hadde behov for større plass. Da fikk vi leie et hus av bedriften til en rimelig pris. Da bedriften gikk konkurs fikk vi tilbud om å kjøpe huset for 175' og overta banklånet. Det var billig, selv i Båtsfjord. Det var en hybelleilighet i kjelleren som vi leide ut til en annen tamil. Vi bodde i Båtsfjord i mange år og fikk anledning til å spare. (Tamil).

Samtidig som økonomisk bevissthet er viktig for å skaffe seg bolig, er ikke nødvendigvis økonomisk bevissthet bare knyttet opp mot boliganskaffelse. Blant tamiler er det for eksempel en høy prioritering av utdanning og arbeid, og drivkraften for flytting er i stor grad arbeid. Funn fra Søholts undersøkelse viser at enkelte bryter opp fra etablerte bosituasjoner dersom de ikke har arbeid (Søholt 2001:69). Funn viser også at særlig de pakistanske husholdene som klarer seg økonomisk, ikke ønsker å motta sosialhjelp. Andre offentlige ordninger oppfattes

som mer nøytrale (ibid:53). Motstand mot sosialhjelp ga seg konkrete utslag i at de har tatt opp banklån eller søkte hjelp hos familie og nettverk.

Finansieringskilder ved boligkjøp

Hvordan finansieres eventuelle boligkjøp? De ulike minoritetsgruppene finansierer boligkjøp på forskjellige måter, både ved hjelp av offentlige og private låneordninger. Blant somaliere som kjøper bolig, benyttes ofte etableringslån ved førstegangskjøp. En annen type mulighet er lån av penger i nettverket. Det kan lånes litt fra flere for å dekke manglende egenkapital på lån, penger til depositum og andre utgifter som har med bolig å gjøre.

For eksempel blant tamiler forekommer det mye flytting, og da er etableringslån ikke aktuelt. Enkelte får også lån i bank, avhengig av egenkapital og forutsigbar inntekt. Det er imidlertid vanlig å låne av venner og kjente i denne gruppen. Det etableres sparesystem i nettverket, der hver legger en viss sum i en pott hver måned. En får utbetalt hele beløpet, og utdelingen går på omgang. Et slikt sparesystem kan gi grunnlag for finansiering av boligkjøp (Søholt 2001:73).

Familiebånd er også viktig når boligen skal finansieres, slik følgende historie viser:

Familiebåndene har betydning for en daglige økonomien. I vår familie er det for eksempel slik at både far, jeg og brødrene mine har felles konto. All lønn går inn der. Far er "høvdingen" og styrer økonomien, men alle har tilgang til kontoen. Dette går bra fordi vi stoler på hverandre og har felles husholdning. For eksempel hvis en av oss ikke har inntekt i en periode, så slipper vi å gå på sosialkontoret., fordi vi har felles økonomi. Det forutsetter imidlertid at alle gjør sitt beste for å bidra. Hvis vi har noe spesielt vi skal bruke penger på har vi familiemøte og diskuterer hva vi skal gjøre. Vi går for eksempel til hverandre når vi skal låne penger. Da går vi til den nære familien (far og brødre). Vi låner av hverandre og betaler ikke renter. (Pakistansk mann)

Bolig gjennom nettverk

Særlig blant gruppen med pakistansk opprinnelse har strategiene for å få seg bolig endret seg over tid. I den første perioden, da de kom som arbeidsinnvandrere, var det venner og bekjente som var det viktigste kilden til hvordan bolig og jobb ble skaffet. Da var det først og fremst leiemarkedet som var aktuelt. Få lyktes gjennom annonser. Etter at prisregulering på omsetting av borettslagsleiligheter ble opphevet på midten av 1980-tallet, åpnet det seg en mulighet til å kjøpe seg inn i borettslag for de som hadde hatt anledning til å spare. Da var det mindre grad av nettverk og i stor grad økonomisk evne som gjaldt. Samtidig fungerte nettverket som en kanal for å tipse om ledige boliger. Blant denne gruppen har det altså etter hvert vært mulig å skaffe seg bolig gjennom det vanlige kanalene på boligmarkedet som offentlige kilder og annonser, meglere og internett (Søholt 2001:52).

Tamiler har et stort nettverk seg i mellom, og nettverket er grunnleggende når det gjelder informasjon og hjelp til hverandre. Dette innebærer også at boliger som en selv ikke bruker i perioder leies ut til bekjent i miljøet, eller boligen er stor nok til å leie ut et rom. Kunnskapen om og erfaringen med det vanskelige boligmarkedet medfører en utstrakt hjelp mellom venner og kjente (Søholt 2001:71). I det somaliske miljøet kan det tyde på at det er mindre ressurser å fordele i nettverket, og at nettverket heller anvendes til informasjon om hvordan boligmarkedet fungerer (ibid.:118).

Nettverk fungerer støttende for de som er en del av et nettverk. De som derimot ikke inngår i slike hjelpenettverk må klare seg uten. Mange nettverk er slektskapsorientert og lukkede, og følger bestemte kriterier for inkludering.

Oppsummering

Hvilke hindringer opplever målgruppen?

Hindringene kan deles inn i såkalte primære og sekundære hindringer. De primære hindringene er basert på kriterier som individet ikke kan gjøre noe med, som for eksempel hudfarge, kjønn, etnisk og religiøs opprinnelse / tilhørighet. Disse kriteriene bidrar ofte til forskjellsbehandling. De sekundære hindringene kan endres eller svekkes over tid ved for eksempel å få høyere inntekt, bedre kunnskap om boligmarkedet og lignende.

Primære hindringer:

- Målgruppen opplever diskriminering både ved leie og ved kjøp av bolig. Fysiske kjennetegn som hudfarge ekskluderer målgruppen fra store deler av leiemarkedet og i noen utstrekning fra kjøpemarkedet, uavhengig av økonomi.

Sekundære hindringer:

- Beskjeden lønnsinntekt og økonomiske forpliktelser gir manglende muligheter til å spare til egenkapital til lån og til å få stort nok lån.
- I tillegg til få egnede boliger til målgruppen, oppleves det at det er vanskelig å få kommunal garanti for husleie eller lån til depositum. Ofte er også husleien høyere enn hva kommunen er villig til å dekke.
- Manglende kunnskap om hvordan markedet fungerer, hvordan skaffe seg bolig og hvilke offentlige virkemidler en har krav på oppleves som problem for målgruppen.
- Boligtilbudet som eksisterer i de enkelte kommunene er i liten grad tilpasset målgruppens behov i forhold til husholdstørrelse.
- Enkelte grupper faller utenfor de kommunale støtteordningene, blant annet på grunn av for høy leie.

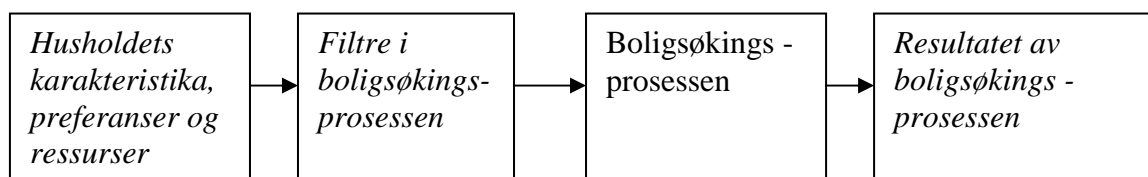
Hvilke strategier lykkes målgruppen med?

- *Noen i målgruppen har forsøkt etableringsstrategier ved å koble arbeid og bolig, for eksempel i ulike typer personalboliger.*
- En vanlig strategi er å flytte sammen med venner og familier. Ved å dele på boutgifter gis det rom for å spare egenkapital til lån.
- Til tross for stram økonomi har enkelte grupper kjøpt bolig fremfor å leie, fordi de ikke har sluppet til på leiemarkedet.
- Flere grupper kjennetegnes av økonomisk bevissthet, der hardt arbeid og streng prioritering av forbruk er viktig.

- Målgruppen benytter i stor grad personlig nettverk for å skaffe penger til bolig og til lån.
- Boligen skaffes gjennom nettverk, og er ofte slektskapsorientert.

Tre forhold kjennetegner vellykkete strategier for boliganskaffelse blant etniske minoriteter: gjenkjennelige elementer fra egen kultur, sentrale verdier som gruppene verdsetter samtidig som de har innlemmet og tilpasset seg mekanismene ved boligmarkedets funksjonsmåte (Søholt 2001:138).

Faktorer som påvirker målgruppens boligkarriere kan oppsummeres på følgende måte:



Nivå 1: Husholdets egenskaper, preferanser og ressurser.

Husholdets egenskaper omfatter for eksempel utdanning, jobb og inntektsnivå, samt størrelse og sammensetning. Videre omfattes egenskapene av fødeland, etnisk tilhørighet og innvandrere / flyktningsstatus.

Husholdets preferanser handler om hvor de ønsker å bo og størrelse på boligen. Ressurser handler både om erfaringskunnskap, språk og mestringsevne.

Nivå 2: Filtre i boligsøkeprosessen

Filtre eller mekanismer som påvirker boligsøkerprosessen omfatter blant annet type og størrelse på tilgjengelig boliger, boligkostnader og beliggenhet. Videre er boligsøkerprosessen avhengig av handlingene til aktørene på boligmarkedet som private utleiende, tilgjengelige kommunale boliger og ikke minst hvordan mottaksapparatet fungerer. Filtre i denne prosessen omfattes også av egenskaper ved boligsøker som blir sosialt konstruerte på bakgrunn av som hudfarge, etnisitet, kjønn og klasse.

Nivå 3: Boligsøkerprosessen

Søkerprosessen er avhengig av ulike typer strategier, som motivasjon og preferanser, muligheter, informasjonskilder, informasjonssøk, og identifisering og tilgang på økonomiske ordninger. Om boligsøkerprosessen skal lykkes er også avhengig av kontakt med boligselgere / markedet.

Nivå 4: Resultatet av boligsøkerprosessen

Dersom de andre forutsetningene eller faktorene er oppfylt, har målgruppen kommet inn på boligmarkedet, og får tilfredsstilt behov både for et sted å bo. Kvaliteten på oppnådd bolig/bomiljø vil påvirke hvorvidt dette er en tilfredsstillende situasjon eller ikke.

Vanskelighetene med boligetablering - knyttet til generelle forhold eller til målgruppen spesielt?

I begynnelsen av kapitlet ble det presentert individuelle ressurser hos målgruppen, satt i en sosio-kulturell, sosio-strukturell og politisk kontekst. Nedenfor oppsummeres disse ressursene, og som diskuteres i forhold til de ressursene som er alminnelig blant etnisk norske. Spørsmålet blir om vanskelighetene som oppleves med boligetablering hos målgruppen er knyttet til denne gruppen spesielt, eller om dette gjelder generelt for alle som skal etablere seg på boligmarkedet.

- *Arbeidsinntekt. Arbeidsinntekt er den viktigste inntektskilden blant enkelte minoritetsgrupper, mens det blant andre grupper utgjør en relativt liten andel. Arbeidsinntekten utgjør imidlertid generelt en mindre andel av inntekten hos minoritetsgrupper enn hos etnisk norske.*
- *Når det gjelder formue og arv, finner vi at dette har en viss betydning særlig blant den pakistanske delen av befolkningen. Arv omfatter først og fremst medgift. Pengegaver kan også forekomme. Blant de pakistanske familiene er det ikke uvanlig å hjelpe barna økonomisk i etableringsfasen. Pakistanere som gruppe har på mange måter klart å tilpasse seg det norske boligmarkedet, der de har klart å kombinere egen familiestruktur og måter å organisere husholdningsøkonomi på med det eksisterende boligmarkedet (Søholt 2001:107). For øvrig er formue, arv og tomtegaver først og fremst vanligst blant den etnisk norske delen av befolkningen.*
- *Å skaffe kausjonister byr på problemer, særlig blant grupper som mangler det nødvendige nettverket. Dette gjelder særlig for grupper og personer som ikke har vært lenge i landet. Tilgangen på kausjonister og garantister er lettere tilgjengelig for etnisk norske, og for dem som har etablert et nettverk i landet som har bygget opp økonomiske ressurser.*
- *Liten oppslutning om medlemskap i boligbyggelag handler i stor grad om manglende kunnskap og informasjon om hva det innebærer og hvilke fordeler som ligger i et medlemskap. Målgruppen har heller ikke hatt mulighet til å innarbeide en "tradisjon" i familien med å være medlem i boligbyggelag. Blant etnisk norske var det tidligere ikke uvanlig å få medlemskap i boligbyggelag i dåps- eller konfirmasjonsgave, eller som overføring fra foreldre med lang ansiennitet.*
- *Kunnskap om og erfaring med boligmarkedet er det i første rekke gruppen med pakistansk opprinnelse som har tilegnet seg. Ellers er det stor variasjon blant de ulike grupper. Kunnskap om boligmarkedet er i stor grad avhengig av botid i Norge, sammen med et godt nettverk. Med kort botid og lite nettverk stiller målgruppen svakt i forhold til det å skaffe seg bolig. Vi har imidlertid vist at kjennskap til og kunnskap om boligmarkedet i større grad er avhengig av livsfase og livssituasjon enn av etnisk bakgrunn. Etnisk norske som ikke har vært på boligjakt de siste årene, stiller også svakere enn dagens boligkjøpere.*
- *Offentlig økonomisk støtte. Det viser seg at ikke alle i målgruppen er berettiget til økonomiske boligsosiale støtteordninger, fordi de har for lav inntekt. Unntaket er ved førstegangsbosetting av flyktninger. For eksempel er det statlige boligstilskuddet ment å dekke deler av kjøpesummen for bolig. Ordningen er behovsprøvd, og det er en*

forutsetning for å få boligtilskudd at husstanden kan betjene sine boutgifter. Når det gjelder den statlige bostøtten er denne ment å dekke løpende utgifter til grupper med svak økonomi, for at de skal kunne anskaffe eller beholde en hensiktsmessig bolig. Bostøtten er behovsprøvd ut fra forholdet mellom boutgifter og husstandens samlede inntekt. Bostøtten fanger imidlertid ikke opp alle som har problemer med å klare boutgiftene, og flere grupper faller utenfor.

- *Ankomstidspunkt* når som helst i livet. Målgruppen følger ikke nødvendigvis den samme prosessen i etableringsfasen som etnisk norske som skal etablere seg. Fordi mange kommer som voksne har de ikke hatt anledning til å bygge seg opp økonomisk over tid. Mange av de voksne er også familieforsørgere (familiegjenforening). Forholdet mellom boligbehov og boligtilbud kan derfor være vanskelig, og gruppen har liten grad av mulighet til å velge bolig sammenlignet med etnisk norske.
- *Ikke anerkjent utdanning*. De fleste opplever at deres utdanning fra hjemlandet ikke etterspørres i Norge, og som ofte skyldes manglende vilje til å ansette personer med annen etnisk bakgrunn. De fleste i målgruppen får arbeid som ufaglærte i industrien, i renholds- og restaurantbransjen.

Oppsummeringen viser at vanskelighetene med å etablere seg på boligmarkedet i stor grad er knyttet til spesielle forhold i relasjonen mellom målgruppen og integrasjonsprosessen i Norge.

Ulike ressurser

Dette kapitlet har tatt for seg hvilke ressurser og kapital som målgruppen selv har, og som vises gjennom strategier for å komme seg inn og klare seg på boligmarkedet. I tillegg til økonomisk kapital, som er en viktig forutsetning for å kunne holde en bolig, er den kulturelle og sosiale kapitalen vesentlig for hvordan man for eksempel skaffer bolig, jobb, kunnskap om boligmarkedet, lån og støtte. Denne kapitalen er individuell og avhengig av erfaringsbakgrunn og er ikke nødvendigvis de samme som andre individer eller grupper har. Samtidig er det enkelte ressurser eller kapital som kjennetegner enkelte grupper og som skiller disse grupper fra andre. Som gjennomgangen har vist, kan det trekkes klare skiller mellom etnisk norske og minoritetsgrupper, der minoritetsgruppene ikke innehar den samme tilgangen på de ressursene som etniske norske har og som til dels er nødvendige i pressede boligmarkeder. På den annen side har kapitlet vist at personer med minoritetsbakgrunn utvikler egne strategier for å klare seg, for eksempel ved å skaffe arbeid som har personalboliger, ha flere jobber eller opprette private økonomiske nettverk blant venner og familier for å få penger til bolig.

Kapittel 3: Statlige og kommunale virkemidler i forhold til boligbistand til etniske minoriteter

I dette kapitlet skal vi redegjøre kort for de mest sentrale statlige og kommunale virkemidlene i forhold til å bistå vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn på boligmarkedet. Virkemidlene er generelle, rettet mot alle vanskeligstilte, og skal i prinsippet inkludere målgruppen. Det er et empirisk spørsmål om så er tilfellet. Vi skiller på økonomiske og andre virkemidler.

I annen del av kapitlet skal vi redegjøre for bruk av Husbankens ordninger overfor personer med etnisk minoritetsbakgrunn, så langt det lar seg gjøre. Manglende dokumentasjon av søkerens opprinnelse, gjør det vanskelig å dokumentere i hvilket omfang husbankens ordninger treffer vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn.

Statlig økonomisk boligbistand

Både kjøpslån og etableringslån skal hjelpe vanskeligstilte til å kjøpe egen bolig. *Etableringslån* skal gå til boligsøkende med svak økonomi, men allikevel ikke svakere enn at vedkommende klarer å betjene et lån. Lånet skal gå til personer i en etableringsfase, som søker om lån til nøkterne boliger.

Kommunene tar opp etableringslån i Husbanken etter søknad, og låner videre ut til boligsøkere. Det er kommunene som fatter avgjørelser om lån, etter retningslinjer utarbeidet av Husbanken sentralt.

Kjøpslån er en mulighet for de som skal kjøpe selveierbolig. Den enkelte søker selv Husbanken om dette lånet. Dette er en behovsprøvd låneordning, hvor lån gis til ungdom med svak økonomi, funksjonshemmede og andre vanskeligstilte husstander. En forutsetning er at det foreligger et behov for boligetablering eller skifte av bolig, noe som innebærer at den aktuelle boligsituasjonen ikke er tilfredstillende. Den nye boligen må, som ved etableringslån, være rimelig og nøktern hva gjelder standard.

Startlån innføres fra 1.1.2003 til erstatning for etableringslån og kjøpslån. Startlånet skal gjøre det enklere for lånekundene ved at de bare skal henvende seg til en instans, kommunen. Målgruppen er som før husstander med etableringsproblemer. Utmåling vil avhenge av behov og betalingsevne. Ved samfinansiering med lokale banker er intensjonen at de mest vanskeligstilte skal kunne få fullfinansiering, ev. med kombinasjon av boligtilskudd. Kommunene tar opp startlån i Husbanken, for videre utlån til enkelt husstander.

Boligtilskudd. Dette er et tilskudd som er ment å dekke deler av kjøpesummen for bolig. Ordningen er behovsprøvd og det legges vekt på om den vanskelige situasjonen er av mer varig karakter, både når det gjelder økonomi, fysiske, psykiske og eller sosiale problemer. Tilskuddet er et rente- og avdragsfritt lån som nedskrives med 10 prosent for hvert år husstanden bor i boligen. Tilskuddet kan gis i kombinasjon med etableringslån, kjøpslån og startlån. Det er en forutsetning for å få tilskuddet at husstanden kan betjene sine boutgifter. Det er kommunene som innvilger boligtilskudd til vanskeligstilte husstander.

Kommunene søker Husbanken om midler til boligtilskudd for vanskeligstilte.

Boligtilskudd kan også brukes til å subsidiere prosjekter for bygging eller erverv av utleieboliger til vanskeligstilte. Disse søknadene behandles av Husbanken. Prosjekter i kommuner med svært høye boligpriser og press på boligmarkedet kan søke om høyere andel boligtilskudd.

Statlig bostøtte til løpende boutgifter. I tillegg til disse ordningene vil økonomisk vanskeligstilte kunne søke om bostøtte. Ordningen har til hensikt å bidra til at eldre, uføre og barnefamilier med svak økonomi skal kunne anskaffe eller bli boende i en god og hensiktsmessig bolig. Det er kriterier både i forhold til husstanden og i forhold til boligen som må oppfylles for at en husstand skal være støtteberettiget. Bostøtten er behovsprøvd ut fra forholdet mellom boutgifter og husstandens samlede inntekt. Bostøtte er en statlig økonomisk støtteordning som administreres av Husbanken og kommunene.

Kommunal boligbistand

Kommunal bostøtte. En del kommuner har kommunal bostøtte i tillegg til den statlige bostøtten. Vi har ikke oversikt over hvor mange kommuner som har en slik ordning og hvor omfattende den er. Husbanken gjennomfører en kartlegging av omfang av kommunal bostøtte ved utgangen av 2002.

Med kommunal bostøtte menes en behovsprøvd ordning som gir direkte støtte til husstander for å senke boutgiftene. Behovsprøvd, subsidiert husleie regnes også som kommunal bostøtte.

Sosialhjelp. Den statlige bostøtten fanger ikke opp alle som har problemer med å klare boutgiftene sine, selv om de bor i en nøktern bolig (Stamsø og Østerby 2000). De som faller utenfor støtteordningen eller der hvor den ikke er tilstrekkelig, kan kommunene hjelpe med økonomisk sosialhjelp. Bistand i form av sosialhjelp er i stor grad basert på skjønn. I henhold til lov om sosiale tjenester er lovens formål ” å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre”. (Lov om sosiale tjenester §1, b).

Denne bestemmelsen, som er ment å klargjøre det overordnede målet for sosialtjenestens arbeid, angir hva sosialtjenesten er ment å oppnå med sine ulike tiltak.

Når det gjelder de vanskeligstilte på boligmarkedet, heter det videre at:

” Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker” (Lov om sosiale tjenester paragraf 3-4).

Som det kommer til uttrykk i et rundskriv fra sosialdepartementet, er en formålstjenlig bolig viktig for å oppnå eller opprettholde en akseptabel levestandard og en mest mulig selvstendig tilværelse. Selv om paragrafen er utformet relativt uforpliktende, med å bruke ordet ”medvirke til”, tillegges det sosialtjenesten å arbeide i retning av å tilby hensiktsmessige boliger til personer som ikke kan skaffe det selv av økonomiske eller andre grunner. Det nevnes spesielt personer som hemmes av alder og funksjonshemminger, samt personer som løslates etter endt soning eller sikring samt rusmisbrukere. Vanskeligstilte md etnisk minoritetsbakgrunn er ikke nevnt. Kategorien vanskeligstilte omfatter således personer med svært ulike behov for hjelp eller støtte.

Kommunale boliger er et virkemiddel for kommunene til å oppfylle sosiallovens bestemmelse om å medvirke til å skaffe boliger til de som av ulike årsaker ikke klarer det selv. I Norge er det bare 4 % kommunale utleieboliger. Blant annet for å spre den kommunale boligmassen i pressområdene og slippe vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn til i selveier- og andelseierboliger, har kommunene fått anledning til å kjøpe inntil 10 % av boligene i borettslag og sameier (St. meld. 17 (1996-97)). '10 % regelen' er lagt inn som egne bestemmelser i borettslagsloven og i eierseksjonsloven. I tillegg leier kommunene inn boliger fra det private markedet eller bistår vanskeligstilte til å få leid på det private markedet.

Midlertidig husvære. Kommunene har også forpliktelse til å hjelpe de som ikke klarer seg selv med midlertidig husvære (Lov om sosiale tjenester, paragraf 4-5). Dette innebærer et ansvar for å skaffe midlertidig husvære når en person eller familie er i en akutt nødsituasjon. Hva som vil være en nødsituasjon kan imidlertid diskuteres. Det vurderes etter skjønn.

Eksempler på midlertidig husvære er kommunale tilbud om døgnovernatting og ulike former for private eller kommunale hospitser. Noen kommuner har også midlertidige opptreningsentre hvor vanskeligstilte skal lære å håndtere en selvstendig bosituasjon. I Oslo er det for eksempel et botreningscenter rettet mot flyktninger og store barnefamilier fra Somalia.

Bruk av Husbankens ordninger for boligbistand til vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn

Spørsmålet er så i hvilken grad etniske minoriteter benytter seg av eller oppfyller kriteriene for de ulike økonomiske virkemidlene innenfor Husbankens system?⁷ Før vi drøfter konkret forbruk av lån og tilskudd til etablering må imidlertid følgende modifiseringer tilkjennevis.

For det første kan en innenfor Husbankens systemer ikke skille ut lån- og eller tilskuddsmottakere etter etnisk minoritetsbakgrunn. Verken sentralt eller lokalt gjøres det noen registrering av lånekundene etter personlige kjennetegn som etnisitet, fødeland eller nasjonal opprinnelse. Den eneste kategoriseringen vi i det følgende kommer til å benytte er derfor kategorien "Flyktninger", som er skilt ut som en egen kategori i husbankens system. Denne kategorien forutsetter å omfatte alle flyktninger. I forhold til å definere kategorien "flyktninger" eksisterer det imidlertid ingen fastsatt norm. Det er derfor i noen grad opp til kommunene selv å definere hvem som er en flyktning i det enkelte tilfellet. Vi vet ikke om kommunene benytter den byråkratiske definisjonen, knyttet til integreringstilskuddet, eller om det omfatter alle personer som har kommet til Norge som asylsøkere/flyktninger, eller om det også omfatter andre med ikke-vestlig bakgrunn som bor i Norge.

I gruppen "vanskeligstilte/åpen brukergruppe" inngår de utleieprosjektene som i utgangspunktet ikke er beregnet for en spesifikk brukergruppe, men for en fleksibel bruk til de som til en hver tid er mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Pr. i dag har Husbanken ingen oversikt over hvor stor andel av disse som benyttes av flyktninger.

Videre er det i det følgende for noen av ordningene drøftet kombinasjoner av lån og tilskudd. Siden lån og tilskudd kan ha ulike tilsagnstidspunktet innenfor samme sak, også ulikt år, er det året for når lånet ble gitt som er styrende for hvilket år som fremkommer i analysen. Siden

⁷ I avsnitt 3.3 baserer vi oss på opplysninger fra Husbanken høsten 2002.

avsnittet her drøfter perioden 1997 til 30.06.2002, kan det forekomme kombinasjoner som ikke fremkommer i tabellene. Således kan det for eksempel være gitt et kjøpslån i 1996, mens tilskuddet ikke ble gitt før i 1997. Denne kombinasjonen vil ikke komme med i tabellene.

Presskommuner versus andre kommuner

Kommunestrukturen i Norge er meget sammensatt, med store variasjoner i kommunestørrelse og kommunebeliggenhet. Kommunene varierer også i graden av attraktivitet i forhold til ulike etniske minoriteter og bosetting. Hovedtendensen er at storbyene er mer attraktive for etniske minoriteter enn mindre steder. Særlig er Oslo attraktivt, noe som kom frem tidligere i det vel 43 prosent av alle innvandrere i Norge fra Asia, Afrika, Mellom og Syd-Amerika samt Tyrkia er bosatt i Oslo.

Også andre byer og omegnskommuner til disse har i økende grad vært attraktive i forhold til etniske minoriteter. Dette gjelder både omegnskommuner til Oslo, østfoldkommunene og kommuner som Drammen, Fredrikstad og Sarpsborg, i tillegg til byene Bergen, Stavanger og Trondheim samt Tromsø i nord.

Her er det imidlertid viktig å være klar over at også andre steder kan være attraktive for enkeltgrupper av ulike grunner. Således har det for eksempel vært et stort innslag av tamiler i fiskeindustrikommuner nord i landet.

Et annet kriterium for å definere presskommuner er knyttet til kostnader ved ny produksjon av boliger, pris på bruktboligmarkedet, liten andel og press på rimelige boliger. Presskommuner er i denne forstand kommuner hvor det koster ekstra mye å skaffe boliger til vanskeligstilte og hvor det er mulig å få en relativt høy andel boligtilskudd til utleieboliger. Snittet på boligtilskudd til utleieboliger er ca. 30 prosent, mens det er mulig å få inntil 50 prosent.

I samarbeid med Husbanken har vi definert følgende kommuner som presskommuner. Hovedtyngden ligger på Østlandet.

Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Midt-Norge	Nord-Norge
Fredrikstad Moss Sarpsborg Asker Bærum Lørenskog Nittedal Oppegård Rælingen Skedsmo Ski Oslo Drammen	Kristiansand	Sandnes Sola Stavanger Bergen	Trondheim	Tromsø

Spørsmålet er om bruken av de etableringsorienterte virkemidlene varierer mellom disse definerte pressområdene og andre kommuner her i landet.

Etableringslån bevilget fra Husbanken til kommunene

I 2001 ble det bevilget 2.279 mrd til etableringslån fra Husbanken til kommunene. I 2002 frem til 30.06 var denne rammen økt til nær 2.3 mrd. Frem til og med 30.06 i 2002 gikk vel 56 prosent av denne rammen til de definerte pressområdene. Dette var anslagsvis den samme andelen som gikk til de definerte pressområder året før, i 2001.

Av pressområdenes ramme gikk igjen 46 prosent til Oslo i dette tidsrommet. 25 prosent gikk på samme tid til de tre byene Bergen, Stavanger og Trondheim til sammen.

Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad etableringsordningen kommer etniske minoriteter til gode i deres etableringsprosess. Da det som nevnt ikke registreres etnisk bakgrunn til søkere og mottakere av etableringslån, vil imidlertid registreringene bli noe mangelfulle. Det eneste som registreres i en slik sammenheng som forteller oss noe om etnisitet og innvandrerbakgrunn er flyktningstatus. I det som følger vil vi derfor se i hvilken grad personer med flyktningstatus blir tilgodesett innenfor etableringslåneordningen. Dette kommer til uttrykk i tabell 3.1.

Tabell 3.1. **Etableringslån** til enkeltpersoner, fordelt på antall boliger og andel boliger til flyktninger, totalt utbetalt beløp og andel av beløpet som går til flyktninger. Alle tall er fra året 2001.

Kommune	Antall boliger i alt	Andel av boligene til etablering av flyktninger	Beløp i alt 1000 kroner	Andel av beløpet til flyktninger
Hele landet	11 324	4.9	3 004 308	4.8
Presskommuner	4 956	4.0	1 831 983	3.8
Distriktskommuner	6 368	5.5	1 172 325	6.5
Moss	87	0	45 115	0
Sarpsborg	155	6.5	44 600	5.9
Fredrikstad	153	7.8	40 489	5.7
Ski	61	4.9	24520	4.7
Oppegård	39	15.4	9150	14.8
Bærum	82	8.5	35 743	8.3
Asker	48	16.7	11 588	17.9
Rælingen	27	14.8	5 511	16.6
Lørenskog	52	0	11 749	0
Skedsmo	43	11.6	18 283	15.0
Nittedal	50	6.0	17 233	3.4
Oslo	1 654	5.9	751 703	5.7
Drammen	91	0	30 459	0
Kristiansand	108	8.3	29 935	6.6
Sandnes	179	9.5	39 042	8.9
Stavanger	351	2.6	93 669	2.7
Sola	20	15.0	4 069	12.9
Bergen	803	0	397 174	0
Trondheim	694	0	145 578	0
Tromsø	259	1.9	76 373	2.0

Kilde: Husbanken 2002.

Tabellen viser at på landsbasis var 4.9 prosent av samtlige boliger med etableringslån i 2001, boliger for flyktninger. I alt gikk 4.8 prosent av den totale rammen på 3 mrd til boliger for flyktninger.

Ser en på fordelingen av disse midlene mellom de kommuner vi i denne studien har definert som presskommuner og de resterende kommunene som i tabellen er definert som distriktskommuner, ser vi at det kanaliseres mer midler til flyktningboliger i de såkalte distriktskommunene enn til presskommunene. Således går 6.5 prosent av rammen for distriktskommunene til boliger for flyktninger, mens dette gjelder for 3.8 prosent av rammen for presskommunene.

Når det gjelder fordelingen de ulike presskommunene imellom, er det imidlertid svært store variasjoner. I flere av kommunene er det ingen flyktningboliger blant de boligene som blir gitt etableringslån. Dette gjelder både i Moss, Lørenskog, Drammen, Bergen og Trondheim. I omegnskommuner til Oslo, som Asker, Rælingen og Skedsmo tildeles 15 prosent eller mer av kommunens ramme for etableringslån til flyktningboliger.

I Oslo er 5.9 prosent av de boliger som får etableringslån, boliger for flytninger. Dette utgjør 5.7 av den økonomiske rammen. I Stavanger gjelder dette 2.6 prosent av boligene, og 2.7 av totalrammen.

Kjøpslån fra Husbanken til enkeltpersoner

I hvilken grad går så kjøpslån fra Husbanken til å finansiere boliger for personer med flyktningstatus? Kjøpslån er lån til selveierboliger alene. Dette kommer til uttrykk i tabell 3.2 på neste side. Denne tabellen gir antall boliger med kjøpslån totalt, rammen totalt til kjøpslån, samt andelen av henholdsvis boliger og totalrammen tildelt flyktningboliger. Alle tallene er fra 2001.

Tabell 3.2. **Kjøpslån** til enkeltpersoner, fordelt på antall boliger og andel av boligene til flyktninger, samt totalt utbetalt beløp og andel av beløpet som går til flyktninger. Alle tall er fra året 2001.

Kommune	Antall boliger i alt	Andel av boligene til flyktninger	Beløp i alt 1000 kroner	Andel av beløpet til flyktninger
Hele landet	4 207	3.9	2 564 592 134	4.3
Presskommuner	1 557	4.0	1 058 332 704	4.5
Distrikt	2 650	3.9	1 506 259 430	4.1
Moss	32	0	20 253 000	0
Sarpsborg	54	16.7	32 385 000	17.9
Fredrikstad	63	15.9	39 276 000	16.2
Ski	36	8.3	28 416 000	12.5
Oppegård	22	22.7	16 928 000	25.0
Bærum	52	7.7	42 610 000	8.1
Asker	42	9.5	33 275 000	10.5
Rælingen	23	0	16 469 000	0
Lørenskog	18	11.1	12 447 000	10.7
Skedsmo	31	19.4	24 522 000	19.6
Nittedal	12	0	8 584 000	0
Oslo	509	2.2	345 959 000	2.6
Drammen	33	0	19 144 000	0
Kristiansand	66	0	39 507 000	0
Sandnes	47	4.3	34 047 000	4.5
Stavanger	90	0	66 129 304	0
Sola	9	0	7 197 000	0
Bergen	76	3.9	49 426 000	4.7
Trondheim	188	1.9	114 247 400	1.9
Tromsø	154	0	107 511 000	0

Kilde: Husbanken 2002.

Tabellen viser at kjøpslånene fra Husbanken i noe større grad går til flyktningboliger i pressområder enn i distriktskommunene. Totalt er 3.9 prosent av de boliger i landet som i 2001 ble finansiert med Husbankens kjøpslån, boliger for flyktninger. Dette utgjør 4.3 av den totale rammen dette året.

Som for fordelingene av Husbankens etableringslån, er også fordelingen av Husbankens kjøpslån svært ulikt fordelt mellom våre definerte presskommuner, i forhold til andel til boliger for flyktninger. Andelen boliger for flyktninger finansiert av kjøpslån fra Husbanken er på 2.2 prosent i Oslo, og 2.6 prosent av totalrammen. Dette er noe lavere enn tilfellet er i Bergen, hvor 3.9 prosent av boligene som var finansiert av kjøpslån fra Husbanken gikk til boliger for flyktninger. I Trondheim var andelen 1.9 mens ingen av de boligene som ble finansiert av kjøpslån fra Husbanken i Stavanger, var boliger for flyktninger i 2001. Heller ikke i sentrale byer som Kristiansand, Drammen, Tromsø eller Moss var det flyktninger blant de som fikk tildelt kjøpslån fra Husbanken i 2001.

I Fredrikstad og Sarpsborg derimot var om lag 16 prosent av boligene med kjøpslån boliger til flyktninger. Sammenliknet med nullbruken i Moss avdekker dette store individuelle

variasjoner mellom kommuner, innenfor relativt avgrensede geografiske og likeens områder. Det samme gjelder om en sammenlikner Oppegård og Nittedal. I Oppegård er en av fire boliger med kjøpslån i 2001, bolig for flyktninger, mens det i Nittedal ikke ble finansiert noen boliger for flyktninger via ordningen i det hele tatt.

Kombinasjon av kjøpslån og boligtilskudd fra Husbanken til enkeltpersoner.

I 2001 ble det gitt en kombinasjon av kjøpslån og boligtilskudd til i alt 109 boliger. Dette utgjorde vel 54.9 mill kroner. Dette var en økning fra året før, hvor det ble gitt om lag 47.5 mill i kjøpslån og boligtilskudd til 101 boliger.

Bare et mindretall av disse boligene gikk til flyktninger. I 2001 ble det gitt en kombinasjon av kjøpslån og boligtilskudd til 5 boliger for flyktninger over hele landet. Dette tilsvarte 3.3 mill kroner. Året før, i 2000, var de samme tallene 2 boliger for til sammen litt i overkant av 1 mill.

Ingen av disse boligene for flyktninger lå i de definerte presskommunene. Dette gjaldt i det hele tatt generelt for denne formen for finansiering, som i svært liten grad er utbredt i pressområdene. I 2000 ble det kun gitt en kombinasjon av kjøpslån og boligtilskudd til etablering i tilfelle med en bolig i pressområder. På dette området har det også vært en nedgang fra 1997.

Boligtilskudd til utleieboliger fra Husbanken til kommunene

Det siste av Husbankens virkemidler vi skal se på er ordningen med boligtilskudd til utleieboliger fra Husbanken til kommunene. Tabell 3.3 gir boligtilskudd til utleieboliger fordelt på bolig i alt og totalt utbetalt beløp, samt andel boliger til flyktninger og andel av beløpet som går til flyktninger. Alle tall er fra året 2001.

Tabell 3.3. **Boligtilskudd til utleieboliger** fra Husbanken til kommunene fordelt på antall boliger i alt og andel boliger til flyktninger. Totalt utbetalt beløp og andel av beløpet som går til flyktninger. Alle tall er fra året 2001.

Kommune	Antall boliger i alt	Andel av boligene til flyktninger	Beløp i alt	Andel av beløpet til flyktninger.
Hele landet	659	31.6	163 680 000	38.2
Presskommuner	365	15.9	94 789 000	25.5
Distrikt	294	51.0	68 891 000	55.7
Moss	0	0	0	0
Sarpsborg	4	100	1 764 000	100
Fredrikstad	1	100	487 000	100
Ski	1	100	1 782 000	100
Oppegård	2	50.0	1 275 000	78.4
Bærum	16	0	6 755 000	0
Asker	21	19.0	6 703 000	35.8
Rælingen	0	0	0	0
Lørenskog	6	100	3 040 000	100
Skedsmo	9	44.4	2 827 000	54.2
Nittedal	4	100	1 912 000	100
Oslo	136	24.3	41 202 000	24.8
Drammen	0	0	0	0
Kristiansand	23	0	2 311 000	0
Sandnes	1	0	154 000	0
Stavanger	75	0	4 656 000	0
Sola	0	0	0	0
Bergen	15	0	6 989 000	0
Trondheim	51	0	12 932 000	0
Tromsø	0	0	0	0

Kilde: Husbanken 2002.

Det første som slår en i forhold til Husbankens boligtilskudd til utleieboliger i kommunene er hvor store variasjoner det er i bruken av dette virkemidlet. Samlet fikk 659 boliger slike tilskudd i 2001. Av disse var 31 prosent boliger for flyktninger. Anvendelsen av dette i forhold til flyktninger var imidlertid lavere i presskommuner enn i distriktskommuner. Mens en av to boliger med slike tilskudd i distriktskommunene var en bolig for flyktninger, gjaldt dette færre enn en av fem i presskommuner. Blant presskommunene er det imidlertid bare Oslo av de kommunene av noe størrelse, virkemidlet benyttes i særlig utstrekning. Der går en av fire utleieboliger til vanskeligstilte, til flyktninger. For Oslos del kan andelen på vel 25 prosent til flyktninger skyldes at kommunen har mange grupper vanskeligstilte og at flyktninger ikke er prioritert foran andre vanskeligstilte hva gjelder bolig. I Oslo er det totalt 136 boliger som får slike tilskudd. I kommunene Sarpsborg og Fredrikstad benyttes tilskuddet utelukkende til boliger for flyktninger, men antallet boliger som kommer inn under ordningen er samtidig svært lavt.

Tilskuddet er ikke delt ut til utleieboliger til flyktninger i byene Bergen, Stavanger, Trondheim, Drammen, Kristiansand eller Tromsø.

Oppsummerende om anvendelsen av Husbankens finansieringsordninger i forhold til bolig til flyktninger

Med det forbehold om at vi i dette avsnittet kun får vurdert i hvilken grad flyktninger mottar bistand til bolig via Husbankens ordninger, og ikke andre personer og husstander med etnisk minoritetsbakgrunn, kommer det frem enkelte interessante trekk.

Stor variasjon mellom kommunene

Det mest slående er de store variasjonene mellom kommunene i forhold til om boliger til flyktninger, er blant de boliger som får støtte. Dette gjelder enten det er snakk om etableringslån, kjøpslån eller boligtilskudd til utleieboliger. Samtidig er det langt flere boliger for flyktninger relativt sett, som får boligtilskudd til utleieboliger enn som får etableringslån eller kjøpslån. Mens snaut fem prosent av boliger som får etableringslån på landsbasis er boliger for flyktninger, og fire prosent i tilfellet med kjøpslån, gjelder dette vel 30 prosent av boligtilskuddene til utleieboliger.

Av storbyene skiller Oslo seg i noen grad ut fra byene Bergen, Trondheim og Stavanger. Både når det gjelder fordeling av etableringslån til enkeltpersoner og boligtilskudd for utleieboliger benyttes dette i langt større grad til å finansiere boliger for flyktninger i Oslo enn i de tre andre storbyene. Når det gjelder kjøpslån benyttes dette andelsvis i større utstrekning til flyktningboliger i Bergen enn i Oslo. Men forskjellene er ikke så store. Generelt går kun mindre andeler av kjøpslånene til å finansiere flyktningboliger.

Hvordan kan ulikhetene mellom kommunene forklares?

Hvilke sammenhenger er det så mellom kommunenes bruk av et virkemiddel og bruken av andre virkemidler, i forhold til flyktningboliger? Og hva er eventuelt årsakene til at kommunene prioriterer og fordeler som de gjør? For å få et inntrykk av dette oppsummerer vi i neste tabell andelen boliger av det totale antall boliger som bygges med støtte fra de ulike ordningene som går til flyktninger.

Tabell 3.4. Andel av boligene som går til flyktninger innunder de tre ulike ordningene i de forskjellige kommunene. Alle tall er fra året 2001.

Kommune	Etableringslån	Kjøpslån	Boligtilskudd	Sum antall boliger
Hele landet	4.9	3.9	31.6	925
Presskommuner	4.0	4.0	15.9	318
Distrikt	5.5	3.9	51.0	607
Moss	0	0	0	0
Sarpsborg	6.5	16.7	100	23
Fredrikstad	7.8	15.9	100	23
Ski	4.9	8.3	100	7
Oppegård	15.4	22.7	50.0	12
Bærum	8.5	7.7	0	11
Asker	16.7	9.5	19.0	16
Rælingen	14.8	0	0	4
Lørenskog	0	11.1	100	8
Skedsmo	11.6	19.4	44.4	15
Nittedal	6.0	0	100	7
Oslo	5.9	2.2	24.3	141
Drammen	0	0	0	0
Kristiansand	8.3	0	0	9
Sandnes	9.5	4.3	0	19
Stavanger	2.6	0	0	9
Sola	15.0	0	0	3
Bergen	0	3.9	0	3
Trondheim	0	1.9	0	3
Tromsø	1.9	0	0	5

Kilde: Husbanken 2002.

Som det kommer til uttrykk i tabellen er det særlig i forhold til boligtilskuddene, andelen boliger til flyktninger er høy. Dette gjelder samlet sett, men også i både pressområder og distriktsområdene. Bryter vi dette ned på kommunenivå viser det seg imidlertid at noen kommuner skiller seg ut med jevnt over høyt forbruk av alle tre ordningene i forhold til flyktninger, mens andre kommuner nær sagt ikke benytter disse ordningene for flyktninger i det hele tatt. Således er det både i Sarpsborg og Fredrikstad en relativt høy andel av boligene som bygges med støtte fra en av disse tre finansieringsordningene, som er boliger for flyktninger. Det samme gjelder i noen grad for Ski, Oppegård, Asker og Skedsmo. I den andre enden av skalaen finner vi Moss og Drammen, hvor det ikke ble bygget noen boliger i 2001 for flyktninger med økonomisk støtte via noen av disse tre ordningene. Også i Tromsø, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Rælingen var det liten støtte via disse tre ordningene til boliger for flyktninger.

Samlet har 925 boliger for flyktninger samlet i landet fått støtte fra disse tre ordningene. Flertallet av disse boligene ligger i det vi her har definert som distriktene. Blant de største byene ligger Oslo høyest, med 141.

Bruken av ordningene er interessant om en sammenlikner mellom relativt like kommuner. Således skulle en tro at boligbehovet blant flyktninger i Moss ikke skulle atskille seg vesentlig fra boligbehovene blant flyktninger i Sarpsborg og Fredrikstad. Allikevel er bruken av

virkemidlene svært ulike i forhold til denne gruppen. Det samme ser vi mellom Ski og Oppegård, i forhold til Rælingen.

Variasjon i det lokale boligmarkedet?

Dette kan selvsagt ha sammenheng med mange forhold. Men variasjoner i det lokale boligmarkedet kan her ha betydning. Høye andeler eneboliger og store leiligheter kan redusere bruken av disse virkemidlene blant flyktninger nettopp idet det kreves så vidt store økonomiske ressurser for å få tak i en bolig, at det uansett ikke er mulig for flyktninger å etablere seg, selv om de skulle få rimeligere lån via disse ordningene. Eller det kan være slik at kommunene allerede disponerer nok boliger som brukes til bosetting av flyktninger.

Kommunal evne og vilje til å ta i bruk ordningene?

En annen forklaring kan være den kommunale evnen og ikke minst politiske viljen til å benytte disse virkemidlene til å skaffe boliger til flyktninger. Er det slik at en i noen kommuner er mer villig til å la flyktninger komme inn under rammene for å få for eksempel etableringslån? I og med at det er kommunene selv som tar beslutningene om lånesøknader og bevilger lån og på den andre siden også bærer risikoen med lånene, er det også opp til kommunene hvilke konkrete avgrensninger de gjør i forhold til å begrense målgrupper og låntakere, eller på den andre siden, politisk vilje til å prioritere flyktninger i forhold til disse virkemidlene. Streng økonomiske rammer, avstedkommer ofte lav risikovillighet, noe som igjen kan resultere i en skeptisk og avventende politisk villighet overfor en utsatt gruppe som flyktninger vil være. Dette er imidlertid forhold som går utover hva vi kan dokumentere i denne studien.

Bruk av Husbankens ordninger i forhold til førstegangsbosetting av flyktninger og andre vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn

Uten at vi kan si det sikkert, er vårt inntrykk ut fra kjennskap til Husbankens ordninger, kunnskap om kommunenes boligarbeid og kjennetegn ved denne gruppen vanskeligstilte at:

Boligtilskudd til utleieboliger er et virkemiddel som brukes av kommunene for å skaffe boliger til førstegangsbosetting av flyktninger.

Etableringslån, kjøpslån og boligtilskudd er finansieringsordninger som brukes når flyktningene skal videre på boligmarkedet *etter* den første boligen. For eksempel når integreringstilskuddet opphører eller kommunale leiekontrakter går ut og en del flyktninger har kommet i arbeid slik at de kan betjene et boliglån. Da vil de også være berettiget statlig bostøtte etter vanlige vilkår.

Når det gjelder vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn som har vært lenge i landet, vet vi ikke om kommunene klassifiserer denne gruppen som 'flyktninger' eller om de er del av gruppen 'vanskeligstilte'. I følge Boligvirkemiddelstaten i Oslo kommune er deres inntrykk at rundt 1/3 av tilsagn om etableringslån høsten 2002, går til boligsøkere med etnisk minoritetsbakgrunn. Boligkontorene i bydelene i Oslo melder samtidig at mellom 20 og 90 prosent av klientene har slik bakgrunn.⁸ Dette er en stor andel i forhold til deres andel av befolkningen i Oslo som er ca. 13 prosent. Dette understrekes av annen dokumentasjon om at

⁸ Pågående undersøkelse. Søholt (2002).

denne sektorpopulasjonen har lavere inntektsgrunnlag enn majoritetsbefolkningen og dermed vanskeligere for å matche prisnivået på boligmarkedet.

Kapittel 4: Offentlige strategier og løsningsmodeller for boligetablering blant personer med etnisk minoritetsbakgrunn

Innledning

Offentlige strategier for boligetablering blant personer med etnisk minoritetsbakgrunn handler om to situasjoner:

- *Førstegangsbosetting av nyankomne flyktninger*; kvoteflyktninger som bosettes rett i en kommune og personer som har fått innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag og som flytter ut av mottak.
- *Bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet med etnisk minoritetsbakgrunn*. Dette handler om alle kategorier av innbyggere med minoritetsbakgrunn, unntatt førstegangsbosetting. For denne gruppen er det ingen særlige boligsosiale virkemidler. Utfordringen er knyttet til omfang og treffersikkerhet av alminnelige boligsosiale virkemidler rettet mot alle kategorier av vanskeligstilte.

Det varierer med tilgjengelig dokumentasjon av Utlendingsdirektoratets, Husbankens og kommunenes erfaringer med boligbistand til disse to hovedgruppene. De offentlige strategiene er hovedsakelig fokusert på førstegangsbosetting av flyktninger. Det er også denne gruppen som er best dokumentert. Det er imidlertid den andre gruppen som er i hovedfokus for denne utredningen.

I det følgende skal vi presentere dokumenterte erfaringer av positiv og negativ karakter fra kommunenes boligarbeid overfor etniske minoriteter. Hva har fungert bra, og hva har fungert mindre bra? Hvordan opplever kommunene situasjonen? Vi skal også trekke fram erfaringer og strategier fra andre land.

Første del fokuserer på hva som oppleves som vanskelig og problemfylt i boligarbeidet, sett fra myndighetenes side. Annen del fokuserer på hva kommunene gjør og lykkes med i boligarbeidet. I tredje del har vi hentet frem erfaringer og strategier fra andre land som kan være nyttige og inspirere boligarbeidet i Norge.

Hindringer og problemfelt

Når vi skal vurdere hindringer og problemfelt for boligetablering, hjelper det å ha en oversikt over hvor mange i de aktuelle gruppene som skal inn på boligmarkedet. Uavhengig av årsak til og motivasjon for ankomst til Norge, trenger nyankomne et sted å bo.

Førstegangsbosetting handler om personer som har fått permanent oppholdstillatelse i Norge og som skal etablere seg på boligmarkedet. Gruppen omhandler kvoteflyktninger, de som har fått positivt vedtak om asyl og de som har fått vedtak om opphold på humanitært grunnlag. Tallene er basert på opplysninger fra Utlendingsdirektoratet.

Tabell 4.1: Måltall og antall førstegangsbosatte flyktninger i kommunene i 2001 og 2002.
Kilde: Utlendingsdirektoratet.

	Behov for bosetting	Måltall for bosetting	Bosatt	Bosettingsklare i mottak pr. 31.10.02
2001		10500 (pr. 31.01) 6700 (pr. 30.11)	5867	
2002	6000	5000	3598 (pr. 31.10)	1856

Måltallene referer til behov kombinert med hva en antar er mulig å få bosatt i kommunene i løpet av et år. I 2001 ble det bosatt ca. 900 personer mindre enn planlagt.

I tillegg til de som er bosatt som Utlendingsdirektoratet har ansvar for i 2002, er det bosatt 3160 personer på familiegjenforening med flyktninger. Dette øker ikke behovet for antall boliger i første omgang, men kan føre til behov for flytting til større bolig. I forhold til prognosen på 5000 bosatte i 2002, anslår Utlendingsdirektoratet pr. 15.11.2002 at de skal klare dette.

Noen grupper er vanskelige å få bosatt i kommunene og de blir sittende lenge i mottak. Mindreårige asylsøkere, som har fått oppholdstillatelse, er blant disse. Kommunene vil ikke ha dem selv om staten dekker utgiftene. Ved utgangen av 2002 sitter rundt 250 mindreårige flyktninger i mottak og venter på bosetting.

Andre nyankomne som har fått tillatelse til opphold i Norge av permanent eller midlertidig karakter, er familiegjenforente med personer utenom asylsøkere/flyktninger, i tillegg til studenter og arbeidssøkere. Alle disse kategoriene må i prinsippet klare seg selv på boligmarkedet. De har ikke spesielle rettigheter utover de alminnelige boligsosiale virkemidlene.

Tabell 4.2: Personer som har fått oppholdstillatelse i Norge. Unntatt asylsøkere og flyktninger.
Kilde: Utlendingsdirektoratets nettbaserte statistikk over familiegjenforening, arbeidstillatelser og oppholdstillatelser.

	2000	2001	2002 (t.o.m. sep)
Familiegjenforente*	6758	12095	
Arbeidstillatelser**	11317	13624	17 621
Oppholdstillatelser; - EØS	2619	4190	
Oppholdstillatelser - studenter	1978	1604	
Sum	22672	31513	

* Familiegjenforente med flyktninger og med andre personer med innvandrerbakgrunn som har oppholdstillatelse i Norge. Familiegjenforente med flyktninger i 2002 var 116 personer (UDI, internstatistikk, tabell 1.15).

**Arbeidstillatelser omfatter kategoriene arbeidende gjest, au pair, praktikant, sesongarbeider og spesialister. I 2002 var sesongarbeiderne den klart dominerende gruppen med 15.140 personer.

I tillegg til ulike kategorier av nyankomne, kan gruppen vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn omfatte ungdom som har bodd i Norge kort eller lenge, og som skal flytte

til egen bolig. Dessuten voksne med slik bakgrunn som av ulike årsaker ikke har ordnet eller har kommet i en vanskelig boligsituasjon.

Oversiktene over viser at den største utfordringen antallsmessig når det gjelder nyankomne, er gruppen som må klare seg selv på boligmarkedet, dvs. de som ikke blir kategorisert som førstegangsbosetting av flyktninger. Det er rimelig å anta at en stor andel av dem som gis opphold av andre grunner enn som flyktninger, vil ha behov for og søke etter rimelige boliger som står i samsvar med deres inntektsgrunnlag. Vi vet også at de fleste av disse vil bosette seg i Oslo og andre pressområder hvor det nettopp er stor konkurranse om denne typen boliger. I tillegg kommer alle de som tidligere i sin boligkarriere ble kategorisert som flyktninger og fikk bistand til sin første bolig, og som senere må klare seg på det alminnelige boligmarkedet. Behovet for økning i antall boliger på bakgrunn av innvandring, må sees i forhold til nettoinnvandring. I følge SSB (2002) var nettoinnvandringen i 1998 på 13 823 personer, det høyeste inntil da. Den fremtidige nettoinnvandringen vil avhenge av blant annet kriger, flyktningestrømmer og innvandringspolitikken nasjonalt og innenfor Schengen området, både i forhold til flyktninger og familiegjenforening. For ulike befolkningsfremskrivninger og størrelse på nettoinnvandring (Se kapittel 5).

Problemer i forbindelse med førstegangsbosetting av flyktninger

De siste årene har bosettingen av flyktninger i Norge hatt preg av manglende måloppnåelse både når det gjelder bosettingstempo- og omfang (Rapport UDI 2000). Det er et uttalt mål at flyktninger som bor i statlige mottak ikke skal vente lenger enn 6 måneder på bosetting i en kommune etter at positivt vedtak er fattet. Retningslinjer for en 'ny bosettingsmodell' ble derfor utarbeidet i 2001 og iverksatt fra våren samme år. Intensjonene bak den nye modellen er å sikre nok bosettingsplasser i kommunene og få til en stabil og rask bosetting (Kommunal- og regionaldepartementet 2001). Det er to nye strategier i modellen. For det første at et nasjonalt utvalg fastsetter bosettingsbehovet det kommende året og fordeler antall flyktninger på *fylkene*, i forhold til fylkenes folketall. På fylkesnivå er det Utlendingsdirektoratets regionkontor i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund lokalt, som fordeler antall flyktninger på den enkelte kommune. Kriteriene som legges til grunn for fordeling er en kombinasjon av folketall, flyktningenes ønske om bosted, tidligere erfaring med bosetting og arbeidsmarkedet. Det andre som er nytt er at strategien legger opp til en mer konsentrert bosetting i sentrale strøk enn tidligere. Kommunenes Sentralforbund ser for seg ca. 20 bykommuner hvor det er aktuelt å se bosetting i disse kommunene i sammenheng med nabokommuner. Intensjonen er å legge til rette for en viss størrelse på nasjonalitetsgrupper som bosettes, forsøke å begrense sekundærflyttinger, spre presset på flere kommuner og se på arbeids- og boligmarkedet innen et større område i sammenheng (ibid.:32). Det er imidlertid en økende diskrepans mellom nasjonale bosettingsmål og bosettinger i kommunene som preger bildet. Flere norske kommuner opplever det som vanskelig å følge opp kommunale handlingsplaner og intensjoner som er basert på mål og prinsipper nedfelt i offentlige dokumenter om innvandrings- og flyktningepolitikken.

Holdninger: forskjellsbehandling av etniske minoritetsgrupper

Erfaringer fra kommuner rundt i landet viser at det er mange uformelle forutsetninger til stede for bosetting i kommunene. Kommunenes vedtak om bosetting er utgangspunktet for bosettingsarbeidet mellom kommunene og UDIs regionskontorer. Disse inneholder bl.a. informasjon om hva slags flyktninger som skal bosettes i kommunen. Vedtakene kommer ofte som resultat av dialoger mellom fagfolk / flyktningekonsulenter og UDIs regionskontor. Preferanser som styrer bosettingen kan være for eksempel at kommunene vil unngå å bosette enslige menn, men helst ønsker familier. Begrunnelsen ligger i at familier, særlig med små barn, er lettere å integrere i lokalsamfunnet enn enslige, i tillegg til at boligmassen ikke hensiktsmessig for enslige (Rapport UDI 2000:39).

Kommunene har også nasjonalitetspreferanser. Flere kommuner antyder at de har positive erfaringer med bosetting av bosniere og gjerne vil ha lignende grupper, men at de ikke ønsker flere somaliere eller personer fra Iran og Irak. Argumentene som anvendes er tilgang på tolk, og at den sistnevnte gruppen ofte sliter med negative ting. Det reserveres mot å bosette flyktninger med spesielle behov, spesielt de som trenger oppfølging for psykiske eller fysiske plager. Press på og manglende kapasitet i det kommunale apparatet oppgis som årsak. Dette gjelder både små og store kommuner. Reservasjonene er også koblet til ønsket om å gjøre en kvalitetsmessig god bosettingsjobb, både for de som allerede er bosatt og for nye som kommer inn, og at det er viktig å bygge videre på de grupper som allerede er bosatt. Å styrke eksisterende grupper kan i følge kommunene redusere utgifter til tolk, morsmåslærere og tospråklige assistenter, samtidig som det styrker miljøet innad. Kontinuitetsargumentet gjelder imidlertid ikke for somaliere. Dette påpekes som en bekymringsfull utvikling når det sitter mange bosettingsklare somaliere i statlige mottak med til dels lang ventetid bak seg (ibid.44).

Kommunal kapasitet og økonomi

Bosetting av flyktninger er mer enn boliganskaffelse. Til tross for at boliger er en helt grunnleggende forutsetning, gir kommunene uttrykk for at de vurderer bosetting i forhold til presset på kommuneforvaltningen og økonomien generelt. Kvalifisering, arbeid, helse, skole / barnehage og norskopplæring skal også legges til rette. *Frustrasjonene handler blant annet om det gapet som oppstår mellom handlingsplaner som utarbeides og oppfølgingskapasiteten for de som er involvert i innvandrings- og flyktningearbeid.* Frustrasjonene omfatter både mangel på antall medarbeidere og mangel på den kompetanse som er nødvendig for å utføre arbeidet tilfredsstillende. Et problem er at nyutdannede medarbeidere som får sin første jobb på et flyktningekontor, ofte slutter etter relativt kort tid, når de har opparbeidet erfaring. Dette fører til liten kontinuitet og følgelig liten grad av erfaringsoverføring til andre medarbeidere (Carlsson 1998).

Knapphet på oppfølgingskapasitet i de kommunale kontorene kan også føre til en større grad av klientifisering av flyktninger og innvandrere (Carlsson 1998). Fordi det er for få medarbeidere i forhold til oppgavene, fører dette til at den enkelte som søker hjelp ikke får den oppfølgingen som er nødvendig for å bli selvhjulpne. Målgruppen får god kompetanse på hvilke rettigheter og muligheter som finnes i det kommunale hjelpeapparatet, men liten kompetanse på å mestre eget liv og bli selvhjulpne i forhold til boligetablering og dagliglivet ellers (ibid.:35).

Manglende kapasitet både på økonomiske og menneskelige ressurser i det kommunale apparatet er for mange kommuner helt utslagsgivende for hvor stor andel flyktninger de kan klare å bosette. I en undersøkelse rettet mot Oslo kommunes boligkontor høsten 2002, kom det frem at den største hindringen for å gjøre en god jobb var mangel på ansatte til å følge opp de boligsøkende. Dette gir seg særlig utslag overfor vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn og der saksbehandler og boligsøker ikke kan kommunisere på felles språk.⁹ Denne situasjonen påvirker både arbeidet med å få til en tilfredstillende førstegangsbosetting og ved bistand til andre vanskeligstilte med etniske minoritetsbakgrunn.

Kommunene viser ofte til slitasje og press i flere sektorer. Argumentene om manglende kapasitet og økonomi er nært knyttet til en relativt utbredt misnøye med integreringstilskuddet og tilskuddet til norskundervisning. *Utilstrekkelige statlige finansieringsordninger* er av avgjørende betydning for at de reserverer seg mot økt bosetting av flyktninger (Rapport UDI 2000:36).

En fare som flere kommuner er oppmerksomme på, er at høyt volum og tempo i bosettingen kan føre til "trøtthet i systemet". Dermed kommer de kommunale tjenestene under press, og som igjen kan gå ut over kvaliteten på det arbeidet som gjøres.

Sekundærtilflyttinger og familieegjenforeninger øker presset på et allerede belastet boligmarked i kommunene, og som igjen kan føre til nedsatt takt i forhold til førstegangsbosetting av flyktninger.

Mangel på hensiktsmessige kommunale boliger

De fleste kommuner benytter seg hovedsakelig av kommunale boliger til bosetting av flyktninger. Kommunale utleieboliger er imidlertid et knapphetsgode, til tross for kommunene i stor grad prioriterer flyktninger til disse boligene. Erfaringer fra kommunene viser at det først og fremst er *mangel på hensiktsmessige boliger* som virker bremsende både på bosettingsvolum og -tempo. Dette blir av mange kommuner tillagt avgjørende betydning for redusert bosetting (Rapport UDI 2000:33). *Boligmarkedet er heller ikke innrettet mot flyktingenes husholdsstørrelse*, der enten store familieenheter eller enslige i stor grad er representert. Mangel på hensiktsmessige og store nok boliger gir seg særlig utslag når flyktingene får innvilget familieegjenforening etter kort tid. Familieegjenforening er et problem for kommunene i forhold til å finne stor nok bolig, og fordi kommunene ofte ikke får informasjon på forhånd. Da må de ofte ty til hospitsløsninger.

Det viser seg at det er få kommuner som har bygd egne boliger til bosetting av flyktninger, og *Husbankens ordninger er lite benyttet* (Rapport UDI 2000:33). Fra Trondheim kommune hevdes det blant annet at Husbanken ikke imøtekommer behovet for lån og tilskudd til boliger til flyktninger. For å dekke opp for et dyrt boligmarked, er det behov for boligtilskudd til utleieboliger på 50 %, for å klare å holde leieprisene på et akseptabelt nivå for målgruppen.

Det er også problemer med å få til sirkulasjon i kommunale boliger, noe som medfører mangel på ledige boliger i den kommunale boligmassen. I Bergen har de som bor i tidligere Sifbo-boliger subsidierte leier, og ønsker derfor ikke å flytte. Dersom kommunene skal øke bosettingen må de ut på det private leiemarkedet. De kommunene som har benyttet

⁹ Søholt, 2002. Pågående undersøkelse.

Husbandens ordninger ser ut til å ha et vesentlig mindre boligproblem enn andre kommuner i forbindelse med bosetting av flytninger.

Kommunene har dårlige erfaringer med *det private leiemarkedet* for å skaffe boliger til flyktninger. Fremskaffelse av boliger i dette markedet skjer først og fremst gjennom annonsering i avisene. Dette gir unntaksvis positive resultater (Rapport UDI 2001:33).

I en del av de små kommunene nevnes *sentrum - periferiproblematikk* som et problem, fordi det er lange avstander mellom bolig, skole, arbeid og servicetilbud. Fordi det kommunale markedet er for lite, er det størst potensiale for å finne boliger blant private utleiere, samtidig er det på dette markedet at kommunene møter de største problemene (ibid.).

Flere kommuner gir uttrykk for at de opplever en *systematisk diskriminering blant utleierne*. Dette ser de som hovedårsak til vanskelighetene med å skaffe boliger på det private markedet. Denne erfaringen gjelder først og fremst store kommuner og bydeler. De mindre kommunene opplever ikke dette i like stor grad (Rapport UDI 2000:33).

For dårlig statlig bostøtteordning

Særlig i storbyene hvor bostøttene er høye, er det et problem at den statlige bostøtteordningen ikke kommer til anvendelse for alle flyktninger uavhengig av husstands- og boligtype. Det er også et problem at ordningen ikke reflekterer de faktiske prisene.

Oslo: Uklar ansvarsfordeling mellom kommunale etater

Kvaliteten på bosetting av flyktninger i Oslo har ikke vært god nok de siste fem årene, selv om de kvantitative målene er nådd (Bolig- og eiendomsetaten 2000). Samtidig har det samlede antall boliger til flyktninger gått ned, og det er skaffet få nye boliger. Årsaken til nedgangen ligger blant annet i at boligene som ble øremerket flyktninger fra Bosnia i 1994-95 senere ble tilbakeført til andre formål (ibid.). Dvs. at bolig til førstegangsbosetting av flyktninger ikke lenger er prioritert foran andre vanskeligstilte.

Hovedproblemet ligger i ansvarsfordelingen mellom kommunen sentralt (Boligbedriften) og bydelene. Denne har vært uklar i forhold til ansvar for fremskaffelse av boliger, kostnader til vedlikehold / oppussing og lignende. Det har også vært uklart om kriterier for bosetting i de enkelte bydeler.

Uklarheten i ansvarsforhold har ført til at Oslo kommune i 2002 har innført et nytt tildelingssystem for boliger til vanskeligstilte. Fra 2002 er det slik at det er bydelene som både behandler søknader om kommunal bolig og tildeler boliger innen sin bydel til 'sine' vanskeligstilte, uavhengig av hvem som eier boligen. Dette betyr at bydelene bygger opp sin boligkompetanse og får bedre styring på den lokale bosettingen av alle kategorier av vanskeligstilte, inkludert etniske minoriteter.

I Oslo er selvetablering blant flyktninger et problem. Selvetablering omhandler flyktninger som flytter fra andre kommuner og skaffer seg den første boligen selv, og asylsøkere som har fått positivt vedtak og av ulike årsaker ikke venter i mottak til de blir bosatt. Samarbeidet mellom Utlendingsdirektoratet og kommunene legger opp til styrt bosetting, men folk kan velge fritt hvor de vil bo, hvis de klarer seg uten offentlig hjelp. Problemet med selvetablering kan være at de mest ressurssterke "sniker i køen", og hvis de etter hvert har behov for

sosialhjelp eller hjelp til bolig får de dette før andre. Bydelene mister dessuten engangstilskuddet på kr 20 000 når bosettingen oppdages. Dessuten kommer bydelen for sent inn i prosessen med å legge ting til rette for integrering. På den annen side er det positivt at folk tar initiativ, klarer seg selv og ikke blir klientifisert. Selvbosetting skjer oftest der folk har nettverk og jobbmuligheter (Bolig- og eiendomsetaten 2000).

I forbindelse med det planlagte forslaget til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (NOU:2001:20), har Oslo kommune utarbeidet et eget forslag til bosetting (Byrådsavdeling for eldre og bydelene, 2002). I dette forslaget sees bosetting og introduksjonsordningen i sammenheng. Forslaget er foreløpig ikke behandlet politisk.

Forslaget fra Oslo kommune, som altså foreløpig ikke er behandlet politisk, legger opp til at Oslo kommune skal ta i mot flere flykninger for førstegangsbosetting. Dette er i tråd med intensjonene i ny bosettingsmodell og introduksjonsordningen, om å bosette flere i sentrale pressområder. Det betyr at en skal øke bosettingen i de sentrale områdene hvor boligene er dyrest, uten at det lagt inn ekstra midler i Husbanken til å følge opp bosettingssiden i introduksjonsloven.

Et annet problem som fryktes i Oslo kommune, er knyttet til samspillet mellom hva som skjer i flyktingemottakene og bosetting i kommunen. De nye politiske utspillene fra statlig hold går ut på at det skal gjøres minimalt i mottakene i forhold til opplæring og tilpassing til det norske samfunnet. Det foreslås også at norskundervisningen skal tas bort, med den begrunnelse at de fleste av asylsøkerne ikke får oppholdstillatelse. Det er i dag minimal bemanning og oppfølging i mottakene, noe som betyr at flyktingene kommer dårlig forberedt til bosettingskommunene. Mangel på meningsfylt tilværelse i mottakene bidrar til passivisering, frustrasjon og forsterking av ev. traumer. For Oslo kommune og andre pressområder blir problematikken forsterket fordi de skal ta i mot et større antall flykninger enn tidligere. Passivisering over lang tid, er et dårlig utgangspunkt for en aktiv og integrert tilværelse, som introduksjonsordningen legger opp til, og som vellykket bosetting og integrering i bomiljø er avhengig av.

Problemer i forhold til å bistå vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn inn på boligmarkedet

Problemfelt som kommer frem i dette avsnittet vil i stor grad være relevant både for førstegangsbosetting av flykninger og for boligbistand til andre vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn.

Mangel på helhetlig tjenesteyting

Mangel på en helhetlig tjenesteyting i forhold til boligetablering er et resultat av organisatorisk oppdeling og fysisk adskillelse av kommunale tjenester. For den boligsøkende blir det et problem når livssituasjonen blir stykket opp i biter og fordelt på ulike saksbehandlere og kontorer, uavhengig av individets behov og preferanser i forhold til tjenesteyting. I Drammen kommune var for eksempel tjenesteapparatet spesialisert der hver tjeneste kun ytet brokker av bistand til den enkelte flykting. Flyktingene måtte følgelig også forholde seg til et stort antall personer, noe som var uheldig blant annet fordi ingen av medarbeiderne hadde ansvaret for å følge opp den enkelte (Carlsson 1998:36). I arbeidet med å legge til rette for boligetablering er det nødvendig med en helhetlig tankegang og helhetlig

tjenesteyting, der tilbud tilpasses den enkelte personen. Personer med flyktninge- og innvandrerbakgrunn har ofte andre behov for hjelp og oppfølging enn hjelpetrengende med norsk bakgrunn.

Manglende individuell oppfølging i boligkjøpprosessen

Kommunene gir tilsagn om etableringslån til boligsøkere, og regner med at de boligsøkende klarer å kjøpe boligen selv når de har penger. Oslo kommune 'oppdaget' imidlertid for et par år siden at bare rundt 30 % av dem som fikk tilsagn om etableringslån, faktisk kjøpte bolig. Kommunen spurte seg da om hva dette skyldtes. Var lånene for små i forhold til markedet i Oslo? Ble denne gruppen kjøpere forbigått av andre med medlemskap og ansiennitet i boligbyggelag? Ved nærmere undersøkelser viste det seg at lånene ikke var for små i forhold til markedet. Det viste seg derimot at de boligsøkende ikke hadde tilstrekkelig kompetanse og ferdigheter til å takle boligmarkedet og mekanismene i kjøpsprosessen. De hadde behov for hjelp og veiledning. Kjøpsprosessen var en hindrerløype hvor de boligsøkende falt fra underveis. Manglende språk- og begrepsforståelse var f.eks. et viktig hinder, men ikke det eneste. Uten å forstå, vet man ikke hva man skal gjøre, eller man handler feil. Denne type erfaring er ikke spesiell for boligsøkende med minoritetsbakgrunn i Oslo, den vil gjelde for de fleste som ikke er vant med mekanismene i vårt urbane boligsystem. Kommunene hadde ikke planlagt oppfølging av låntakere i kjøpsprosessen.

Diskriminering på boligmarkedet

Diskriminering på boligmarkedet er et problem for kommunene fordi det reduserer mulighetene til å benytte det private leiemarkedet for å skaffe boliger til flyktninger og andre vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn. Det reduserer samtidig boligsøkende med minoritetsbakgrunn egne muligheter til å finne bolig på denne delen av boligmarkedet. Mange må i stedet oppsøke kommunen.

Mismatch mellom tilgjengelige boligtyper og husholdnings sammensetning

Familiegjenforening og flytting fra andre steder inn til Oslo utgjør en stadig økende gruppe, mens antall flyktninger som bosettes etter avtale med UDI hvert år er relativt lav (Byrådsavdelingen for eldre og bydelene 2002). Fordi den største andelen utgjør andregangs- og selvbosettere og som ikke er en planlagt tilstrømming, medfører dette store problemer med blant annet boligfremskaffelse. Familiegjenforening gir utfordringer i bydelene. Blant annet er det en skjev fordeling mellom store og små leiligheter i bydelene. Innen bydelene er det også store variasjoner på fordeling av befolkning med innvandrerbakgrunn. Andelen innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn utgjorde 3 % i Vinderen bydel, og 32 % i Gamle Oslo. Det er et mål å spre den kommunale boligmassen til alle bydelene for å motvirke konsentrasjon av vanskeligstilte. Fordi flyktninger som bosettes av kommunen hovedsakelig skal bosettes i kommunale boliger, vil det være mulig å påvirke bosettingsmønsteret for denne gruppen gjennom fordeling av måltall på bydelene. Det etterlyses en ordning der leiligheter kan byttes eller lånes mellom bydelene, eller ev. overføre ansvaret for familiene til en bydel med store leiligheter. Rapporten fra Oslo kommune er et forslag som ikke er behandlet politisk pr. 20. november 2002.

Fra Bergen meldes det om lignende problemer. De kommunale boligene er konsentrert i sentrum, noe som gir konsentrasjon av sosiale problemer, både blant etniske minoriteter og blant norske. Det medfører også en ekstra belastning for den aktuelle bydel.

For lav gjennomstrømning i kommunale boliger

De fleste kommuner i pressområder opplever å ha et begrenset, og i forhold til behovet, for lavt antall kommunale boliger til bruk for vanskeligstilte. Sett fra kommunenes side er det et problem at beboerne blir boende for lenge i den leiligheten de har fått tildelt. Det er et kommunalt problem, at den enkelte kommune ikke har laget oppfølgingssystemer som bistår dem som har muligheter for det, videre ut på boligmarkedet. (Se pkt. 4.3.1.4)

Mangel på kunnskap om norsk bokultur

Noen steder hevder kommunene at det er et problem at beboere med minoritetsbakgrunn og også annen utenlandsk bakgrunn, ikke kjenner til vår bokultur. Det dreier seg om deltakelse i dugnader, vask av fellesrom, kildesortering av søppel, regler for parabolantennener i borettslag, interesse for å holde uteområdet i orden ved å klippe gress og hekker osv. Mangel på tilpassing til den lokale bokulturen kan medføre naboklager og konflikter, og i neste hånd at eksisterende beboere motsetter seg innflytting av beboere med utenlandsk bakgrunn.

Lite realistiske forventninger til boligtildeling

Bergen kommune opplever at flyktingene har overdrevne forventninger til den boligen de tildeles av kommunen. Dette gjelder både beliggenhet, lysforhold, størrelse og standard. Mange lager tunge ankesaker der de klager på at boligen ligger på feil sted og langt fra venner. Flyktingene er overrepresentert ved søknad om bytte av kommunal bolig.

Vellykkede strategier for boligetablering

Kommunenes strategier for å skaffe og bistå flyktinger og andre vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn på boligmarkedet, varierer i forhold til antall vanskeligstilte i den enkelte kommune, kjennetegn ved det konkrete boligmarkedet og kommunenes evne og vilje til å nyttiggjøre seg av statlige og kommunale virkemidler. De kommunale strategiene overfor de to gruppene, flyktinger og andre vanskeligstilte, kan være sammenfallende og passe for begge kategorier. Vi har likevel valgt å skille i to hovedkategorier her for å vise at kommunene har ulike innfallsvinkler til problemene. Bosetting av flyktinger er en *må* oppgave dersom kommunen har inngått avtale med Utlendingsdirektoratet om å bosette et bestemt antall flyktinger. Bistand til andre vanskeligstilte er mindre obligatorisk og knyttet til sosialhjelpsloven. Her er en i større grad avhengig av hvordan kommunen velger å oppfatte og fortolke sin oppgave overfor denne gruppen vanskeligstilte. I dette ligger også hvordan kommunen fortolker denne gruppens boligproblemer, preferanser og muligheter på boligmarkedet.

Boligframskaffelse – hva virker ved førstegangsbosetting av flyktninger

Planlagt boligetablering og bruk av Husbankens ordninger

I Gjøvik kommune har det i løpet av de siste ti årene vært bosatt 600 flyktninger, og som årlig har utgjort mellom 36 og 116 flyktninger. Forutsetningen for god kontinuitet i bosettingen har vært lagt gjennom planmessig boligetablering og utstrakt bruk av Husbankens ordninger. Gjøvik kommune ønsker ikke å eie boliger. Det ble derfor etablert en egen boligstiftelse i 1988 som skulle kjøpe de nødvendige tjenestene av boligbyggelaget i Gjøvik (GBBL). Målsettingen var å skaffe rimelige boliger til ungdom. Dette ble senere utvidet til å gjelde flyktninger og behov som oppstår ved familiejenforening. Stiftelsen står som eier av boligene og etatene leier boligene etter behov. Gjøvik kommune har jobbet bevisst med å utvikle og forbedre samarbeide med GBBL og stiftelsen. Det er bygd nye boliger med støtte fra Husbankens tilskuddsordninger (Rapport UDI 2000:35).

Nok kommunale boliger

Stavanger kommune kjøpte aktivt boliger til flyktninger fra slutten av 1980-tallet til midt på 90-tallet. Senere har bosetting av nye flyktninger i hovedsak skjedd i denne eksisterende boligmassen. I 2001 leide kommunen i tillegg inn 36 boliger. De innkjøpte boligene er tilstrekkelige fordi kommunen følger aktivt opp flyktningene i forhold til videre etablering på boligmarkedet. I 2002 har således kommunen lyktes med å bosette kvoten på 170 personer inkludert familiejenforening.

For å gjøre noe med mangel på store leiligheter til barnefamilier har Bergen kommune nå lagt inn i sin økonomiske plan å bygge/skaffe 10 slike boliger.

Øremerkede og varierte boliger til flyktninger

Stavanger kommune har øremerkede boliger til flyktninger. Kommunen opererer med to boliglister, en for flyktninger og en for andre vanskeligstilte. Flyktningekontoret som har ansvaret for bosettingen av flyktninger, har da full kontroll med boligene i forhold til tildeling. Kommunen melder også at boligene er varierte slik at de klarer å dekke varierte behov blant de som skal bosettes. I de tilfelle det oppstår spesielle behov kan de bytte med andre kommunale boliger. Boligene ligger spredd, noe som er ønsket fra kommunenes side for å få til samhandling med lokalmiljøet. De kommunale boligene er jevnt over av god standard.

Bergen kommune har noen hundre øremerkede boliger for flyktninger (tidligere Sifbo boliger). Utover dette benyttes alminnelige kommunale utleieboliger.

Tiltak for turnover i flyktningboliger

I Larvik kommune har kommunen etter hver fått gode erfaringer med å skaffe bolig til flyktninger. På midten av 1990-tallet ble svært få flyktninger bosatt i Larvik, blant annet på grunn av boligmangel. Etter at kommunen i 1999 sa ja til bosetting av 130 flyktninger i en to-års periode måtte boligproblemet løses. Kommunen satte i gang tiltak for å sikre turnover i kommunal flyktningboliger. Det innebar en aktiv oppfølging av beboerne slik at de skulle komme seg ut på det åpne boligmarkedet. Fra nesten ingen bosetting i de foregående årene

(1996-98) hadde Larvik bosatt nærmere 100 personer i perioden oktober 1999 til november 2000. En stor del av disse er bosatt i tidligere SIFBO-boliger (som nå er kommunale). Disse boligene var i stor grad bebodd av flyktninger som hadde bodd der lenge (langt ut over fem år). Kommunen tok en gjennomgang av disse boligene og fikk mange beboere ut på det ordinære boligmarkedet. Dermed ble boliger frigjort (Rapport UDI 2000:35). Dette er lignende system som benyttes aktivt i blant annet Stavanger kommune.

Oppfølging i bosituasjonen

Flere kommuner har innført integrerings- eller boveiledere for å kunne hjelpe flyktninger med praktiske gjøremål knyttet til bosettingen, og for å informere om "hvordan bo på norsk". Det gjelder hvordan en skal forholde seg til ukjent teknologisk utstyr (f.eks. ventilasjonssystem, ukjente elektriske apparater, hvordan en skal fyre eller luften etc. Å bo i Norge medfører usikkerhet om hvilke regler for skikk og bruk som gjelder. Flyktninger som kommer hit er vant med andre regler, de vet lite om hva som er vanlig i Norge, de har andre krav til ryddighet og renslighet (Carlsson 1998:11).

Mangel på kunnskap om bruk av utstyr, eller brudd på uskrevne og skrevne regler for standard og oppførsel kan skape irritasjon både hos utleier og naboer. Kunnskap om og kjennskap til normer og regler er dermed viktig for integrasjon i bo- og nærmiljøet.

Hvor mye oppfølging flyktningene får varierer fra kommune til kommune. I Stavanger får *alle* som flytter inn i kommunal bolig oppfølging av boveileder. I tillegg får flyktningene oppfølging av miljøarbeidere i alt som skal til for at de skal finne seg til rette og fungere i sin nye livssituasjon. Et resultat er omtrent totalt fravær av klager fra naboer og borettslag. Trondheim kommune har bomiljøtjeneste som følger opp på lignende måte.

Kommunalt ansatte veiledere er viktig for den videre oppfølgingen i bosituasjonen. Samtidig er det også andre ressurser i kommunene som kan brukes. Kommunene oppfordres også til å gå aktivt ut i lokalmiljøet og informere om flyktnings boligbehov. Særlig de ulike typer organisasjonene som finnes i lokalmiljøene kan med hele sitt lokale apparat bistå kommunene i bosettingsoppgaven. For eksempel kan flyktningene hjelpes aktivt til å søke boliger, og ressurspersoner i lokalmiljøet kan bistå flyktninger i jakten etter et sted å bo (Boligløsninger Husbanken).

Bergen har etablert et Mottaks- og kompetansesenter som tar i mot alle flyktninger. Her får de språkopplæring. Det er etablert samarbeid med boligbyggelagene og et botreningscenter for flyktninger.

Mindre by

I Stavanger kommune ble det fremhevet at fordi de ikke har de samme storbyproblemene som i Oslo, er mindre og mer gjennomsliktig, så er det lettere for nyankomne til kommunen å bli integrert. De blir kjent igjen ute i byen både av saksbehandlere og av naboer og får dermed lettere tilgang til en flytende og uforpliktende bekjentskapskrets av folk som kjenner dem igjen. De blir ikke så lett anonyme 'ikke-personer' som ingen gir uttrykk for å legge merke til eller vite om.

Bistand og boligframskaffelse – hva virker overfor vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn

Kommunal bistand til vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn på boligmarkedet, handler i stor grad om kommunenes evne til å gjøre de alminnelige boligsosiale virkemidlene tilgjengelige for denne gruppen. I tillegg handler det om informasjon og kompetanseoverføring om boligmarkedets funksjonsmåte og mekanismer knyttet til ulike boligsøkeprosesser.

Vi har funnet lite dokumentasjon på hva kommunene gjør i forhold til vanskeligstilte på boligmarkedet med etnisk minoritetsbakgrunn. De skilles normalt ikke ut som en egen gruppe. De som tidligere har blitt tilvist kommunal bolig som del av førstegangsbosetting, får imidlertid fornyet kontrakt med kommunen dersom de ikke har økonomisk mulighet til å kjøpe bolig. I tillegg tilbyr noen kommuner ekstra bistand og informasjon i forhold til søknad om lån og tilskudd i Husbanken.

Trondheim kommune opplyser også at fordi denne gruppen møter utstrakt diskriminering på det private leiemarkedet, så blir de noen ganger prioritert foran andre, etter skjønn.

For å få med ytterligere erfaringer om måter å bistå denne gruppen på boligmarkedet, tar vi med erfaringer fra Selskapet for innvandrerboliger, som hadde denne målgruppen som hovedoppgave.

Selskapet for innvandrerboliger/Selskapet for innvandrere og flyktningeboliger – Erfaringer med fremskaffelse av boliger til vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn

Selskapet for innvandrerboliger (Sibo) ble opprettet i 1976.¹⁰ Formålet var å bedre boligforholdene for innvandrerbefolkningen, blant annet ved fremskaffelse av boliger til arbeidsinnvandrere og deres familier. Boligene skulle ha tilfredstillende standard, men være av en slik karakter at målgruppen hadde råd til å bo der. Da Sibo ble slått sammen med Stiftelsen for flyktningeboliger i 1988, endret målsettingen seg til å omfatte også boligbistand i forbindelse med mottal og bosetting av asylsøkere og flyktninger. Her skal vi hente frem eksempler fra selskapet som rettet seg mot vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn.

Fremgangsmåtene i selskapet var rettet mot de aktørene som har ansvar for boligframskaffelse, dvs. kommuner, boligbyggelag og Sibo selv. En informasjonskanal var f.eks. en serie med hefter om boliganskaffelse og integrering i bomiljø som ble formidlet til relevante kommuner og boligbyggelag over hele landet.¹¹ Dessuten ble det jobbet aktivt med informasjon og veiledning direkte til boligsøkerne, slik at offentlige og private bolig- og finansieringsordninger også kunne komme til anvendelse for denne gruppen.

Boligframskaffelse:

- Aktivt samarbeid med kommuner og boligbyggelag om framskaffelse av tomter og bygging av boliger organisert i borettslag.

¹⁰ Beskrivelsen bygger på skriftlig intervju med tidligere direktør Ror Wik i Sibo/Sifbo høsten 2002, og rapport 297 fra Byggforsk om Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet i Oslo, hvor bakgrunnen for selskapet er beskrevet.

¹¹ Temaserien 'Flerkulturelle boligområder', laget av Byggforsk i samarbeid med Sifbo. Totalt 10 hefter 1989-1991.

- Kjøp av gamle leiegårder; rehabilitering og omgjøring til borettslag i samarbeid med boligbyggelag.
- Bytteordninger for at innvandrere skulle få tilgang til alminnelige, etablerte boligområder og unngå konsentrasjon av minoritetsgrupper i enkelte deler av Oslo. Bytteordningen innebar at beboere med vanlige eie- eller leieboliger, kunne bytte seg inn i nybygde og ofte attraktive borettslag eller rehabiliterte leiligheter i sentrum, mot at deres leilighet ble stilt til rådighet for en innvandrerfamilie. Ordningen var viktig i forhold til å få tilgang til alminnelige og rimelige familieboliger, spredd over hele byen. Sibø benyttet ikke tilbud om bytteboliger i Oslo indre øst.

Tilgang til boligmarkedet:

- Sibø tegnet et visst antall medlemskap i boligbyggelagene, i første rekke i OBOS og USBL, men også i de andre store byene. Medlemskapene bidro etter hvert til at noen innvandrere fikk bolig på Sibø ansiennitet. Før 1984 var der regulerte priser på boligbyggelagsleiligheter. Medlemmer fikk kjøpt boliger etter ansiennitet.
- I enkelte nybyggsprosjekter som ble organisert som borettslag, og hvor det flyttet inn nyankomne flyktninger, søkte Sibø Kommunal- og arbeidsdepartementet om dispensasjon til å eie alle andelene for en begrenset periode. Det ble inngått avtale om at alle beboerne kunne bo til leie i inntil 10 år. Innen den tid måtte de enten ha kjøpt leiligheten, eller flytte.

Økonomiske ordninger:

- Sibø fikk gjennomslag for å bli likestilt med kommunene i forhold til Husbankens ordning med etableringslån. Det innebar at Sibø tok opp etableringslån i Husbanken som selskapet kunne låne ut videre til innvandrerhusstander. Vilkårene og retningslinjene var de samme som for andre boligsøkere som kvalifiserte til etableringslån fra kommunene.
- Sibø fikk videre i stand en avtale med sin private bankforbindelse, om at innvandrere kunne få lån til innskudd i bolig mot garanti fra Sibø. På den måten, med etableringslån i Sibø, pluss banklån med garanti fra Sibø, kunne boligsøkende innvandrere få inntil 100 % lån til boliginnskudd. For mange var det helt nødvendig for å klare å skaffe penger til boliginnskuddet, og dermed for å få et sted å bo. Erfaringene viste også at de fleste klarte å tilbakebetale sine lån.

Integrering i bomiljø

- Bytteordningen bidro til at de norske beboerne som flyttet inn i nye Sibø-borettslag, visste om og hadde selv valgt å flytte inn i et område med mange naboer med innvandrerbakgrunn. Positiv holdning og interesse fra norske beboere i forhold til å bo flerkulturelt, bidro til relativt få konflikter og aktivt sosialt miljø.
- Bomiljøprosjekter for å prøve ut ulike former for å 'bo i lag'.
- Portnertjenester med spesiell oppgave å følge opp flyktninger/innvandrerbeboere. Dette i forhold til å 'bo i lag' og i forhold til å hjelpe personene / familiene med å finne seg til rette i Norge. Det innebar bistand i forhold deltakelse i bomiljø, til barns skolegang, følge til offentlige kontorer, gå sammen i butikker osv.

Kommunikasjon med brukerne

- Ubyråkratisk organisasjon med vekt på tilgjengelighet for boligsøkere med innvandrerbakgrunn.
- Høy andel ansatte med innvandrerbakgrunn. Bidro til å skape tillit til selskapet blant målgruppen. Bidro til at selskapet som organisasjon behersket mange av språkene som

de boligsøkende snakket og forsto. Bidro til at selskapet som organisasjon hadde lignende erfaringskunnskap som de boligsøkende, de kjente igjen deres situasjon både i forhold til familieforpliktelser, måter å organisere livssituasjonen på og i forhold til å få innpass på og håndtere boligmarkedet i Norge.

- Opptatt av kommunikasjon og formidling. Oversatte brosjyrer om borettslag, kontrakter, husordensregler m.m til de viktigste språkgruppene.
- Arrangerte forskjellige kurs i samarbeid med kommunene og boligbyggelagene for innvandrerbeboere om 'å bo på norsk'; husordensregler, tekniske innretninger i bolig, bruk av fellesvaskeri, vedlikehold m.m.

Individuell veiledning og oppfølging i kjøpsituasjon

I år 2000 'oppdaget' Oslo kommune at en stor andel av dem som får tilsagn om etableringslån, ikke bruker det, til tross for at de har økonomi til det og det finnes boliger.

For å øke andelen kjøp med etableringslån blant vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn, ble det satt i gang et prosjekt med individuell veiledning og oppfølging i Boligvirkemiddeletaten. Målgruppen er de som har fått tilsagn om etableringslån.

Prosjektet består av blant annet følgende deler:

- Oversettelse av standard tilsagnsbrev om etableringslån til de 4-5 største språkgruppene. Dette blir sendt sammen med originaltilsagnet som er på norsk.
- Samtale for å kartlegge hva som er den boligsøkendes hindringer i forhold til boligkjøp, slik at en kan tilby treffsikker oppfølging.
- Informasjon om boligsystemet, hvorfor det er nyttig å melde seg inn i boligbyggelag og lignende.
- Hjelpemidler for å legge til rette for kommunikasjon ved språkvansker. F.eks. ordlister på ulike språk, med forklaringer. Tegneserier for å forklare nærmere hva viktige begreper betyr, slik som borettslag, sameie, fellesgjeld, pantesikkerhet, ulike typer lån, rente, avdrag, pantesikkerhet osv.
- Fargelagt kart over Oslo som viser ulike prisnivåer slik at boligkjøperne får et overblikk over hvor i byen de kan lete med den lånesummen de har til rådighet.
- Visningsassistanse. Dette omfatter nøye planlegging, deltakelse og opplæring i å gå på visninger, opplæring i hva som er viktig å lese i prosjektbeskrivelser og takstdokumenter, hva som er viktig å sjekke i leiligheten.
- Opplæring i budrunder.
- Deltakelse på kontraktsmøter med megler hvis ønske om det.
- Utrekning av de økonomiske konsekvensene ved ulike alternativer.
- Sjekkliste for visning, hvordan og hva en skal spørre megler om, hva en bør være oppmerksom på ved overtakelse av boligen.
- Formidling av erfaringene til boligkonsulentene i bydelene.

For prosjektet har det vært viktig å ikke ta avgjørelsene for de boligsøkende, men å sette dem i stand til å fatte mest mulig fornuftige og realistiske avgjørelser selv. Dvs. å bidra til å styrke forståelse, handlingsevne og innflytelse i forhold til egen boligsituasjon.

Erfaringen med prosjektet så langt har vist at en svært høy andel av dem som har fått assistanse fra prosjektet, har benyttet etableringslånet og kjøpt bolig. De som ikke har kjøpt har vært personer som til en viss grad har hatt urealistiske preferanser og personer som var usikre på om de ville påta seg de økonomiske konsekvensene av kjøp, slik som unge enslige.

Målgruppen for prosjektet var opprinnelig boligsøkere med minoritetsbakgrunn som har fått lånetilsagn. I praksis har prosjektet også fanget opp vanskeligstilte med norsk bakgrunn som har hatt vanskeligheter med å takle kjøpsprosessen.

En annen erfaring er at det har styrket prosjektet, at prosjektleder selv har hatt minoritetsbakgrunn og kunnet flere språk enn vestlige, europeiske språk. Lignende erfaringsbakgrunn har bidratt til å gi prosjektleder og de boligsøkende en felles plattform. Det har skapt tillit. Boligsøkende og prosjektleder har på et vis opplevd hverandre som jevnbyrdige, noe som prosjektleder mente var viktig for å åpne for kommunikasjon og dialog.

Prosjektet har fått godt rykte, og representanter fra Bergen, Trondheim og Stavanger har vært i Oslo for å lære. Noe som skulle tilsi at problemer knyttet til kjøpsprosessen er utbredt.

Planlagte prosjekter

For å møte problemene til unge bostedsløse med minoritetsbakgrunn og familier med mange barn starter Oslo kommune to nye prosjekter i 2003.

Botrenings- og kvalifiseringsprosjekt for bostedsløs ungdom med minoritetsbakgrunn

Målgruppe: Bostedsløse ungdommer med minoritetsbakgrunn i aldersgruppen 17 – 23 år.

Mål: Kvalifisere unge bostedsløse til å skaffe og beholde egen bolig.

Metode: Individrettet treningsprogram som inneholder individuell handlingsplan, botrening, opplæring og sysselsetting slik at de både blir motivert til og i stand til å bli selvforsørgende.

Prosjektet skal forankres i treningsboliger hvor ungdommene får korttidskontrakt. Prosjektet skal gjennomføres i samarbeid med eksisterende hjelpetiltak og utprøve nye samarbeidsmodeller. Det skal gjennomføres i et begrenset antall bydeler hvor det finnes relativt mange ungdommer innenfor målgruppen.

Prosjekt; Store, bostedløse barnefamilier – fleksible løsninger og stabile boforhold

Målgruppe: Store barnefamilier med etnisk minoritetsbakgrunn med tilhørighet i Oslo som er bostedsløse eller i en usikker boligsituasjon. På bakgrunn av undersøkelser trekker kommunen den konklusjonen at det er de mest ressursvake familiene som blir boende lengst i midlertidige botilbud slik som private og kommunale hospits. Av ressursmessige hensyn vil familier med somalisk opprinnelse bli prioritert.

Mål:

- Styrke bydelenes forutsetninger for å lage gode bo- og oppfølgingstilbud til målgruppen
- Sikre integrering i bomiljøet
- Fremme familienes muligheter for aktiv deltakelse i storsamfunnet
- Trygge barnas oppvekstvilkår
- Utvikle alternative botilbud tilpasset målgruppens behov

Fokus i arbeidet vil være å arbeide for at eksisterende kommunale og statlige boligvirkemidler også skal komme til nytte for denne gruppen. En annen intensjon er å styrke familienes innflytelse og mulighet til å hjelpe seg selv, på boligmarkedet og i forhold til andre viktige arenaer som arbeid, utdanning og deltakelse i lokalmiljøet. Det vil arbeides aktivt med kartlegging, modellutvikling og erfaringsformidling. Dette vil være i forhold til modeller for

individuell bo-oppfølging av store barnefamilier, utvikling av nettbasert læringsprogram, bruk av flyktningeguider/vennefamilier og etablering av minoritetsrådgivere.

For at denne type prosjekter skal virke, er det nødvendig med samarbeid og god kommunikasjon med målgruppene, basert på tillit og motivasjon. I begge de planlagte prosjektene er det engasjert prosjektledere med somalisk bakgrunn og med bredt kontaktnett i somaliske og norske relevante nettverk. Dette er viktig da de fleste i målgruppen har slik bakgrunn. Det kan bidra til å skape tillit og forståelse, og gir prosjektlederne tilgang til å identifisere ressurser i miljøene, samtidig som de raskt kan få oversikt over 'hvor skoen trykker' og hva som kan være mulige og virksomme løsninger som har støtte i miljøene.

Nettverkskreditt til flyktninger og andre med minoritetsbakgrunn – også relevant på boligmarkedet?

Nettverkskreditt er en kredittordning for flyktninger og andre med minoritetsbakgrunn som ikke kommer inn på det ordinære lånemarkedet. I Norge ble nettverkskreditt etablert i 1996 gjennom Norsk Folkehjelp. Modellen er basert på ideene fra Grameen Bank som ble etablert i Bangladesh i 1983 og andre mikrofinansprosjekter rundt om i verden.. Hensikten med etableringen av banken var å lage et organisatorisk rammeverk for den fattige delen av befolkningen på landsbygda i India, basert på et enkelt lånesystem som de fattige selv skulle administrere, og som ga muligheter for selvsyssetning (Dupont m.fl. 2001). Grameen Bank-modellen finnes i dag i mer enn 58 land, blant annet USA, Enland og Frankrike. Det norske prosjektet er finansiert av Helse- og sosialdepartementet, UDI, Kommunal- og regionaldepartementet, SND, Oslo kommune, Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune, Telenor og NORAD.

Nettverket er ment som en hjelp til personer som ønsker å starte egen næringsvirksomhet, og som trenger startkapital for å komme i gang. Nettverksgrupper dannes av tre til syv personer som ønsker å dele erfaringer og stille som garantister for hverandres lån. Gruppemedlemmene driver obligatorisk sparing, det oppsparte beløpet fungerer som egenandel i forhold til lånet som blir gitt. Den enkelte oppmuntres også til å drive personlig sparing. Gruppene får en ramme på kr 200 000 i lånekapital. Det innvilges lån til medlemmene i gruppen i tre låneprodukter:

Gruppelån for bedrifter i startfasen, med tre typer lån som øker lånesummen etter hvert som det første er tilbakebetalt. Maksimal lånesum er kr 200 000 i tredje lån. Det kan tas opp flere lån av gangen. Gruppen vurderer behov basert på kjennskap til hverandres forretningsplaner og framdrift.

Individuelle lån med garantister eller annen form for sikkerhet, med lånesum oppad til kr 100 000.

Individuelle lån i samarbeid med banken (denne typen lån er under utprøving).

Ordnningen med nettverkskreditt har ennå ikke blitt brukt i forbindelse med boliganskaffelse. Modellen er imidlertid egnet også til å skaffe folk lån til bolig, for eksempel til egenkapital og depositum på leiemarkedet. Fordelen er at lånet er rentefritt, og vil være et alternativ til dem som ikke har familienettverk de kan låne av (Søholt 2001: 118). En slik modell kan hjelpe husstander og personer som ikke har mulighet til å få lån i banken og i det ordinære lånemarkedet. Fordelen med slike ordninger er at de er basert på tett oppfølging blant de som deltar i nettverksringen. De som får lån må vise hvordan de skal klare å betale tilbake. Hele nettverksringen kan bidra med sine erfaringer og sin kreativitet i forhold til hvordan den enkelte kan skaffe seg inntekt og komme i en mer selvforsørgende situasjon.

Oppsummering

Nedenfor oppsummeres erfaringer fra kommunene i forhold til boligetablering blant flyktninger som skal førstegangsboettes og boligetablering av andre med etnisk minoritetsbakgrunn:

Hva hemmer?

Felles:

- For lav gjennomstrømning i kommunale boliger. Det tar for lang tid før boligene blir ledigstilt for nye boligtrengende. Innebærer at kommunene mangler aktiv oppfølging og bistand til beboere som etter hvert kan klare seg på det ordinære markedet.
- Diskriminering på det private utleiemarkedet, særlig i pressområdene, presser boligsøkende med etnisk minoritetsbakgrunn til å søke kommunal bolig. Det reduserer også kommunenes muligheter til å bruke det private leiemarkedet til bosetting av flyktninger.
- Mismatch mellom husholdningstyper/størrelser og tilgjengelige boligtyper på det lokale kommunale og private boligmarkedet.

Førstegangsboetting av flyktninger:

- Erfaringene viser at flyktningene i liten grad er involvert ved førstegangs boliganskaffelse.
- Mangel på informasjon til kommunene om familiegjennomføring.
- Mangel på kapasitet og kompetanse i kommunene til å følge opp flyktningene, noe som bidrar til slitasje, press og frustrasjon blant kommunalt ansatte.
- Kommunene opplever at integreringstilskuddet er utilstrekkelig i forhold til å gjøre en tilfredstillende jobb med førstegangsboetting og integrering.
- Sekundærflyttinger og familiegjennomføringer øker presset på 'billig' boligmarkedet, noe som kommunene opplever kan redusere fremdriften i bosetting av flyktninger, fordi det blir større konkurranse om de rimelige boligene.

Boligetablering blant vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn:

- Mangel på helhetlig tjenesteyting. Vanskeligstilte på boligmarkedet har ofte mer enn et rent boligproblem. Mange har behov for helhetlig bistand for å mestre og bedre sin livssituasjon, inkludert bolig.
- Målgruppens mangel på kjennskap til og oppfølging av norsk 'bokultur', med påfølgende muligheter for nabokonflikter.
- Mangel på realistiske forventninger blant de boligsøkende.
- Manglende individuell oppfølging av de boligsøkende som kan bistå dem til å ta beslutninger som bedrer deres livs- og boligsituasjon.
- Kommunal mangel på oversikt over gruppens problem og behov, inkludert omfang.

Hva virker?

Felles:

- De kommunene som har satt boligproblemer og boligfremskaffelse til flyktninger og vanskeligstilte på dagsorden, ser ut til å bygge seg opp kompetanse på å håndtere oppgaven. Planmessig samarbeid med boligbyggelag og etablering av boligstiftelser har vært en fruktbar vei å gå.

- De kommunene som har benyttet seg av Husbankens ordninger ser ut til å ha et vesentlig mindre boligproblem i forbindelse med bosetting av flyktninger enn andre kommuner. Dette gjelder også for fremskaffelse av boliger til andre vanskeligstilte.
- Kommuner som tilbyr en kombinasjon av praktisk hjelp og finansieringsbistand til flyktninger og andre som bor i kommunale boliger, lykkes med større turnover i den kommunale boligmassen.
- Fleksible løsninger for å få vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn og flyktninger inn på det alminnelige boligmarkedet, for eksempel midlertidig dispensasjon fra å være andelseier i borettslag.
- Tiltak for å melde nyankomne og andre tidlig inn i boligbyggelag, i sær i pressområder.
- Vekt på kommunikasjon og dialog i boligskaffeprosessen med oversettelse av viktig informasjon og bruk av tolk når nødvendig.
- Tiltak som stimulerer til selvforsørgelse.

Førstegangsbosetting av flyktninger:

- Øremerking av kommunale boliger til flyktninger.
- Samarbeid mellom boligsektor / flyktningekontor gir helt klart gevinst. De som jobber med flyktninger bør trekke inn fagfolk på bolig i bosettingsplanleggingen, og omvendt.
- Integerings- og boveiledere som bistår flyktninger med praktiske gjøremål og informasjon i forhold til det å 'bo på norsk'.

Andre vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn:

- Boveiledning til *alle* som flytter inn i kommunal bolig, inkludert personer med minoritetsbakgrunn.
- Individuell oppfølging og veiledning som styrker kompetanse og ferdigheter i kjøpsituasjon, øker andel som benytter tilsagn om etableringslån.
- Bytteordninger for å få tilgang til en variert boligmasse både i forhold til boligtyper og områder.
- Utprøving av modeller for boliganskaffelse til spesielt vanskeligstilte som mindreårige og store barnefamilier.

Kjennetegn ved vellykkete offentlige strategier

- Godt organisert og tilgjengelig tilbud som er riktig dimensjonert
- Individuell oppfølgingsbistand som tar utgangspunkt i den enkeltes situasjon og behov.
- Helhetlig tjenesteyting som tar hensyn til hva den enkelte trenger for å takle sin livssituasjon.
- Hjelpestrategi som *ikke overtar den vanskeligstiltes problem*, men bistår med informasjon og kunnskap om handlingsmuligheter og konsekvenser. Så langt som mulig må den vanskeligstilte må selv fatte beslutningene som angår vedkommendes situasjon.

Strategier for boligetablering i andre land

Offentlige strategier for boligbistand til vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn må ta utgangspunkt i egenskaper ved boligmarkedet i det enkelte land, og hvordan dette bidrar til å fremme eller hindre minoritetenes mulighet til å skaffe seg en tilfredsstillende boligsituasjon. Land som Canada, Nederland, Storbritannia og Norge har for eksempel lignende politisk retorikk på overordnet nivå hva gjelder integrering mellom majoritets- og minoritetsbefolkning. Boligmarkedene er imidlertid vidt forskjellige, noe som tilsier at virkemidler for å oppnå integrering på boligmarkedet vil variere. Hvorvidt landene har offentlige utleieboliger, økonomiske støtteordninger, eller for eksempel subsidierte leier vil påvirke hvilke muligheter det offentlige har for å bistå etniske minoriteter med bolig. I Canada er for eksempel bare 5 % av boligmassen sosiale utleieboliger og det finnes ikke bostøtteordninger. I Storbritannia er derimot 20 % av boligmassen sosiale utleieboliger og det finnes en godt utbygd bostøtteordning. Nederland har i underkant av 40 % sosiale utleieboliger, men har ikke like god bostøtteordning som i Storbritannia (Hulchanski 1997). I Norge er rundt 22 % av boligmassen utleieboliger, men bare 4 % av disse er kommunale boliger (FoB, 2001). Kommunene bruker imidlertid en ukjent andel av de private utleieboligene til sosiale formål, deriblant boliger til vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn. Norge har også en statlig bostøtteordning, men med kriterier som gjør at den ikke fanger opp alle fattige med økonomiske problemer på boligmarkedet. De må søke sosialhjelp i stedet (Stamsø og Østerby 2000).

Kjennetegn ved de konkrete boligområdene/markedene være avgjørende for hvem som bor hvor innen en by eller en bydel. Hvis det for eksempel er slik at kommunale boliger er konsentrert til noen områder, vil flyktninger og andre med etnisk minoritetsbakgrunn som blir tilvist kommunal bolig, bo der. Både Frankrike, Storbritannia, U.S.A. og Canada har politiske målsettinger om blandete boligområder i forhold til sosial differensiering og etnisk sammensetning.

Dessuten vil tilgjengelighet til og posisjon på arbeidsmarkedet være avgjørende for minoritetenes økonomiske muligheter til å operere på boligmarkedet.

Storbritannia

Storbritannia har lang historie som innvandringsland, og har en overordnet integreringspolitikk som går ut på å legge til rette for like muligheter og til en viss grad forhindre muligheter for forskjellsbehandling. Fra en studie av boligtildelinger ved et kommunalt boligkontor i London (Greater London Council)(Phillips, 1986), kom det fram at minoritetsetniske klienter fikk dårligere tilbud enn hvite klienter, og at de fikk dårligere behandling. Den dårlige behandlingen ble identifisert til å handle om tre forhold. Det handlet om mangel på ansvarlighet fra de ansattes side i forhold til å oppføre seg likeverdig og anti-rasistisk overfor klienter med minoritetsetnisk bakgrunn. Selv om de ansatte var inneforståtte med og sluttet opp om anti-rasistiske målsettinger, så opplevde de ikke at det var del av deres jobb i forhold til boligsøkere. De mente at anti-rasistisk arbeid var forbeholdt et eget team som hadde dette som oppgave. Dernest handlet det om uttrykt mistenksomhet og skepsis overfor søkere med minoritetsetnisk bakgrunn. Til sist ble det identifisert mer åpen rasisme, som f.eks. at de ansatte hadde kommet med rasistiske kommentarer og vitser seg i mellom og mens klienter hørte på, noe som bidro til å øke avstanden mellom saksbehandler og klient, og kunne legitimere ulikebehandling.

Dokumentert ulik tilgjengelighet til boligsosiale tjenester og ulik fordeling av kommunale boliger til svarte og hvite boligsøkere, bidro til mobilisering blant etniske minoritetsgrupper i Storbritannia. The black voluntary housing movement har spilt en viktig rolle i forhold til å etablere en boligpolitikk som inkluderer minoritetene og som kan bidra til at de får bedre boligstandard (Harrison, 1995). Storbritannia har siden 1990-tallet hatt et eget boligpolitisk program rettet mot etniske minoriteter for å redusere ulikefordelingen på boligmarkedet (The Housing Corporation, 1998). I løpet av 90-tallet ble det etablert rundt 60 lokale boligselskaper som spesialiserte seg på å møte boligbehovene til ulike etniske grupper. Det var boligselskap for vietnamesere, bangla deshere, folk fra Karribien osv. (Federation of Black Housing Organisations 1997/98). Hovedhensikten var at den etniske minoritetsbefolkningen gjennom mer skreddersydde boligselskap, skulle få tilgang til en mer variert boligmasse og oppnå med tilfredstillende boligsituasjoner. Samtidig var det et mål at de alminnelige boligselskapene skulle bli flinkere til å inkludere etniske minoritetsgrupper i sin virksomhet. Virkemidlene var flere. De handler mer om endring av praksiser i forhold til boligtildeling og forvaltning, enn bygging av nye boliger. Problemet er ikke så mye mangel på boliger, som mangel på likeverdig vurdering og praksis for tildeling av boliger. Tidligere evalueringer hadde vist at det var sammenheng mellom organisasjonskontekst, deriblant organisasjonsdemografi og tildelingsutfall (Comission for Racial Equality 1984; Phillips 1986).¹²

Intensjonen med den nye politikken var at den skulle styrke etniske minoriteters innflytelse og posisjon på boligmarkedet. Viktige delmål var derfor at styrene i boligselskapene skulle ha representanter fra den lokale etniske minoritetsbefolkningen og at de ansatte skulle 'speile' lokalbefolkningen i forhold til etnisitet. Når det gjaldt de ansatte var det spesielt lagt vekt på at ansatte i stabsfunksjoner skulle ha slik bakgrunn og at de skulle ha karriere muligheter. En hovederfaring fra oppsummeringen av programmet, var at tjenesten ble mer tilpasset de aktuelle brukergruppene, når ansatte og brukere hadde overlappende bakgrunn og felles erfaringer med å være minoritet i det aktuelle samfunnet og på det konkrete boligmarkedet.¹³ I det videre arbeidet skulle disse erfaringene formidles inn i forvaltningen og tjenesteytingen i de alminnelige boligselskapene. Andre delmål var knyttet til økt innflytelse og medvirkning fra beboere med minoritetsbakgrunn og satsing på lokale håndverkere med slik bakgrunn. Dessuten skulle en ha en løpende kartlegging av boligbehov blant etniske minoriteter. Dette dreier seg om type boliger, områder og disposisjonsform. Et resultat av dette er en rapport med anbefalinger om hvordan en kan tilrettelegge for mangfold innen boligsektoren (National Housing Federation, 1998). En annen oppgave var knyttet til strategier for å hindre trakassering og anti-sosial adferd i bomiljøene, inkludert oppfølging og støtte av dem som ble trakassert. Dette er viktig i Storbritannia, blant annet fordi mange av etnisk minoritetsbakgrunn vegrer seg for å flytte inn i hvite områder nettopp p.g.a. frykt for trakassering. Et siste og viktig delmål som nevnes her, er løpende oppfølging og kartlegging (monitoring) av andeler av ansatte, styremedlemmer og håndverkere med minoritetsbakgrunn som involveres i boligarbeidet. Dessuten dokumentasjon av tildelinger, boligstandard og bokostnadsnivå til denne delen av befolkningen, sammenlignet med majoritetsbefolkningen. Slik dokumentasjon blir vurdert som helt nødvendig i forhold til å kunne vurdere hvorvidt boligpolitikken overfor etniske minoriteter har lyktes. Det planlegges en omfattende evaluering av hele den boligpolitiske satsingen i 2003-2004.

¹² Organisasjonsdemografi i en virksomhet handler om sammensetningen av de ansatte i forhold til spesifikke kjennetegn som f.eks. alder, kjønn, etnisitet, utdanning. Organisasjonsdemografi er interessant fordi en antar at det har betydning for organisasjonsadferden (Egeberg 2001:8).

¹³ Formidlet til S.Søholt i intervju med Harris Beider, leder av The Federation of Black Housing Organisations og Arun Misra i The Housing Cooperation, 1998.

Nederland

Nederland har en lang tradisjon i å ta i mot innvandrere. Dette omfatter både grupper som kommer på bakgrunn av dårlige forhold i hjemlandet og på bakgrunn av etterspørsel etter spesiell arbeidskraft. Det har de siste ti-årene skjedd en økning i antall fødeland fra 28 nasjonaliteter i 1970 til 110 nasjonaliteter i 1998 (Kullberg 2002).

Den offentlige politikken rettet mot etniske minoriteter og innvandrere i Nederland endret seg fra ad hoc politikk på 1970-tallet, til omsorgsbasert politikk rettet spesielt mot ekskluderte minoritetsgrupper på 1980-tallet. På 1990-tallet ble det satt større fokus på integrasjonsprosessen, der plikter og rettigheter på begge sider var viktig. Politikken skiftet også fra å være en generell politikk rettet mot grupper, til å få en mer individorientert tilnærming på bakgrunn av gruppenes mangfold og varierte sosioøkonomiske og sosiokulturelle sammensetning.

Den offentlige boligpolitikken omfatter kontroll med husleiepriser, husleiesubsidieprogrammer, fordelingspolitikk samt fokus på boligetablering og boligmuligheter for etniske minoriteter. I Nederland er 36 % av boligene sosiale utleieboliger, den største andelen i Europa. I de største byene er fordelingen hhv 60 % i Rotterdam og 56 % i Amsterdam (Kullberg 2002:17). Personer med etnisk minoritetsbakgrunn er i flertall blant leietakerne i byene.

Det er først og fremst gjennom byfornyelsesprogrammer og subsidierte husleieprogrammer at det offentlige har bidratt til å bedre boligsituasjonen for minoritetsgrupper de siste 20 årene. Likevel har erfaringer vist at dette ikke hadde ønsket effekt for minoritetsgrupper. Til tross for at etniske minoritetsgrupper var inkludert i byfornyelsesprosjektene, som en strategi for å blande ulike beboergrupper, viste erfaringene at å blande befolkningsgrupper ikke var nok til å redusere eller løse boligproblemene for de mest vanskeligstilte. Bl.a. førte de dyre nye boligene som var bygget i mindre attraktive områder til at prisene i områdene sank, og som igjen resulterte i at områdene ble mindre attraktive for andre. Dessuten ble boligene for kostbare til å kunne omfattes av store subsidie-ordninger.

En alternativ modell for å tilrettelegge for boligetablering, startet på slutten av 1990-tallet. Denne modellen går ut på å *bygge ulike typer boliger tilpasset forskjellige grupper av befolkningen innen samme boligområde*. Det er spesielt tatt hensyn til etniske minoritetsgrupper og deres behov. Boligene er f.eks. tilrettelagt med lukkede kjøkkener (ikke åpent kjøkken i tilknytning til stua), for å ta hensyn til arbeidet med matlaging til store familier, og med oppbevaringsplass for store kvanta med ris, olje etc. De offentlige uteområdene har symbolske elementer fra andre kulturer (f.eks. marokkansk fontene). Det er også tilrettelagt for lave kostnader ved kjøp av bolig gjennom boligselskap, der boligen kan kjøpes for under markedsverdi mot at boligselskapet har forkjøpsrett. Den økonomiske risikoen for kjøper er liten.

Erfaringene viser videre at beboere med etniske minoritetsbakgrunn i liten grad er medlemmer av boligselskap, og det er lav deltakelse i formelle fora. Dette har vist seg problematisk i forhold til planlegging og fornyelse av boligområder i by. Begrunnelsen er blant annet at flere minoritetsgrupper føler seg ukomfortable med den nederlandske møtekulturen, og med den formelle formen.

I 1990 innførte byen Delft en ny *fordelingsmodell for tildeling av boliger*. Ledige boliger annonseres i en egen avis, og søkere kan respondere avhengig av spesifikke kriterier som det annonseres etter. Kriteriene er objektive og omfatter for eksempel alder, botid i nåværende bolig eller ventetid. Hvis det er snakk om førstegangs søkere, tildeles boligen som oftest etter alder. Dersom søkerne ønsker å bytte bolig tildeles boligen etter botid. I enkelte tilfelle gjelder også sosiale kriterier relatert til helse, bostedsløshet eller dårlige boforhold.

Modellen har blitt ansett som vellykket og er etter hvert tatt i bruk over hele Nederland (tilsvarende også i England). Modellen anvendes i distrikter både med høy og lav andel av utleieboliger. Det antas at modellen anvendes i over halvparten av tildelingene av sosiale utleieboliger på landsbasis. Evalueringer viser også at Delft-modellen bidrar til å redusere diskriminering av etniske minoriteter fordi alle søkere stiller presumptivt likt etter objektive kriterier.

Det viser seg også at personer/hushold med etniske minoritetsbakgrunn foretrekker å gå ned i boligpreferanser når de får innpass på dette organiserte boligmarkedet (Kullberg 2002:22). Dette viser at økt innflytelse på egen situasjon er viktig. Å kunne skaffe bolig selv har større betydning enn standard og størrelse på boligen. Fordelingsmodellen har sammen med offentlige leiesubsidier gitt mange svakstilte tilgang til gode boliger.

Italia

Boligproblemet i Italia omfattes i stor grad av at immigranter har problemer med å få tilgang til boligmarkedet. Problemene består først og fremst i diskriminering, der private utleiende ikke vil leie ut til grupper med minoritetsbakgrunn. I tillegg er det problemer med spekulasjon og utnyttning (Granata m.fl. 2002:96). Rapporten fra Italia henter empirien fra middels store byer nord i landet.

Ett av tiltakene de par siste årene har vært å drive *aktiv opplysning og markedsføring* om økonomisk støtte til husleie med etniske minoriteter som målgruppe. Blant annet ble møtesteder og supermarkeder tatt i bruk. Resultatet viser at andelen av minoriteter som søker støtte er blitt 15 %, mot svært få noen år tidligere. Markedsføring og informasjon har altså foregått der befolkningen med minoritetsbakgrunn befinner seg i det daglige, på deres egen arena. Informasjon til målgruppen kan ofte være et hinder. Dette er forsøkt myknet opp med godt resultat.

Canada

En viktig del av integreringen skjer gjennom statsborgerskap, som understreker et fullverdig medlemskap av det canadiske samfunn, og som innebærer både plikter og rettigheter (Brand m.fl. 2002:28). For å bli statsborger skal blant annet immigranter ha skaffet seg en permanent bolig og bodd i Canada minst tre år. De skal også gjennomgå språktester.

Immigranter og flyktninger mottar ulik grad av offentlig støtte avhengig av deres innvandrersstatus. Immigranter har tilgang på offentlig støtte inntil tre år. Overføringsflyktninger har rett til penger til livsopphold inntil ett år, i tillegg til andre tiltak. Ca 50% av flyktningene kommer imidlertid til Canada uten å få støtte, det er flyktninger som søker asyl (Brand m.fl. 2002:29). Landet tilbyr programmer for etablering inntil tre år, som omfatter språkopplæring, jobbsøking, informasjon etc. Det sies ikke noe om tiltak som retter seg mot boligetablering (ibid.).

For å lykkes med integreringen har offentlige tjenestesteder forsøkt å utvikle en sensitiv forvaltning i forhold til immigranter og flyktninger.¹⁴ Dette innbefatter for eksempel utstrakt bruk av tolketjenester og oversettelser slik at informasjon skal nå frem til målgruppene på et språk de forstår. Det er samtidig en strategi for oppfordre immigrant- og flyktningegrupper til å bli mer oppmerksomme på deres rettigheter og ansvar i det canadiske samfunnet.

Flyktninger blir betraktet som en høy-risiko-gruppe i forhold til hjemløshet. Derfor har kommunen i Toronto dannet en egen gruppe for å ta seg av bosettingsspørsmål for flyktninger (Brand m.fl. 2002:38). Utenfor sentrum av byen Toronto er det opprettet avtale med tre steder om sengeplasser for flyktninger i moteller, og det gis informasjon om boligspørsmål, helse, skole og språkopplæring. Det er også etablert et klient-hjelper-klient-program, der flyktninger som kan språket og har vært lenger i landet, hjelper nyankomne.

På statlig nivå har det vært en nedprioritering av sosial boligbygging utover 1990-tallet. Samtidig opplever byene stor økning i problemer for flyktninger og innvandrere på boligmarkedet, blant annet på bakgrunn av mangel på tilgjengelige utleieboliger, kombinert med dårlige boliger og økende antall bostedsløse. For å imøtekomme den vanskelige boligsituasjonen blant immigranter og flyktninger i Toronto, foreslås det å stimulere til mer bygging av utleieboliger og verne den eksisterende boligmassen som er på et statlig nivå. *Et tiltak som kommunen har foreslått er å redusere eller fjerne ulike typer avgifter på offentlig boligbygging, og endre regelverket som skal gjøre det vanskeligere for private utbyggere å bygge utleieboliger* (Brand m.fl. 2002:52). Dette for å forhindre spekulasjon på husleier, og for å holde prisnivået på utleieboliger lavest mulig.

Østerrike

I Wien er det bygget og tilrettelagt et boligprosjekt med tanke på en lik blanding av minoritetsbefolkning og østerrikerer, ”globalen Hof”, med 140 boliger (Wien 23). Boligene sto ferdig i 2000. Konseptet har sitt utspring i et boligselskap med multikulturelt tilsnitt stiftet i 1996, W.i.e.N – Wohnmodell inter-etnische Nachbarschaft”, og som hører innunder offentlig sosial boligbygging. Det er lagt vekt på en rekke kvaliteter ved prosjektet, i tillegg til en sosialpolitisk profil. *Det er særlig tenkt fellesskap og integrasjon. I den fysiske utformingen er det lagt vekt på fleksible løsninger tilpasset ulike typer familiestørrelser.* Det er særlig lagt vekt på ulike typer fellesrom, både inne og ute. Blant annet stor, felles stue, takterrasse, lekerom for barn, og god oppbevaringsplass for for eksempel barnevogner og sportsutstyr. Videre er det bygget en avdeling med badstue og dampbad. Det er også tilrettelagt for 80 TV-kanaler fra hele verden. Boligprosjektet er offentlig subsidiert.

En rekke kriterier for prosjektet ble satt opp:
beboersammensetning på 50:50 østerrikerer og beboere med minoritetsbakgrunn
ingen begrensninger mhp fødeland, religion eller etnisitet
tilrettelegging for endrede husholdsstørrelser (større familier)
planlegging av sjenerøse fellesskaps-arenaer og halvprivate soner
impulser for multikulturelle aktiviteter

Prosjektet ble markedsført gjennom egne brosjyrer, gjennom media og gjennom internett på hjemmesidene det offentlige boligformidlingen. Informasjonen ble også oversatt til engelsk.

¹⁴ Canada består av flere provinser med egen lovgivning. På lokalt nivå kan det derfor være ulike lover og retningslinjer for integrering og utvikling av et likeverdig flerkulturelt samfunn.

Prosjektet har felles trekk med noen av de tidligere boligprosjektene til Sibø i Oslo, men har gått lenger for å legge til rette for fleksible husholdstørrelser.

Oppsummering av erfaringer på tvers av land i forhold til likere muligheter og fordeling på boligmarkedet mellom majoritets- og minoritetsbefolkning

Sosialt differensierte og etnisk blandete boligområder

Flere land, deriblant Frankrike, Storbritannia, Østerrike, Nederland, U.S.A. og Canada har utviklet ulike politikker for å forsøke å få til *sosial og etnisk differensiering i boligområder* (Dansereau m.fl. 2002). Oppsummert handler det om tre innfallsvinkler:

Inkludering på områdenivå; Dette handler om at hvert boligområde, bydel eller by har ansvar for å tilrettelegge for en variert befolkningssammensetning. I Frankrike har dette medført en egen lov som sier at det skal være 20 % sosialboliger i et område med 3 500 boliger innenfor en region/by på 50 000 personer (La Loi Solidarité et Renouveau Urbains français, 2000). I U.S.A. har målsettingen om blandete områder medført begrepet 'just part' og inklusive soner, som omhandler at boligområder skal ha en viss andel beboere fra ulike sosiale lag. Det betyr en politikk som forsøker å stenge for videreutvikling av 'gated cities'.¹⁵ Andre land, blant annet Østerrike og Norge har hatt lokale prosjekter i mindre målestokk med slike målsettinger.

Likere muligheter sammen med reduksjon av sosial ulikhet; Tanken her er at bolig- og sosialpolitikken i vanskeligstilte boligområder kan spille en rolle i forhold til å nå målet om likeverdige muligheter. Eksempler er byfornyelsesprogrammer som bedrer boligstandard og i noen tilfelle fører til endring i disposisjonsform, slik som i Nederland.

Byfornyelsesprogrammer brukes også aktivt for å få større variasjon i boligmassen i forhold til boligtyper. Andre eksempler er områderettete programmer som har som siktemål å bedre oppvekstmiljø, bidra til næringsutvikling, styrke kulturlivet, osv. Soneprogrammer i U.S.A. er et eksempel her. Denne typen politikk vil ofte bidra til at tidligere nedtursområder blir attraktive for nye grupper av befolkningen, som igjen vil bidra til mer variert befolkningssammensetning. 'Faren' oppstår dersom det ikke lenger er rom for den opprinnelige beboergruppen, og at de i stedet for muligheter til boligkarriere, blir 'tvunget' til å flytte ut, uten å bedre sin situasjon.

Personrettede tiltak; Dette handler om at personer med behov for sosio-økonomisk boligbistand skal få personrettede tiltak og tjenesteyting der de bor, slik at de kan få mulighet til å bedre sin situasjon uten å måtte flytte. Dette skal være mulig med et mangfold av boligformer og tjenester i alle bydeler, for eksempel slik som nevnt i eksemplet fra Nederland.

Argumentasjonen for sosial blanding i boligområder bygger på at en for sterk segregasjon vil utgjøre en alvorlig trussel i forhold til fellesskapet. Det hevdes at tilpassing og toleranse mellom innbyggere av ulik bakgrunn er nødvendig for å få til en viss opplevelse av fellesskap, på lokalt nivå og i forhold til storsamfunnet (Dansereau m.fl. 2002:118).

Eget boligprogram for etniske minoriteter

En strategi i Storbritannia har vært å satse på et eget boligprogram for målgruppen. Det har bidratt til å sette fokus på hindringer og uheldige praksiser, samt åpnet for alternative

¹⁵ Med 'gated cities' mener vi boligområder planlagt for middelklassen / over sosiale lag. Områdene er ofte inngjerdet og det er vakter som passer inngangen.

fremgangsmåter for å oppnå likeverdige muligheter på boligmarkedet. Programmet innebærer evaluering, noe som gir et verktøy for å vurdere videre tiltak.

Utvikling av sensitiv boligforvaltning

I flere av landene er tildelingspraksisene satt under lupen i forhold til å oppnå likeverdige muligheter på boligmarkedet mellom minoriteter og majoritet.

I Storbritannia har det vært satset på boligselskaper myntet på behov og preferanser blant ulike etniske minoritetsgrupper. Erfaringer fra slik skreddersydd forvaltning er deretter overført til alminnelige boligselskaper rettet mot alle boligsøkende, uavhengig av bakgrunn. En særlig erfaring er at det styrker forvaltningsapparatets muligheter til å utøve likeverdig skjønn og praksiser ved fordeling, når en viss andel av ansatte og styremedlemmer har lignende bakgrunn som de boligsøkende.

Objektive kriterier for prioritering

I Nederland har en lykkes med nye fordelingsmodeller som legger vekt på *objektive kriterier* ved prioritering av boligsøkende til sosiale boliger. Utfordringen er å finne kriterier som nøytraliserer de hindringene minoritetene møter på boligmarkedet. Det hevdes at de objektive kriteriene som ligger til grunn for boligtildelingen har bidratt til å redusere diskriminering fordi de stiller alle likt.

Sensitive og skreddersydde informasjonskanaler

En viktig oppgave er å få informasjon frem til målgruppen slik at de kan anvende den. Både USA, Italia og Nederland har arbeidet med dette, om enn på ulikt vis. Det handler om å spre informasjon der hvor målgruppen befinner seg, for eksempel i supermarkeder, på møteplasser, i kirker og moskeer osv. I Nederland har de gjort omvendt, satset på en egen avis som har viktig boliginformasjon og som alle skal kjenne til.

Stimulering til bygging av rimelige offentlige utleieboliger

I alle land har målgruppen gjennomgående lavere inntektsnivå enn majoritetsbefolkningen. Oppgaven er derfor å skaffe flere rimelige boliger. Canada har derfor fjernet eller redusert offentlige avgifter på bygging av offentlige utleieboliger samtidig som det gjøres vanskeligere å bygge private utleieboliger for spekulasjon.

Kapittel 5: Dagens situasjon: antall innvandrere sett i forhold til geografisk fordeling, boligmarkedet og offentlige tiltak

Norge som multietnisk samfunn – beskrivelse av fakta

Befolkningssammensetningen i Norge har endret seg merkbart etter 1960-70-tallet. Mens det i 1970 var ca. 60 000 personer med innvandrerbakgrunn i Norge, eller 1,5 prosent av befolkningen, var det ved inngangen til 2002 ca. 311 000 personer som hadde opprinnelse i andre land.^{16 17} Av disse hadde ca. 230 000 bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom Amerika, Tyrkia og Øst-Europa (SSB Befolkningsstatistikk. Folkemengde etter landbakgrunn definert ut fra innvandrerbakgrunn). Dette utgjør rundt 5,1 % av befolkningen. Det er denne delen av befolkningen som har aktualisert karakteristikken av Norge som et flerkulturelt samfunn. Hvite innvandrere fra vestlige land er lite synlige, skiller seg lite ut og blir i liten grad fokusert på som noe spesielt.

Den aktuelle delen av innvandrerbefolkningen er imidlertid ikke fordelt jevnt ut over landet. I forhold til å beskrive det norske samfunnet, er det derfor kanskje riktigere å hevde at deler av Norge, enkelte kommuner og tettsteder, men i sær noen byer og utvalgte byområder, er preget av en flerkulturell befolkning. Mens innvandrerbefolkningen (uansett bakgrunn) på landsbasis utgjorde 6,6 prosent av folketallet, ligger de fleste kommuner langt under dette tallet. Bare 35 kommuner lå over landsgjennomsnittet. Dette gjelder i sær Oslo hvor 43,7 % av alle innbyggere fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia bor, og hvor de utgjør ca. 13 % av befolkningen (SSB, 2002). Også i Oslo er imidlertid befolkningen skjevt fordelt. Innvandrerbefolkningen bor overveiende i de østlige bydelene. I seks bydeler har mellom 20 og 30 % av befolkningen etnisk minoritetsbakgrunn (SSB, 2002). Et annet trekk ved bosettingsmønsteret som er verdt å merke seg, er at den etniske minoritetsbefolkningen bor blandet. Det betyr at det ikke bare bor folk av pakistansk opprinnelse i et strøk, somaliere i et annet og f.eks. vietnamesere i et tredje. Den pakistanske gruppen er likevel i flertall nest etter nordmenn i noen byområder. Dette skyldes dels mekanismer i boligmarkedet (Søholt 2001) og at dette er den største gruppen med etnisk minoritetsbakgrunn i Norge og i Oslo.

Personer med bakgrunn fra andre land enn Norge

Ved inngangen til 2002 var det som nevnt om lag 311 000 personer med ikke-norsk bakgrunn¹⁸ i Norge. Dette representerte en økning på 0.3 prosentpoeng i forhold til året før. I 2001 økte befolkningen med innvandrerbakgrunn med 13 000 personer, hvorav 9 300 var førstegenerasjonsinnvandrere. Den enkeltgruppen som sto for den sterkeste veksten var irakere, med 1 300 personer. Andre større grupper som kom i 2001 var somalierne, med 1 200 personer, 1 000 fra Pakistan og 900 fra Afghanistan.

¹⁶ Dette omfatter førstegenerasjons innvandrere og barn født i Norge av to utenlandsfødte foreldre.

¹⁷ Hvis vi tar med alle med innvandrerbakgrunn, inkludert vestlige innvandrere, og barn hvor bare en forelder har innvandrerbakgrunn, samt adopterte, så er antallet ca. 490 000 personer.

¹⁸ Begrepsbruken i forhold til etniske minoriteter slik det er definert i kapittel 1, er i dette kapitlet ikke konsistent. I hovedtrekk brukes de begrepene som er brukt i de statistikkene det refereres til.

Mer enn halvparten av alle innvandrere til Norge har i dag etnisk minoritetsbakgrunn. Andelen innvandrere med bakgrunn i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia i forhold til innvandrere totalt økte fra 6 prosent i 1970, til 23.5 prosent i 1980 til 51.5 prosent i 2001.

Ser vi på de seks største nasjonalitetsgruppene, utenom innvandrere fra andre nordiske land, utgjør pakistanerne den største gruppen førstegenerasjon innvandrere, med 14 000 pr 1.1. 2002. Dette kommer til uttrykk i tabell 5.1 nedenfor.

Tabell 5.1. De seks største nasjonalitetsgruppene med hensyn til førstegenerasjonsinnvandrere og personer født i Norge av to utenlandske foreldre. Norden er holdt utenfor og alle tall er pr 1.1. 2002.

Førstegenerasjonsinnvandrere		Personer født i Norge av to utenlandske foreldre	
Pakistan	14 000	Pakistan	11 000
Irak	12 200	Vietnam	4 900
Bosnia-Hercegovina	11 800	Tyrkia	3 700
Jugoslavia	11 800	Sri Lanka	3 400
Vietnam	11 500	Jugoslavia	2 700
Iran	10 400	Somalia	2 500

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2002.

Som tabell 5.1 viser er det flest førstegenerasjonsinnvandrere fra Pakistan. Det er også denne gruppen som tallmessig er størst hva gjelder personer født i Norge av to utenlandske foreldre. Generelt er tendensen at det er personer med bakgrunn i Asia som øker mest. Over halvparten av de som i fjor kom til Norge kom fra land i Asia, og denne gruppen utgjør 108 900 personer. Antallet personer som kommer fra Nord- og Mellom-Amerika har gått ned de seneste årene.

Av personer fra Øst-Europa er det innvandrere fra Bosnia-Hercegovina som utgjør den største gruppen førstegangsinnevandrere, sammen med Jugoslavia. Begge grupper omfatter pr 1.1 2002 11 800 personer.

Befolkningsfremskrivninger

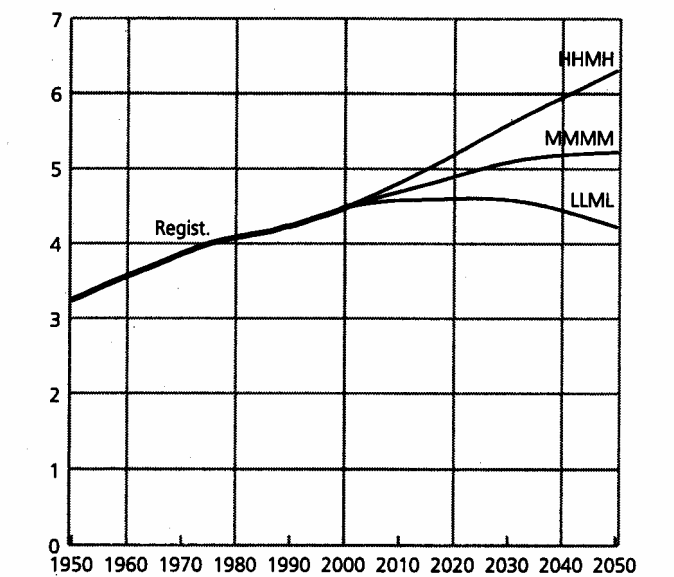
Det har altså vært en tydelig økning i andelen innvandrere de seneste tiårene. Utviklingen i folketallet er av stor betydning for boligbehovet. Dette gjelder både økningen i det totale antallet og fordelingen av veksten mellom kommuner.

Nettoinnvandring er et av flere forhold med betydning for befolkningsutviklingen. I 1998 var for eksempel den observerte nettoinnvandringen til Norge den høyeste inntil da, med 13 823 personer. Også de nærmeste årene regner SSB med en høy innvandring (SSB 2001; 22). Som et høyalternativ regnet SSB med at nettoinnvandringen ville bli enda litt høyere i 1999 og 2000, for deretter å holde seg på om lag 15 000 i året. I mellomalternativet antok en at nettoinnvandringen ville bli høyere i 1999 enn i 1998, for deretter å avta til 10 000 per år. I lavalternativet antok en at nettoinnvandringen ville avta til om lag 5 000 pr år.

Forutsetningene om en fortsatt høy innvandring viste seg å slå ganske godt til for 1999 og 2000. I 1999 var bruttoinnvandringen til Norge den høyeste noen gang, med nesten 42 000 personer. Innvandringsoverskuddet det året ble på 19 000.

Fremskrivninger av befolkningstallet avhenger imidlertid av mange forhold. SSB beregner dette ut fra ulike alternativer i forhold til fruktbarhet, levealder, innenlandske flyttinger og nettoinnvandring. Disse kan kodes for eksempel **MMMM**, som betyr **M**iddels fruktbarhet, **M**iddels levealder, **M**iddels sentralisering og **M**iddels nettoinnvandring. Med de alternativer som foreligger på disse fire dimensjonene ved fremskrivninger i befolkningstallet, blir det et større antall alternativer. Ved å konsentrere seg om noen få utvalgte hovedalternativer kan en skissere grovt ulike alternative befolkningsfremskrivninger. Dette kommer til uttrykk i figur 5.1. nedenfor. Figuren illustrerer tre alternative befolkningsfremskrivninger basert på Høy fruktbarhet, Høy levealder, Middels sentralisering og Høy nettoinnvandring (HHMH), Middels på de fire indikatorene (MMMM), og for det tredje Lav fruktbarhet, Lav levealder, Middels sentralisering og Lav nettoinnvandring (LLML). Dette gir tre ulike scenarier med hensyn til befolkningsvekst.

Figur 5.1. Folketall i millioner. Registrert 1950-1999 og fremskrevet 2000-2050 i følge de tre hovedalternativene.



Kilde: SSB, 2001, Framskrivning av folkemengden 1999-2050;24.

I denne befolkningsfremskrivningen forventes det at folketallet vil forsette å stige svakt de neste 25 årene, fra 4.4 millioner i 1999 til mellom 4.6 og 5.4 millioner i 2025. Dette går frem av figur 5.1. Sannsynligvis vil økningen ikke stoppe opp da, men en nedgang kan ikke utelukkes. I 2050 forventes i følge tall fra SSB en befolkning på mellom 4.2 og 6.3 millioner.

Vekstraten fremover vil sannsynligvis ikke bli noe høyere enn dagens 0.6 prosent per år. Muligens blir den lavere. I 2050 er den beregnet til å være mellom -0.5 og 0.6 prosent pr år. En betydelig del av veksten fremover vil i følge SSB trolig skyldes innvandring. I 2025 vil folketallet bli om lag 0.3 millioner lavere enn innvandringsoverskuddet (Kilde SSB 2001).

Disse beregningene er ikke uten relevans for boligbehovet i årene fremover. Således vil en fortsatt befolkningsvekst innebære et økende behov for nye boliger. Dette forsterkes i den grad befolkningsveksten kombineres med høy grad av sentralisering. Dette vil øke boligbehovet i sentrale strøk de neste tiårene. 83 prosent av befolkningsveksten i Oslo i perioden 1998-2001 skyldes innvandring. Gitt skjevfordeling i økonomisk evne, husholdsammensetning og -størrelse i forhold til majoritetsbefolkningen, vil dette øke behovet for en mer variert boligsammensetning i forhold til pris og boligstørrelser.

Etniske minoriteter fordelt på kommuner

Flest personer med innvandrerbakgrunn finner vi i Oslo. Fra 2001 til 2002 hadde Oslo en økning på om lag 4 000 personer med innvandrerbakgrunn. Samlet er det 102 900 personer med innvandrerbakgrunn i Oslo. Dette utgjør 20.1 prosent av folketallet. Hver tredje innvandrer er bosatt i Oslo og nesten 70 prosent av disse har sitt opprinnelige opphav i land i Asia, Afrika, Syd- og Mellom-Amerika og Tyrkia. Andelen med bakgrunn i Øst-Europa er langt mindre og ikke mer enn 2 prosent av befolkningen i Oslo.

Tabell 5.2. Personer med bakgrunn i Asia, Afrika, Mellom-og Syd-Amerika og Tyrkia samt i Øst Europa i andel av befolkningen fordelt på et utvalg kommuner. Alle tall pr 1.1. 2002.

Kommune	Andel fra Asia,Afrika, Mellom-og Syd-Amerika og Tyrkia i prosent av folketallet	Andel fra Øst-Europa i prosent av folketallet.
Fredrikstad	2.3	1.6
Moss	6.2	1.3
Bærum	4.1	1.3
Lørenskog	6.5	1.2
Nittedal	3.1	0.8
Oppegård	3.2	1.1
Rælingen	6.5	0.8
Skedsmo	5.9	1.1
Ski	3.3	1.6
Oslo	13.9	2.0
Drammen	9.4	2.2
Kristiansand	4.9	1.9
Sandnes	3.5	1.2
Sola	2.5	0.9
Stavanger	5.1	1.2
Bergen	3.9	0.8
Trondheim	3.3	0.9
Tromsø	1.9	0.8
De fire største byene	9.0	1.5
Presskommunene i gjennomsnitt	7.7	1.4
Landet totalt	3.6	1.1

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2002.

I Oslo hadde nær 14 prosent av befolkningen sitt opprinnelige opphav i land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia. Dette utgjorde hele 43.2 prosent av alle med bakgrunn i disse landene som pr 1.1. 2002 var bosatt i Norge. Det er interessant å merke seg hvor langt mer populært det er blant innvandrere fra Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia å etablere seg i Oslo sammenliknet med de tre andre større byene her i landet, Bergen, Trondheim og Stavanger. Andelen med bakgrunn i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia lå i disse byene på henholdsvis 3.9 i Bergen, 3.3 i Trondheim og 5.1 i Stavanger. Oslo oppleves med andre ord på en måte som mest attraktivt. Gjennomsnittlig har 9.0 prosent av befolkningen i våre fire største byer bakgrunn i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia.

Også blant innvandrere fra Øst-Europa synes Oslo å være mer attraktiv enn de andre tre byene, selv om variasjonene ikke er så store. Mens 2.0 prosent i Oslo har bakgrunn i land i Øst-Europa gjelder dette for 0.8 prosent i Bergen, 0.9 i Trondheim og 1.2 prosent i Stavanger. Drammen er imidlertid mest populær for denne gruppen.

Presset på Oslo smitter imidlertid i mindre grad over på nabokommunene. Andelene innvandrere fra Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia er markert lavere i Oslos omegnskommuner enn i Oslo. Høyest andel har kommunene Lørenskog og Rælingen, med 6.5 prosent, og Skedsmo kommune med 5.9 prosent. I kommuner som Nittedal, Oppegård og Ski er andelene lave, med bare vel 3 prosent med denne bakgrunnen.

Blant de andre bykommunene i tabellen er det bare Drammen som skiller seg ut som populært etableringsområde for innvandrere. Her utgjør andelen med bakgrunn fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia nesten 9.5 prosent av befolkningen. Også andelen fra land i Øst-Europa er høyere her enn i de andre byene.

Dette innebærer at det er store variasjoner kommunene i mellom i forhold til andel innbyggere med bakgrunn i land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia.

Fordeling av personer med etnisk minoritetsbakgrunn fordelt på bakgrunn

I overkant av 40 prosent av alle ikke-vestlige innvandrere i Norge er altså bosatt i Oslo.

Personer som kommer til Norge som flyktninger blir bosatt i kommuner som følge av avtale mellom kommunene og Utlendingsdirektoratet. Mange flytter imidlertid på egen hånd, blant annet til Oslo. Denne formen for sekundærmigrasjon har en nettoeffekt ved å øke antallet personer med minoritetsbakgrunn i Oslo (Sørli 1998).

Sørli (1998;6) viser at det i årene 1990-1996 var om lag 900 mennesker med innvandrerbakgrunn som årlig flyttet til Oslo. Dette omfatter både flyktninger som er blitt førstegangsbosatte i en annen kommune og andre med innvandrerbakgrunn som finner det attraktivt å flytte til Oslo (Søholt 2001;26).

Mer enn tre av fire pakistanere i Norge er bosatt i Oslo, og flertallet av de øvrige bor i nabokommunene til Oslo. Dette gjelder også for andre typiske arbeidsinnvandrergrupper, som for eksempel marokkanerne. Også blant de gruppene som har kommet til Norge det siste tiåret er Oslo populært. Således er om lag 50 prosent av alle somalierne, etiopierne og gambierne i

Norge bosatt i Oslo. Bakgrunnen for dette er trolig en kombinasjon av flere forhold, men arbeidsmarkedet og nærhet til sin egen etniske gruppe kan være noe av forklaringen.

Flyktninger fra Sri Lanka, som i hovedsak vil si tamilene, viser et interessant bosettingsmønster (Østby 2002;35), med en høy andel bosatt i fiskeribaserte kommuner i nord. Dette kan indikere at denne gruppen er godt integrert i det norske arbeidsmarkedet.

Dette innebærer at regionalt er kommunenivå mer relevant som utgangspunkt for å vurdere den regionale dimensjonen ved innvandrernes bosettingsmønster i Norge enn fylke (Østby 2002;37).

Fordeling av personer med etnisk minoritetsbakgrunn i Oslo

Oslo innehar med dette en særstilling i forhold til andeler innbyggere med minoritetsbakgrunn, men ikke i så sterk grad i forhold til øst-europeere. I dette avsnittet skal vi både se på utviklingen i antallet innvandrere over de siste ti årene og litt på hvordan bosettingen fordeler seg mellom bydelene.

Dobling av antallet ikke-vestlige innvandrere i Oslo på ti år.

De siste årene har det funnet sted mer enn en dobling av antallet innbyggere med minoritetsbakgrunn i Oslo. Pr. 1.1. 1988 var således antallet nærmere 30 000. Pr 1.1. 1998 var antallet steget til 65 000 (Blom 2002). Også på landsbasis skjer det en tydelig økning i antallet ikke-vestlige innvandrere i denne perioden som langt på vei er parallell med den som finner sted i Oslo. Mens gruppen på landsbasis øker med en faktor på 2.4 i tiden fra 1988 til 1998, er skjer økningen i Oslo med en faktor på 2.2.

Veksten i antall personer med etnisk minoritetsbakgrunn har hatt stor betydning for befolkningsøkningen i Oslo. I perioden fra 1.1. 1988 til 1.1. 1993 vokste folketallet i Oslo med 21 200. Av disse var vel 18 700 personer med minoritetsbakgrunn. Dette innebærer at 88 prosent av befolkningsveksten i perioden hadde sammenheng med utviklingen i antall ikke-vestlige innvandrere.

Andelen innbyggere med vestlig bakgrunn har i perioden holdt seg relativt stabil. Når andelen personer med annen bakgrunn enn norsk øker, er det som følge av en økning i andelen innbyggere med minoritetsbakgrunn.

En høy andel av innbyggere med minoritetsbakgrunn er bosatt i Oslo

I 1998 var vel 11 prosent av landets befolkning bosatt i Oslo. Samtidig var imidlertid hele 47 prosent av befolkningen med bakgrunn i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia i landet totalt, bosatt i Oslo. For personer fra Øst-Europa var andelen 23 prosent. Dette kan ha sammenheng med mange ting. Men kanskje særlig i tilfellet med innvandrere fra Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia kan det antas å ha betydning at selve innfallsporten til Norge ofte er knyttet til hovedstadsområdet. Det innebærer at flere slår seg ned her, hvilket igjen kan bidra til at folk som i utgangspunktet har reist til andre steder i landet, har returnert til Oslo. Dette kan skyldes forhold i arbeidsmarkedet og nærhet venner og familier og ønske om å bo i stor by.

Det er ellers en tendens til at det først og fremst er personer fra de landene som har avgitt såkalt arbeidsinnvandring som har slått seg ned i Oslo. Personer fra land som i større grad avgir flyktninger har oftere bosatt seg utenfor Oslo. Dette har sammenheng med at myndighetene mer bevisst har forsøkt å bosette flyktninger i et utall ulike kommuner, samtidig som arbeidsinnvandrere tradisjonelt har bosatt seg der de lettest har funnet arbeid.

Dette kommer også til uttrykk i tabellen, som viser andelen av forskjellige nasjonalitetsgrupper i Norge som er registrert bosatt i Oslo pr 1.1. 1998, etter landbakgrunn.

Tabell 5.3. Andelen av forskjellige nasjonalitetsgrupper i Norge som er registrert bosatt i Oslo pr 1.1. 1998, etter landbakgrunn.

Landbakgrunn	Andel i Oslo av gruppen i Norge
Vesten	23.4
Øst-Europa	22.8
Ikke-vestlige land	41.4
Asia, Afrika, Syd- og Mellom-Amerika	46.9
Norge	9.9
Det tidligere Jugoslavia	20.0
Chile	25.0
Vietnam	25.1
Iran	34.6
Irak	37.4
Tyrkia	43.1
Sri Lanka	43.5
Kina	43.3
Somalia	55.5
Etiopia	56.2
Pakistan	77.1
Marokko	80.7

Kilde: Blom 2002.

Tabellen viser at i befolkningen fra mer typiske flyktningproduserende land, som Chile og Vietnam, er andelen som er bosatt i Oslo om lag 25 prosent, mens det blant personer fra land som i større grad har produsert såkalt arbeidsinnvandring, som Tyrkia, Kina og India, er over 40 prosent bosatt i Oslo.

Myndighetene har iverksatt tiltak for i større grad å "binde" flyktningene til bosettingskommunen, ved ulike økonomiske virkemidler de første årene etter ankomsten. Flytting til hovedstaden vil allikevel fremstå som en fristelse for mange. Det overraskende i tabellen er imidlertid at det blant flyktninggrupper som somaliere og etiopere er en så vidt stor andel som er bosatt i Oslo. Nesten seks av ti bor i Oslo.

Gitt at såvidt høy andel av personer med bakgrunn i land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia er bosatt i Oslo, kan det være interessant å spørre hvordan disse fordeler seg innad i Oslo. Dette kommer til uttrykk i tabell 5.4., som viser antallet personer med bakgrunn i land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia i prosent av folkemengden i de respektive bydelene.

Tabell 5.4. Andelen personer med bakgrunn fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia i ulike bydeler i Oslo. Alle tall pr 1.1. 2002.

Andel fra Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia i prosent av folketallet i bydelen.	Bydeler i Oslo
0 til 5 %	Bygdøy-Frogner, Nordstrand, Grefsen-Kjelsås, Vindern, Røa, Ullern, Marka
5.1 til 10 %	Uranienborg-Majorstua, St.Hanshaugen-Ullevål, Ekeberg-Bekkelaget, Lambertseter, Manglerud, Østensjø, Sogn,
10.1 til 15 %	Sagene-Torshov, Bøler, Helsefyr-Sinsen,
15.1 til 20 %	Hellerud, Bjerke, Sentrum
20.1 til 25 %	Grünerløkka-Sofienberg, Grorud,
25.1 til 30 %	Gamle Oslo, Søndre Nordstrand, Furuset, Stovner, Romsås,

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2002.

Tabellen viser at befolkningen fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia ikke bare er konsentrert i Oslo, men også i stor grad også innad i Oslo. Syv av Oslos bydeler har over 20 prosent innbyggere fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Europa.

På den andre siden har syv bydeler 5 prosent innbyggere med minoritetsbakgrunn eller færre. 14 bydeler har 10 prosent minoritetsinnbyggere eller færre. Særlig er andelen lave i bydelene Vinderen og Nordstrand, med sine under 3 prosent innbyggere fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia.

Dette gir i sum et bilde av en svært konsentrert bosetting av personer fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia.

Betydelig vekst i enkeltgrupper i Oslo

Enkelte innvandrergupper viste en sterk vekst i Oslo, både målt i absolutte tall og i andel. Ser vi på innvandrere fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia er det særlig pakistanerne som viser en tydelig økning i femårsperioden 1993 til 1998. Fra et antall på 14000 pakistanere i 1993 vokste antallet til 16 000 i 1998. Fra 1988 til 1993 vokste antallet pakistanere i Oslo med nesten 6 500 personer. Somaliere og sinhalesere (hovedsaklig tamiler) økte med omlag 3000 fra 1988 til 1998. Antallet fra Somalia og Sri Lanka var lavt i Oslo i 1998. Også antallet irakere vokste sterkt fra 1993 til 1998.

Blant de øst-europeiske innvandrerne er det flyktninger fra det tidligere Jugoslavia som er den tallmessige største gruppen, med vel 4 400 personer i 1998, hvorav i overkant av 1 000 er fra Bosnia-Hercegovina. Det var dessuten innvandrere fra det tidligere Jugoslavia som økte mest i antall i løpet av tiåret 1988 til 1998 (kilde: Blom 2002; 29). I absolutte tall var økningen dobbelt så stor som i førsteperiode, noe som hadde sammenheng med ankomsten av flyktninger fra Bosnia-Hercegovina etter at krigen i det området brøt ut i 1992-1993.

Sentraliserende tendenser i de innenlandske flyttestrømmene

Flyttestrømmene blant minoritetene virker i sterk grad sentraliserende i betydningen av at det skjer en flytting til hovedstadsområdet. Tall fra SSB gjengitt i Blom 2002 viser at nærmere 50 prosent av nordmennene og minoritetene som bodde i Oslo i 1988, og som befant seg i en annen norsk kommune fem år senere, bodde i Oslos nabofylke, Akershus i 1993. Minst interesse var det for å flytte til Trøndelag eller Nord-Norge.

Både flyttestrømmene fra hovedstaden til Oslos nabofylke Akershus og flyttestrømmen fra resten av landet til Oslo er bakgrunnen for at Blom (2002) konkluderer med at tendensene til sentraliserende flyttemønstre økte i årene 1988 til 1998.

Befolkningsveksten fordelt på Oslos bydeler

Som vi har sett er det særlig blant minoritetene at det finner sted en vekst i Oslo i løpet av 1990-tallet. Samlet er veksten på nesten 63 prosent i årene 1988 til 1993 og 35 prosent i årene 1993 til 1998. Veksten var andelsvis størst i årene 1988 til 1993 i bydelene på indre øst samt de gamle og nye drabantbyene. Her var veksten på 75 til 80 prosent, mens den var lavere i bydelene på indre og ytre vest, henholdsvis vel 20 og knapt 50 prosent (Blom 2002).

Tilflyttingen var imidlertid størst i ytre vest i tiden fra 1993 til 1998. Dette kan ha sammenheng med at byrådet ønsker å "skjerme" seks bydeler i indre øst og blant de nye drabantbyene mot bosetting av flyktninger i årene 1994 til 1998. I stedet forsøkte kommunen å bosette nye flyktninger i ytre vest og andre områder (Blom 2002).

Befolkningsvekst og boligbygging i Oslo

Oslos befolkning økte med nesten 50 000 personer i tiåret fra 1988 til 1998. Økningen var noe forskjellig fra bydel til bydel. Den største prosentvise økningen fant sted i indre øst, med 18 prosent. I ytre vest var det en økning på om lag 12 prosent, noe som også gjaldt for de nyere drabantbyene. Lavest var veksten i indre vest og de gamle bydelene, med om lag 5 prosent (Blom 2002: 44).

Byggeaktiviteten i Oslo har vært lav i Oslo i samme tidsperiode. Størst har aktiviteten vært på ytre vest, dernest i indre øst. Dette kommer frem i tabell 5.4, nedenfor.

Tabell 5.4. Fullførte boliger i Oslo i perioden 1.1. 1988 til 1.1. 1998, fordelt på bydelsgrupper. Andelsvise fordelinger.

Bydelskategori	1988 til 1998
Indre vest	12
Indre øst	21
Gamle drabantbyer	13
Nye drabantbyer	19
Ytre vest	34
Sentrum/Marka	1
I alt	100
N	19 505

Kilde: Blom 2002:45.

Tabell 5.5. Veksten i Oslos befolkning i tiden 1.1 1988 til 1.1. 1998 etter landbakgrunn og bydelsgruppe. Andelsvise fordelinger.

Bydelskategori	Ikke-vestlige innvandre	Nordmenn	Vestlige innvandrere
Indre vest	29	55	16
Indre øst	77	16	7
Gamle drabantbyer	177	-83	6
Nye drabantbyer	107	-9	2
Ytre vest	19	77	4
Sentrum, marka, uregisterede	12	74	13
Sum	75	21	5

Kilde: Blom 2002;46.

Tabellen viser at mens det har vært en meget markert vekst i andelen innbyggere med minoritetsbakgrunn blant annet i de gamle drabantbyene og i de nyere drabantbyene, har veksten i andelen nordmenn i de samme bydelene vært negativ.

Ser vi på befolkningsveksten og fullførte boliger i 10-års perioden 1988 – 1998 kommer det frem at veksten i boliger i liten grad skjer der det er stor befolkningsvekst. Det skyldes antakelig forhold i markedet. Ut fra markedsforhold har det vært mulig å bygge og selge boliger i ytre vest. Det er lite sannsynlig at dette er boliger som har kommet til nytte for den delen av befolkningen som etterspør rimelige boliger.

Tiden etter 1998

I tiden etter 1998 har det vært en nedgang i andel etniske minoriteter i bydelene på indre øst.

Generelt var det i årene 1998 til 2000 en økning i Oslos befolkning med 1.8 prosent. Veksten var på 18 prosent for minoritetsbefolkningen og på 7.5 prosent for den vestlige befolkningen. Antallet nordmenn gikk imidlertid tilbake i perioden. Tilbakegangen er på 1.0 prosent. Denne nedgangen fant sted i de gamle og nyere drabantbyene.

Tabell 5.6. Andelsvis økning i befolkningen i Oslo etter landbakgrunn og bydelsgruppe fra 1.1 1998 til 1.1. 2001.

Bydeler	Ikke vestlige innvandrere	Nordmenn	Vestlige innvandrere
Indre vest	14.3	0.7	16.4
Indre øst	1.4	2.0	11.4
Gamle drabantbyer	33.8	-2.6	2.2
Nye drabantbyer	27.0	-5.2	2.2
Ytre vest	5.2	0.6	2.6
Sentrum, marka, ukjent	7.5	1.7	18.4
I alt	18.0	-1.0	7.5

Kilde: Blom 2002;54.

På bydelsnivå er det også interessante endringer på gang. Tidligere var for eksempel bydelen Grünerløkka-Sofienberg bydelen med høyest andel ikke-vestlige innvandrere. I 1997 ble bydelen forbigått av bydelen Søndre Nordstrand. Tre år senere har også Furuset, Stovner og Romsås høyere andeler innvandrere fra ikke-vestlige land.

Oppsummerende om dagen situasjon

Norge som flerkulturelt land

Etniske minoriteter er som drøftet her en tallmessig stor gruppe, og prognosene går på at gruppen vokser. I 2001 økte befolkningen med minoritetsbakgrunn med 13 000 personer, hvorav 9 300 var førstegangsinnvandrere. Veksten er imidlertid ujevnt fordelt på ulike etniske grupper. Den gruppen som sto for den sterkeste veksten siste år var irakere, med somaliere, pakistanere og afghanere som tett følgende.

Bosetningsmønsteret blant etniske minoriteter

Personer med etnisk minoritetsbakgrunn er heller ikke jevnt fordelt på kommunene, Vi har sett at mange grupper søker mot presskommunene, og da særlig Oslo. I tiden 1993 til 1998 sto ikke-vestlige innvandrere for 63 prosent av befolkningsveksten i Oslo. Selv om denne andelen har vært avtakende er vel 40 prosent av samtlige personer her i landet med bakgrunn i Asia, Afrika, Mellom og Syd-Amerika og Tyrkia bosatt i Oslo i 2001. Men også innad i Oslo skjer det en konsentrasjon i bosetningsmønsteret blant personer med etnisk minoritetsbakgrunn i utvalgte bydeler.

Konsentrasjon i pressområder

Dette indikerer at vi blant minoritetene ser et stigende boligbehov, som i hovedsak er konsentrert i pressområdene og da spesielt i Oslo. Bosetningsmønsteret ser imidlertid ut til å endre seg noe innad i Oslo, med økende preferanser for å bosette seg i de nyere drabantbyene utenfor bykjernen. Til forskjell fra indre by, representerer dette både rimeligere, større og nyere boliger, hvor også bokvaliteter som nærhet til skog og redusert støynivå og forurensing stiller sterkere enn i de sentrumsnære områdene i indre by.

Befolkningsstruktur

For å kunne si noe om boligbehovet blant de etniske minoritetene er det viktig å se på den demografiske strukturen blant til ulike grupper.

Alder

Generelt sett er innvandrerbefolkningen yngre enn den norske. Mange kommer til Norge i ung alder, andre har bodd her i kort tid, og mange av de som er født her av to utenlandske foreldre er fortsatt unge (Lie 2002). Forskjellene er særlig markert for aldersgruppen 25 til 44 år. I innvandrerbefolkningen er 47 prosent i denne aldersgruppen mot 30 prosent i befolkningen ellers (2001).

Botid

Det er store variasjoner i mellom de ulike etniske grupperingene hva gjelder botid i Norge. Mens 30 prosent totalt sett har bodd i Norge i mer enn 15 år, har 33 prosent bodd her kortere tid enn 5 år (2001). Om lag 19 prosent hadde bodd her i fem til ti år og omtrent det samme når det gjelder ti til femten år.

Følgende tabell gir en oversikt over botid for ulike grupper av første generasjon immigranter.

Tabell 5.7. Botid blant første generasjon immigranter fordelt etter bakgrunnland.

Land- bakgrunn	Immigrasjonsår				
	Totalt	1996-2000	1991-1995	1986-1990	1985 eller før
Europa totalt	131 890	33.8	20.4	10.6	35.1
Bosnia- Hercegovina	11 775	18.6	80.6	0.2	0.6
Jugoslavia	13 001	45.6	30.4	13.3	9.7
Polen	5 698	17.7	19.8	26.0	36.5
Tyrkia	7507	23.6	16.2	28.4	31.7
Afrika, totalt	23 118	42.4	20.2	20.1	16.4
Marokko	3870	24.1	17.0	24.0	34.9
Somalia	7905	56.9	26.6	15.7	0.9
Asia, totalt	76 187	30.1	17.5	27.0	24.7
India	4103	17.8	11.1	19.4	51.4
Irak	11 212	77.2	16.1	5.9	0.8
Iran	9645	29.2	19.1	48.3	3.5
Pakistan	13 554	16.1	11.7	21.0	51.2
Vietnam	11 231	7.3	22.0	31.1	39.6
Syd- Amerika, totalt	8127	19.3	9.3	48.6	22.8
Chile	5300	8.5	6.4	65.1	20.1

Kilde: Lie, 2002.

Som tabell 5.7. viser er det først og fremst blant indierne og pakistanerne en finner en hovedvekt med lang fartstid i Norge, hvorav vel halvparten kom til Norge i 1985 eller tidligere. Også blant vietnameserne er det en stor andel som har lang tid bak seg i Norge. Ser vi på hvilke grupper som har kortest tid i Norge bak seg er det særlig irakerne som skiller seg ut. Nesten 80 prosent av førstegenerasjons immigrantene fra Irak kom i tidsrommet 1996 til 2000. Svært få førstegenerasjons immigranter fra Irak kom før 1990.

Også blant somalierne er det en relativt høy andel som har kort fartstid bak seg i Norge. Vel 80 prosent av førstegenerasjons somaliere i Norge kom hit i løpet av 1990-tallet.

Blant innvandrerne fra utvalgte land i Øst-Europa viser tabellen at innvandringen fra Bosnia-Hercegovina først og fremst har funnet sted på begynnelsen av 1990-tallet, mens det fra resten

av det tidligere Jugoslavia er en hovedvekt på andre halvdel av 1990-tallet. Dette reflekterer krigssituasjonen og uroen i disse landene. Tabellen viser dessuten at det er relativt færre innvandrere fra Polen, sammenliknet med disse to andre Øst-Europeiske landene. Denne innvandringen vil kunne være både politisk og sosialt betinget, men også i noen tilfeller økonomisk motivert.

Familie og husholdningsstruktur

Husholdstruktur og familiestørrelse har betydning for boligbehov og betalingsevne. Erfaringer som er referert i kapitel 4 viser at det i kommunene er et misforhold mellom husholdstørrelser og tilgjengelige boligtyper for flyktninger og andre vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn. Kommunenes erfaringer finner støtte i tall fra Statistisk sentralbyrå og fra Folke- og boligtellingsen i 2001.

Når det gjelder husholdningstørrelse kommer dette til uttrykk i tabell 5.8. Tabellen viser antall personer i familier fordelt på opprinnelse.

Tabell 5.8. Befolkningen fordelt på familiestørrelse og bakgrunn. 1. januar 1998, andelsvise fordelinger.

<i>Bakgrunn</i>	<i>Antall personer i husholdningen</i>						
	Totalt	1 person	2 personer	3 personer	4 personer	5 personer	6 personer eller mer
Hele landet	100	22	21	17	23	12	4
Innvandrere	100	25	17	16	21	12	10
Nordiske land	100	38	22	14	17	7	2
Øst Europa	100	20	18	19	26	11	7
Vest Europa unntatt Tyrkia	100	33	22	15	19	8	3
Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika, Tyrkia	100	18	12	16	22	15	16
Nord-Amerika, Oceania	100	33	28	12	18	7	3

Kilde: Lie 2002.

Tabellen viser at familiestørrelse varierer betydelig mellom personer med ulik opprinnelse. Samtidig som det generelt i befolkningen bare er 4 prosent av familiene som er på 6 medlemmer eller mer, gjelder dette 16 prosent av familiene med opprinnelse i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika samt Tyrkia. 10 prosent av familiene med minoritetsbakgrunn har 6 medlemmer eller mer, men da er også personer fra de andre nordiske landene regnet med.

For sammenlikningens skyld er innvandrere fra både de andre nordiske landene samt Nord-Amerika tatt med. Blant disse er det den lille familien som dominerer. 38 prosent av familiene fra Norden er enpersonshusholdninger, mens 33 prosent blant de som har sin bakgrunn i Nord-Amerika og Oceania lever alene.

Store forskjeller mellom ulike innvandrergupper

Det er imidlertid betydelige forskjeller i familiesituasjon avhengig av verdensdel og land. Samlet vil de forskjeller som er nevnt ovenfor forsterkes når vi ser på afrikanske og asiatiske land separat. Personer med bakgrunn fra vesteuropeiske land skiller seg imidlertid ikke nevneverdig fra nordmenn.

Tabell 5.9. Folkemengde, etter husholdstype og innvandrerbefolkningens landbakgrunn. pr 3. november 2001. Andeler.

Land bakgrunn	Alene boende	Par uten ugifte hjemmeboende barn	Par med barn (yngste barn 0 til 17 år)	Mor/Far med barn (yngste barn 0 til 17 år)	Enfamilie husholdning med voksne barn*	Flerfamilie husholdninger med og uten barn	Andre
I alt	16.4	18.2	41.2	6.2	12.7	4.6	0.8
Norge	16.2	18.6	40.9	6.1	13.1	4.3	0.8
Bosnia-Hercegovina	11.1	11.5	47.5	5.2	12.9	11.4	0.2
Jugoslavia	23.2	7.0	60.3	7.7	4.6	7.5	2.9
Afrika, i alt	23.7	6.1	41.2	17.1	2.4	8.1	1.3
Somalia	26.5	1.7	30.5	28.8	0.8	9.6	2.1
Marokko	13.7	8.4	58.8	6.4	3.4	8.8	0.5
Etiopia	30.8	6.4	35.8	16.7	2.6	6.5	1.3
Asia, med Tyrkia, i alt	13.0	7.6	55.6	7.0	5.6	10.7	0.5
Pakistan	6.5	5.2	62.5	4.7	5.7	15.1	0.2
Vietnam	11.4	5.5	50.9	10.0	8.3	13.7	0.2
Irak	29.4	4.1	51.4	6.7	1.1	5.8	1.4
Tyrkia	8.5	8.0	62.4	6.8	4.7	9.4	0.3
Sri Lanka	9.9	6.9	67.0	2.6	3.0	10.3	0.3
Sør- og Mellom-Amerika, i alt	17.2	12.4	41.5	13.0	7.7	7.8	0.5

*Yngste barn 18 år og over
(Kilde: SSB, Folke- og bolig tellingen, 2001)

Folke- og bolig tellingen fra 2001 viser at det er en tydelig forskjell mellom innbyggere fra asiatiske land og innbyggere fra afrikanske land. Innbyggere fra asiatiske land lever i større grad i tradisjonelle kjernefamilier. 56 prosent lever som par med barn, mens dette gjelder 40 prosent av personene fra Afrika. Blant personer fra Sri Lanka, Pakistan og Tyrkia lever vel 60

prosent som par med barn. Det er også blant personer fra Asia at vi finner høyest andel flerfamiliehusholdninger, med 11 prosent.

Innvandrere fra afrikanske land lever imidlertid i høyere grad enten alene eller som enslig mor eller far med barn. 24 prosent av innvandrerne fra afrikanske land lever alene og 17 prosent er enslig mor eller far med barn. De tilsvarende andelenene for personer uten innvandrerbakgrunn er henholdsvis 16 og 6 prosent. Blant innvandrerne fra Somalia er bortimot 30 prosent enslig mor eller far med barn.

Når det gjelder innvandrere fra de to østeuropeiske landene Bosnia-Hercegovina og Jugoslavia er det først og fremst husholdninger bestående av par med barn, hvor yngste barn er i alderen 0 til 17 år som dominerer. Hele 60 prosent av innvandrerne fra Jugoslavia befinner seg i denne familiesituasjonen.

Det er også visse forskjeller mellom innvandrere fra Afrika og Asia med hensyn til husholdningsstørrelse, selv om personer med opprinnelse i disse landene gjennomgående har større husholdninger enn personer med vestlig bakgrunn.

Tabell 5.10. Personer i privathusholdninger, etter husholdningsstørrelse og innvandrerbefolkningens landbakgrunn. Alle data pr 3. november 2001, andeler.

Land-bakgrunn	1 person	2 personer	3 personer	4 personer	5 personer
I alt	16.5	23.9	18.0	23.8	17.9
Norge	16.3	24.3	18.1	23.9	17.4
Bosnia-Hercegovina	11.2	16.6	18.7	36.7	16.7
Jugoslavia	10.2	10.1	12.3	24.3	43.2
Afrika, i alt	24.0	12.2	13.8	16.5	33.5
Somalia	27.1	9.4	10.2	11.0	42.4
Marokko	13.8	11.5	15.1	18.4	41.3
Etiopia	31.2	13.4	14.3	18.2	22.9
Asia, med Tyrkia, i alt	13.0	11.1	16.2	23.8	36.0
Pakistan	6.6	6.9	9.9	17.6	59.1
Vietnam	11.5	9.9	15.2	24.3	39.1
Irak	29.9	7.9	11.4	14.5	36.3
Tyrkia	8.5	10.6	18.2	28.9	33.8
Sri Lanka	9.9	8.4	18.8	33.8	29.1
Mellom-og Syd-Amerika, i alt	17.2	19.7	21.0	22.7	19.4

(Kilde: SSB, Folke- og bolig tellingen 2001)

Blant personer med landbakgrunn fra Afrika lever 34 prosent i husholdninger med 5 personer eller flere, mens tallet for personer med landbakgrunn fra Asia er 36 prosent. For personer uten innvandrerbakgrunn lever 17 prosent i en slik husholdning. Aller høyest kommer personer med pakistansk opprinnelse. Blant disse lever bortimot 60 prosent i husholdninger med 5 personer eller flere.

Det er også en del variasjoner med hensyn til landbakgrunn når det gjelder andelen som lever alene. Således lever om lag 30 prosent av innvandrerne fra Etiopia, Somalia og Irak alene, mens det blant innvandrerne generelt er 18 prosent som lever alene. Andelen blant pakistanere og tyrkere er henholdsvis 7 og 8 prosent. Forhistorien til disse variasjonene er nok sammensatt. Men generelt kom etiopierne, somaliere og irakerne i hovedsak alene hit til landet som flyktninger, mens både tyrkere og pakistanere har relativt lang botid i Norge.

Flerfamiliehusholdninger

Generelt er andelen som bor i flerfamiliehusholdninger, det vil si husholdninger med to eller flere familier, om lag dobbelt så stor blant minoritetsbefolkningen sammenliknet med nordmenn. Ikke mer enn 4 prosent av nordmenn lever i flerfamiliehusholdning, mens tilsvarende tall for minoritetene er 11 prosent. Flerfamiliehusholdninger er vanligst blant personer fra Pakistan, India og Vietnam.

Sivilstatus

Samboerskap lite utbredt blant innvandrere fra Afrika og Asia. Om lag 12 prosent av nordmenn er samboende, mens andelene er 3 og 4 prosent blant henholdsvis asiatiske og afrikanske innvandrere. Det er få variasjoner mellom afrikanske og asiatiske innvandrere i dette henseende. Blant noen nasjonaliteter forekommer samboerskap imidlertid bortimot ikke. Dette gjelder kanskje særlig personer fra Pakistan der under 1 prosent lever i samboerskap. Blant vietnameserne lever vel 4 prosent i samboerskap, mens vel 9 prosent blant personer med bakgrunn fra land i Mellom- og Syd-Amerika.

Totalt er 50 prosent av befolkningen gift. Blant afrikanere lever 53 prosent alene, mens 43 prosent er gifte. For asiatene er det omvendt. Igjen er det imidlertid store individuelle variasjoner avhengig av bakgrunnsland. Således er for eksempel bare 26 prosent av somaliene gifte, mens 61 prosent av marokkanerne er det. Også blant pakistanerne, tyrkerne og tamilene fra Sri Lanka er det høye andeler gifte.

Paretablering

Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn etablerer seg tidligere enn det som er vanlig blant nordmenn. Nesten 30 prosent av personer med minoritetsbakgrunn i alderen 20 til 24 år var i parforhold i følge Folke- og boligtellingsen 2001, mens det tilsvarende tallet for nordmenn var 16 prosent.

Fertilitet

Den samlede fertilitetsraten¹⁹ for kvinner i Norge var 1.84 i perioden 1999 – 2000. Om en ser kun på norske kvinner er fertilitetsraten 0.005 lavere. Den relativt høye fertilitetsraten i Norge kan derfor ikke forklares med en høy fertilitetsrate blant minoritetskvinner (Lie 2002:35).

Fertilitetsraten varierer imidlertid en del mellom vestlige og ikke-vestlige kvinner. Raten er således 1.87 for kvinner fra vestlige land og 2.58 for kvinner fra ikke-vestlige land. Kvinner fra land i Asia, Afrika, Mellom og Syd-Amerika og Tyrkia har en fertilitetsrate på 2.8. Den høyeste raten er for kvinner fra Nord-Afrika, mens den er lavest blant kvinner fra Øst-Asia.

¹⁹ Fertilitetsraten er definert som ”The total of five year age specific birth rates 15-44 years, multiplied by 5”.

Om vi ser på første generasjon innvandrerkvinner og deres gjennomsnittlige antall barn er det imidlertid store variasjoner. Kvinner fra Somalia har en fertilitetsrate på 3.87, mens kvinner fra Pakistan har en rate på 3.62.

Tabell 5.11. Fertilitetsrate blant kvinner i alderen 35 til 44 etter nasjonal bakgrunn samt andel barn født i Norge og andel med fire barn eller flere. Alle tall pr 1.1. 2000.

Nasjonal bakgrunn	Antall kvinner	Gjennomsnittlig antall barn	Andel født i Norge	Andel med fire barn eller flere
Norge	291 194	2.01	97	7
Somalia	400	3.87	34	56
Bosnia-Hercegovina	1 137	1,96	13	5
Jugoslavia	1 113	2.85	23	33
Kina	427	1.38	60	2
India	527	2.09	81	8
Iran	889	2.19	29	11
Irak	339	3.42	16	44
Pakistan	1 364	3.62	73	54
Tyrkia	599	2.84	58	30
Chile	690	2.30	48	11

Kilde: Lie 2002, tabell 2.2.7.

Fertilitetsraten er høyest for kvinner fra Somalia, Pakistan og Irak og lavest for kinesiske kvinner. Det er også blant somaliske og pakistanske kvinner vi finner høyest andel med fire barn eller flere. Dette er mindre vanlig blant kinesiske, norske og indiske kvinner.

I tillegg til å illustrere de store variasjonene i fertilitet blant kvinner med ulike nasjonalitetsbakgrunn, kan tabellen også indikere botiden blant de ulike gruppene. Således er en svært høy andel av barn fra India og Pakistan født her i landet, mens dette kun gjelder en mindre andel av barna født av somaliske, irakske og iranske kvinner.

Flyktninger

Pr 1.1 2000 var det omtrent 80 000 flyktninger i Norge. Dette utgjør 1.8 av den totale befolkning. 64 prosent av flyktningene hadde bodd i Norge mindre enn 10 år. Oslo er den kommunen som har den høyeste andelen flyktninger. Hele 27 prosent av alle flyktningene i Norge bor i Oslo. Dette utgjør 4.1 prosent av befolkningen i Oslo.

Flyktningene er relativt unge. 64 prosent av flyktningene er i alderen 20 til 49 år. Kun et mindretall har kommet som følge av familiegjennforening. Dette gjelder mindre enn en av fire. De aller fleste av flyktningene kommer fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika samt Tyrkia. Samlet kommer 66 prosent fra disse områdene, mens 34 prosent kommer fra Øst-Europa. I 2001 søkte nærere 15 000 personer om asyl til Norge, mens 5 850 ble innvilget asyl det samme året på humanitært grunnlag. I tillegg kommer 1 500 som fikk asyl grunnet familiegjennforening.

Oppsummerende om befolkningsstrukturen blant etniske minoriteter i Norge

Alder

Selv om de demografiske kjennetegnene ved de etniske minoritetene i Norge er meget sammensatt er det visse felletrekk som går igjen. I dette avsnittet har vi for det første sett at gruppen gjennomgående er yngre enn gjennomsnittet for nordmenn.

Botid

Det er imidlertid store variasjoner mellom de ulike etniske minoritetsgruppene med hensyn til botid i Norge. Mens 30 prosent totalt sett har bodd her i mer enn 15 år, har 33 prosent bodd her kortere enn 5 år. Av de som har kortest fartstid i Norge er blant annet somalierne og irakerne. Botid vil ha stor betydning for i hvilken grad den enkelte har blitt en del av arbeidsmarkedet og ervervet og kjenner seg fortrolig med det norske boligmarkedet, låne og kredittsystemet og ikke minst det å bo i Norge.

Familie og husholdningsstruktur

Selv om det også er store variasjoner i husholdningsstørrelse blant etniske minoritetsgrupper, er forekomsten av storfamilier høyere blant minoritets husholdninger enn blant norske husholdninger eller med vestlig bakgrunn. Minoritetene etablerer familie tidligere enn gjennomsnittet ved å inngå ekteskap og fertilitetsraten er høyere blant minoritetskvinner sammenliknet med vestlige. Samlet er dette med på å øke behovet for større familieboliger for denne gruppen, samtidig som mange er i en økonomisk situasjon hvor de ikke har mulighet til å etterspørre denne typen boliger uten offentlig hjelp.

Boligsituasjonen blant innvandrere

Som vist i tidligere kapitler har etniske minoriteter begrensede økonomiske muligheter på boligmarkedet, samtidig som en stor andel bor i sentrale strøk hvor prisene er høye. Således er andelen blant minoritetene som bor i blokk langt høyere enn tilsvarende for nordmenn. Det er imidlertid en del variasjoner i forhold til minoritetens bosetningsmønster avhengig av kommunenes sentralitet. Dette kommer til uttrykk i tabellene 5.12 til 5.15, der bosetningsmønsteret er klassifisert i forhold til 4 kategorier av sentralitet.

Tabell 5.12. Bosatte i privatboliger, etter bygningstype og innvandrerbefolkningens landbakgrunn for **hele landet**. Alle data pr 3.11. 2001, andelsvise fordelinger.

	Frittliggende enebolig eller våningshus i tilknytning til gårdsdrift	Hus i kjede, rekkehus, terrassehus, tomannsbolig, boligbygg med mindre enn 3 etasjer	Blokk, leiegård eller annet boligbygg med 3 etasjer eller mer	Forretningsbygg mv. eller bygg for felleholdning
I alt	63.8	20.2	12.8	3.2
Norge	66.0	19.9	11.1	3.0
Utlandet i alt	34.0	23.3	36.6	6.2
Vestlige land	51.3	22.9	21.2	4.6
Ikke-vestlige land	26.1	23.4	43.7	6.8

Kilde: SSB; Folke- og bolig tellingen 2001.

Generelt for hele landet viser tabell 5.12. at mens 66 prosent av nordmenn bor i frittliggende eneboliger eller våningshus i tilknytning til gårdsdrift, gjaldt dette bare 26 prosent av personene som hadde minoritetsbakgrunn. Derimot bodde nesten 44 prosent av disse i blokk, leiegårder eller annet boligbygg over 3 etasjer.

Ser vi på boligsituasjonen i de særlig sentrale kommunene forandres dette bildet noe. Dette kommer til uttrykk i neste tabell.

Tabell 5.13. Bosatte i privatboliger, etter bygningstype og innvandrerbefolkningens landbakgrunn for **særlige sentrale kommuner**. Alle data pr 3.11. 2001, andelsvise fordelinger.

	Frittliggende enebolig eller våningshus i tilknytning til gårdsdrift	Hus i kjede, rekkehus, terrassehus, tomannsbolig, boligbygg med mindre enn 3 etasjer	Blokk, leiegård eller annet boligbygg med 3 etasjer eller mer	Forretningsbygg mv. eller bygg for felleholdning
I alt	51.2	24.2	21.0	3.5
Norge	53.8	24.5	18.4	3.3
Utlandet i alt	25.8	21.7	46.9	5.6
Vestlige land	41.8	24.6	29.0	4.6
Ikke-vestlige land	19.3	20.5	54.2	6.0

Kilde: SSB; Folke- og bolig tellingen 2001.

Her ser vi at i de særlig sentrale kommunene er det en mindre andel ikke-innvandrere som bor i eneboliger, mens en høyere andel bor i boliger i blokk, leiegård eller likende enn i landet som helhet. Den samme tendensen gjør seg gjeldende for personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land. Over halvparten av personene med bakgrunn i ikke-vestlige land bor i blokk, leiegård eller annet boligbygg på over 3 etasjer i de særlig sentrale kommunene.

Ser vi imidlertid på tall for sentrale kommuner, til forskjell fra de særlig sentrale kommunene er det igjen et annet mønster som avtegner seg. Dette ser vi i tabell 5.14.

Tabell 5.14. Bosatte i privatboliger, etter bygningstype og innvandrerbefolkningens landbakgrunn for **sentrale kommuner**. Alle data pr 3.11. 2001, andelsvise fordelinger.

	Frittliggende enebolig eller våningshus i tilknytning til gårdsdrift	Hus i kjede, rekkehus, terrassehus, tomannsbolig, boligbygg med mindre enn 3 etasjer	Blokk, leiegård eller annet boligbygg med 3 etasjer eller mer	Forretningsbygg mv. eller bygg for felleholdning
I alt	73.3	18.4	5.0	3.3
Norge	74.3	17.9	4.7	3.0
Utlandet i alt	52.0	29.1	10.3	8.5
Vestlige land	66.9	21.8	6.5	4.8
Ikke-vestlige land	43.7	33.2	12.5	10.6

Kilde: SSB; Folke- og bolig tellingen 2001.

Her bor vel 12 prosent av personene med ikke-vestlig landbakgrunn i blokk eller leiegård på over 3 etasjer, mens dette gjelder bare snaut 5 prosent av ikke-innvandrerne. I disse kommunene bor de fleste, enten dette er innvandrere fra ikke-vestlige land eller ikke-innvandrere enten i eneboliger, hvilket særlig er tilfellet for ikke-innvandrere, eller i rekkehus, terrassehus eller liknende. I gjennomsnitt bor kun 5 prosent av befolkningen i blokk eller leiegård i disse kommunene.

I de mindre sentrale kommunen er det enda færre som bor i blokk, og stadig flere som bor i eneboliger. Dette ser vi i tabell 5.15.

Tabell 5.15. Bosatte i privatboliger, etter bygningstype og innvandrerbefolkningens landbakgrunn for **mindre sentrale kommuner**. Alle data pr 3.11. 2001, andelsvise fordelinger.

	Frittliggende enebolig eller våningshus i tilknytning til gårdsdrift	Hus i kjede, rekkehus, terrassehus, tomannsbolig eller annet boligbygg med mindre enn 3 etasjer	Blokk, leiegård eller annet boligbygg med 3 etasjer eller mer	Forretningsbygg mv. eller bygg for felleholdning
I alt	79.4	15.9	2.4	2.4
Norge	80.3	15.3	2.2	2.2
Utlandet i alt	56.1	30.2	6.5	7.2
Vestlige land	73.8	19.3	2.9	4.0
Ikke-vestlige land	46.1	36.4	8.6	9.0

Kilde: SSB; Folke- og bolig tellingen 2001.

Den tydelige dreiningen mot eneboliger har naturlig nok sammenheng med at boligmarkedet i mindre grad tilbyr stort annet enn eneboliger og rekkehus eller tomannsboliger og liknende på mindre steder. Dette vises av at bare 2.4 prosent av befolkningen totalt bor i blokk eller

leiegårder på disse mindre sentrale stedene. Allikevel er det interessant at i den grad folk bor i slike boliger, er det høyest andel blant personer med minoritetsbakgrunn.

Dette ser vi også når vi i tabell 5.16 ser på boligvalg i de minst sentrale kommunene.

Tabell 5.16. Bosatte i privatboliger, etter bygningstype og innvandrerbefolkningens landbakgrunn for **minst sentrale kommuner**. Alle data pr 3.11. 2001, andelsvise fordelinger.

	Frittliggende enebolig eller våningshus i tilknytning til gårdsdrift	Hus i kjede, rekkehus, terrassehus, tomannsbolig, boligbygg med mindre enn 3 etasjer	Blokk, leiegård eller annet boligbygg med 3 etasjer eller mer	Forretningsbygg mv. eller bygg for felleshusholdning
I alt	86.8	9.9	0.8	2.5
Norge	87.3	9.5	0.8	2.4
Utlandet i alt	68.8	22.3	2.6	6.3
Vestlige land	80.6	13.7	0.9	4.9
Ikke-vestlige land	59.7	29.0	3.9	7.4

Kilde: SSB; Folke- og boligtellingsen 2001.

Her ser vi at bare 0.8 prosent av befolkningen bor i slike flermannsboliger, og nesten 87 prosent i eneboliger eller våningshus i tilknytning til gårdsdrift. Allikevel er det blant personene med bakgrunn i ikke-vestlige land en finner de som bosetter seg i slike boliger. Andelen fra ikke-vestlige land som bosetter seg i frittliggende eneboliger eller våningshus i tilknytning til gårdsdrift ligger imidlertid her høyest av alle kommunekategoriene, med i underkant av 60 prosent.

Eieforhold til bolig

Innvandrere eier også i mindre grad sin bolig enn personer uten innvandrerbakgrunn. Dette kommer frem i tabell 5.17. nedenfor. Denne tabellen viser bosatte i privatboliger etter eie og leieform og innvandrerbefolkningens landbakgrunn.

Tabell 5.17. Bosatte i privatboliger, etter eie og leieform og innvandrerbefolkningens landbakgrunn. Alle tall pr 3. november 2001. Andelsvise fordelinger.

Landbakgrunn	Eier	Leier
I alt	82.1	17.9
Norge	83.8	16.2
Bosnia-Hercegovina	48.1	51.9
Jugoslavia	56.3	43.7
Afrika, i alt	37.7	62.3
Somalia	24.0	76.0
Marokko	48.7	51.3
Etiopia	34.6	65.4
Asia, med Tyrkia, i alt	57.9	42.1
Pakistan	67.0	33.0
Vietnam	63.7	36.3
Irak	18.6	81.4
Tyrkia	70.1	29.9
Sri Lanka	74.2	25.8
Sør- og Mellom-Amerika	59.0	41.0

Kilde: SSB; Folke- og bolig tellingen 2001.

Som tabellen viser bor nærmere 84 prosent av nordmenn i egen eid bolig, mens om lag 38 prosent av afrikanerne og om lag 58 prosent av asiatene. Det er imidlertid meget store variasjoner mellom de ulike innvandrergruppene. Mens for eksempel kun 19 prosent av personene med bakgrunn fra Irak bor i eid bolig, bor hele 74 prosent av personer med bakgrunn fra Sri Lanka i egen eid bolig og 67 prosent av personene med bakgrunn fra Pakistan. Også blant somaliene er andelen som eier sin bolig lav, med 24 prosent.

Blant innvandrerne fra Bosnia-Hercegovina er det snaut halvparten som eier. Eierandelen er noe høyere blant personer fra Jugoslavia. Uten å gå inn på forklaringer av disse forskjellene her, vil vi kunne anta at botid og innpass på arbeidsmarkedet vil være helt sentralt.

Bruksareal i boligen

For å belyse om det er variasjoner med hensyn til boligstørrelse mellom husstander med og uten innvandrerbakgrunn viser vi i tabell 5.18 andelen bosatte i privatboliger, etter boligens bruksareal og innvandrerbefolkningens landbakgrunn. For oversiktens skyld har vi begrenset oss til å se på boligareal for husholdninger med 4 bosatte.

Tabell 5.18. Bosatte i privatboliger, etter boligens bruksareal, innvandrerbefolkningens landbakgrunn. Alle tall pr 3. november 2001, og for husholdninger med fire bosatte. Prosent.

Land- bakgrunn	<i>Bruksareal</i>						
	Under 30 kvm	30-49 kvm	50-79 kvm	80-99 kvm	100-139 kvm	140-199 kvm	200 kvm eller mer
I alt	0.7	0.7	6.2	10.1	27.5	30.6	24.2
Norge	0.5	0.5	5.2	9.4	27.7	31.5	25.1
Utlandet i alt	3.4	3.4	22.5	20.0	24.0	16.0	10.7
Vestlige land	1.2	1.2	8.0	9.8	27.3	29.1	23.5
Ikke- vestlige land	4.2	4.2	27.8	23.7	22.8	11.3	6.1

Kilde: SSB, Folke og bolig tellingen 2001.

Som vi kan lese av tabellen bor vel 84 prosent av norske husstander med fire personer i boliger på 100 kvm eller mer. Det tilsvarende tallet for husstander med minoritetsbakgrunn er vel 40 prosent. Samtidig bor om lag 80 prosent av personene med bakgrunn i vestlige land på boliger på 100 kvm eller mer. Dette innebærer at det er mindre forskjeller mellom personer uten innvandrerbakgrunn og personer med innvandrerbakgrunn fra et vestlig land, samtidig som det er store variasjoner i forhold til boligens bruksareal mellom personer uten innvandrer bakgrunn eller bakgrunn fra et vestlig land på den ene siden og personer med bakgrunn fra et ikke-vestlig land på den andre siden.

Tilgang til fasiliteter

Tilgang til fasiliteter som egen hage eller balkong blant personer i privathusholdninger varierer også avhengig av etnisk bakgrunn. Dette er fasiliteter som er knyttet til trivsel og som øker boligens pris.

Tabell 5.19. Personer i privathusholdninger, etter tilgang til fasiliteter og innvandrerbefolkningens landbakgrunn. Hele landet, alle tall pr 3. november 2001, andelsvise fordelinger.

Landbakgrunn	Egen hage	Felles hage med naboer	Egen balkong, veranda eller terrasse	Ikke tilgang verken egen eller felles hage, egen balkong, veranda eller terrasse
I alt	78.7	11.9	70.4	3.3
Norge	80.9	11.0	70.8	2.8
Vest-Europa i alt	65.0	18.7	65.4	7.0
Øst-Europa unntatt Tyrkia i alt	51.4	25.0	67.3	8.9
Jugoslavia	46.9	30.0	66.7	8.3
Bosnia-Hercegovina	48.1	27.1	68.1	9.6
Afrika i alt	28.3	28.6	56.9	18.9
Somalia	28.1	28.0	53.2	20.3
Etiopia	26.6	29.2	52.6	22.5
Asia med Tyrkia i alt	41.1	24.5	65.6	11.6
Pakistan	31.3	24.7	70.7	10.9
Irak	37.0	25.9	49.9	21.0
Tyrkia	31.6	32.0	68.6	10.3
Syd- og Mellom-Amerika i alt	48.7	24.9	62.5	12.0

Kilde: SSB, folke og bolig tellingen.

Totalt er det en svært liten andel av befolkningen som verken har tilgang til egen eller felles hage, balkong, veranda eller terrasse. Blant innvandrere med afrikansk bakgrunn er imidlertid andelen bortimot 20 prosent. Høyest er den blant innvandrere fra Somalia og Etiopia, hvor en av fem ikke har tilgang til noen av disse fasilitetene. Også blant irakere er andelen uten slike fasiliteter høy, og på høyde med somaliere og etiopiere.

For innvandrere fra Øst-Europa er totalt snaut 9 prosent uten tilgang til verken egen eller felles hage, balkong, veranda eller terrasse.

Boforhold blant etniske minoriteter

Disse inntrykkene fra Folke og bolig tellingen 2001, støttes også av en analyse av boforholdsundersøkelsene fra 1995 (Wessel 1998). Denne studien viser at boforholdene varierer klart mellom "nordmenn" og innvandrere fra ikke-vestlige land. Selv om utvalget av husholdninger fra ikke-vestlige land er lite, om lag 3 prosent eller 135 husholdninger i Wessels undersøkelse, kommer det frem klare variasjoner i forhold boligens standard. Dataene er dessuten fordelt på regiontype etter bosetningstetthet, noe som ytterligere svekker størrelsen på underlagsmaterialet. Med alle mulig forbehold om dette, presenteres en tabell

nedenfor som viser boforholdene i storbyene mellom innvandrere fra ikke-vestlige land og ”nordmenn”. Tabellen er basert på 89 innvandrers-case og hentet fra Wessel 1998, side 35.

Tabell 5.20. Sammenlikning av boforhold mellom ”nordmenn” og innvandrere fra ikke-vestlige land, det vil si land i Asia, Afrika, Syd – og Mellom-Amerika samt Tyrkia. Prosent for tettsteder med over 100 000 innbyggere (Oslo, Bergen og Trondheim).

Status	Dårlig standard	Svake rettigheter	Dårlig utemiljø	Dårlig boøkonomi	Hopning av ulemper	Gode boforhold	Antall intervjupersoner
Innvandrere fra ikke-vestlige land	58.1	37.6	43.8	40.9	49.7	8.7	80/44
”Nordmenn”	16.2	11.7	25.8	21.3	16.4	49.2	1618/1144

Kilde: Gjengitt etter Wessel 1998, side 35. Det gjøres oppmerksom på at Wessel i sin rapport tar et forbehold i forhold til tabellen, knyttet til det svake datagrunnlaget.

Selv om altså tabellen bygger på et lite tallmaterialet er de tendensene som kommer til uttrykk interessante. Innvandrerne fra de ikke-vestlige landene har langt dårligere boforhold enn nordmenn. Dette gjelder samtlige indikatorer i tabellen. Wessel finner imidlertid også at kjøpekraften i de to gruppene er svært forskjellig. Ved å se på det midterste inntektskvartilet (disponibel husholdningsinntekt) ligger det på 260 900 kroner i året for nordmenn, og 197 500 kroner i året for ikke-vestlige innvandrere. Videre finner Wessel også at innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn har lavere bruttofinanskapital enn ”nordmenn” og færre har nettoformue på minst 200 000 kroner.

Wessel leser også konturene av forhold som prioriteringer, forventninger og eller diskriminerende holdninger i sitt materiale. Årsaksforholdene er imidlertid vanskelig å presisere, annet enn at det dreier seg om forskjeller som ikke fullt ut kan forklares ved inntekts- og formuesforskjeller. Dette eksemplifiseres hos Wessel blant annet ved det store avviket i boligstandard. Når dette dekomponeres finner en at andelen trangbodde er seks ganger høyere blant ikke-vestlige innvandrere enn blant ”nordmenn”. Husholdstørrelsen er på henholdsvis 3.5 og 2.4 i gjennomsnitt. Utover dette er det også blant 35 prosent av ”nordmennene” et ønske om å ha en bolig på minst fem rom, mens dette bare finnes blant 24 prosent av de ikke-vestlige innvandrerne. ”Nordmennene” er også svakt mer selveierorienterte.

Oppsummerende om boforhold blant innvandrere

I folke- og bolig tellingen finner SSB altså at det er store forskjeller i boforholdene mellom nordmenn og personer med minoritetsbakgrunn. Mens de fleste nordmenn bor i enebolig som de selv eier, bor minoritetene oftest i blokk, hvor mange leier, men med store forskjeller gruppene i mellom. Minoritetene bor trangere og færre har tilgang til hage eller balkong enn nordmenn.

Som vi har sett ovenfor, bor en høy andel innbyggere med minoritetsbakgrunn i Oslo. Dette innebærer at boforholdene i hovedstaden også i stor grad får betydning for denne gruppens boforhold.

Store husholdninger

Mens kun 17 prosent av nordmenn bor i boliger med mer enn fire personer, bor hele 31 prosent av minoritetsbefolkningen i boliger med mer enn fire personer. Det er først og fremst innbyggere fra Asia som bor i de største husholdningene. 60 prosent av innbyggerne fra Pakistan bor i boliger med 5 personer eller flere. Også blant innbyggere fra Afghanistan, Somalia og Jugoslavia er det vanlig med store husholdninger.

Trangboddhet

Generelt bor personer med innvandrerbakgrunn trangere enn nordmenn. Trangest bor innbyggere fra ikke-vestlige land. 54 prosent av innbyggerne med ikke-vestlig bakgrunn som bor i husholdninger med mer enn to personer, disponerer færre enn ett rom pr person. Tilsvarende tall for innbyggere fra vestlige land er 18 prosent. Disse tallene forsterkes for Oslo, der 66 prosent av innbyggerne med ikke-vestlig bakgrunn bor i husholdninger med mer enn to personer og disponerer mindre enn ett rom pr person. Tilsvarende tall for vestlige innvandrere og personer uten innvandrerbakgrunn er henholdsvis 27 prosent og 18 prosent.

Mindre boliger

Kun 4 prosent av alle nordmenn bor i boliger med under 50 kvm bruksareal. For ikke-vestlige innbyggere er tallet 17 prosent på landsbasis. For Oslo er tallene henholdsvis 11 og 19 prosent.

Blant nordmenn bor 68 prosent i boliger på 100 kvm eller mer. Blant ikke-vestlige innbyggere har 35 prosent bolig med 100 kvm eller mer. Dette mønsteret går igjen også for de større husholdningene.

Vanligst med blokk eller leiegård

Det er også store variasjoner boligtyper blant personer uten og med innvandrerbakgrunn. Å bo i frittstående eneboliger er den vanligste boformen blant nordmenn. Blokk og leiegård er den vanligste boformen blant ikke-vestlige innbyggere. I de mest sentrale strøkene bor 54 prosent av nordmenn i enebolig, mens dette gjelder 19 prosent blant ikke-vestlige innbyggere. I de minst sentrale kommunene gjelder dette for henholdsvis 87 og 60 prosent.

Flere leier

Som vi har sett, varierer det også betydelig i hvilken grad personer med og uten innvandrerbakgrunn eier sin bolig. De aller fleste nordmenn eier sin bolig (84 prosent). For innvandrergruppen er imidlertid tallene meget variert avhengig av nasjonalitetsbakgrunn. Mens kun 19 prosent av innvandrere fra Irak og Afghanistan bor i eid bolig, bor hele 74 prosent av innvandrere fra India og 67 prosent fra Pakistan i egen eid bolig. Sannsynligvis er disse variasjonene blant annet betinget av botid i Norge. Siden innvandrerbefolkningen er yngre enn gjennomsnittet blant nordmenn, og yngre mennesker oftere leier enn eier, vil dette også forsterke leieandelen blant innvandrergruppene.

Vanligere å eie gjennom borettslag eller aksjeselskap

Blant de som eier boligen er det dessuten langt vanligere for ikke-vestlige innvandrere å eie gjennom borettslag eller aksjeselskap enn for nordmenn. Nordmenn eier for en stor del alene eller gjennom sameier (73 prosent). Bare 11 prosent eier gjennom borettslag eller aksjeselskap. Samtidig eier over en tredjedel av innvandrere med bakgrunn fra Sri Lanka, Tyrkia og Pakistan gjennom borettslag eller aksjeselskap. Dette kan igjen imidlertid ha sammenheng med at nærmere fire av ti ikke-vestlige innbyggere bor i Oslo, og at andelen borettslagseiere er høyest i Oslo.

Færre har tilgang til egen hage eller veranda

Når det gjelder tilgang til egen hage er det også store variasjoner mellom personer med og uten innvandrerbakgrunn. Mens bare 3 prosent av nordmenn verken hadde tilgang til hage, balkong, veranda eller terrasse, var det tilsvarende tallet blant innvandrere med afrikansk bakgrunn nesten 20 prosent. Andelen med tilgang til egen hage er betydelig større for nordmenn. Vel 80 prosent av disse hadde tilgang til egen hage, mens dette gjaldt knapt 50 prosent blant innvandrere. Lavest er tilgangen til hage blant personer med afrikansk bakgrunn. I Oslo har imidlertid om lag en tredjedel av befolkningen tilgang til felles hage med naboer. Denne andelen er om lag like høy uansett bakgrunn.

Utdanning, arbeidsmarked og inntekt blant etniske minoriteter

Utdanning

De siste årene har andelen innvandrere i videregående utdanning vært økende. 1. oktober 2000 var 10 400 innvandrere under videregående opplæring, hvilket utgjorde 6.4 prosent av alle studentene på dette nivået. Bare få år før, i 1997, utgjorde innvandrerne 4 prosent av alle studentene på dette nivået.

I befolkningen som helhet var det en nedgang i aldersgruppen 16 til 18 år som tok videregående utdanning i årene 1996 til 2000, fra 92 prosent til 89.3 prosent. Blant innvandrerne økte imidlertid andelen. Fra 1994 til 2000 økte andelen første generasjon innvandrere i videregående skole fra 59.6 til 67.6 prosent. Blant personer født i Norge med to utenlands fødte foreldre økte andelen fra 79.3 til 86.6 prosent. I alle gruppene var det flere jenter enn gutter som tok utdanning.

Ser en på etnisk bakgrunn blant studentene med to utenlands fødte foreldre er studenter med pakistansk bakgrunn den største gruppen i videregående skole. Disse etterfølges av studenter med bakgrunn fra Vietnam, Iran og Bosnia-Herzegovina.

Arbeidsmarked

Generelt er sysselsettingen lavere blant innvandrere enn den er i befolkningen generelt. Ved utgangen av 2000 var sysselsettingen blant første generasjon innvandrere på 50.9 prosent, mens den i befolkningen som helhet var på 61 prosent. Dette var i alderen 16 til 74 år. Det har imidlertid vært en klar økning i sysselsettingen blant ikke-vestlige innvandrere i den siste halvdel av 1990-tallet.

Ikke-vestlige innvandrere spesielt har høy arbeidsledighet. Arbeidsledigheten er høyest blant afrikanske innvandrere, med 12.8 prosent blant første generasjons innvandrere ved utgangen av 2000. Dette er fem ganger så høyt som i befolkningen som sådan. Blant asiatiske første generasjons innvandrere var arbeidsledigheten 9.5 prosent. I tillegg var andelen i sysselsettingstiltak ved slutten av 2000 2.4 prosent blant første generasjon innvandrere, mens den var 0.5 i befolkningen som sådan.

Generelt er det flere arbeidsledige blant flyktningene enn det er i befolkningen som sådan. I fjerde kvartal 2000 var 12.9 prosent av flyktningene enten registrert som arbeidsledige eller med i arbeidsmarkedstiltak. Det er imidlertid en del variasjoner mellom flyktningene, avhengig av bakgrunn. Flyktninger fra Sri Lanka og Chile deltar i arbeidsmarkedet omlag på samme nivå som i befolkningen generelt. Den laveste deltakelsen er blant irakske og somaliske flyktninger, med en deltakelse på henholdsvis 19.0 og 25.4 prosent. Ved utgangen av 2000 var det registrert 7.7 prosent arbeidsledige blant flyktningene, samtidig som 5.2 var registrert i arbeidsmarkedstiltak. Innvandrere fra Afrika har den laveste sysselsettingen, med 41.8 prosent, mens innvandrere fra Mellom og Syd-Amerika har den høyeste blant de ikke-vestlige innvandrerne, med 54.6 prosent.

Når det gjelder hvilke næringer innvandrerne går inn i er det en overrepresentasjon av ikke-vestlige innvandrere i rengjøring og hotell- og restaurantnæringen. Dette er arbeidsintensive næringer, som i større grad enn andre næringer sysselsetter ufaglært arbeidskraft. Her er det først og fremst de ikke-vestlige innvandrerne som bidrar til de høye andelene arbeidstakere. Innenfor "Hotell- og restaurantvirksomheten" finner vi andeler i de ikke-vestlige innvandrergruppene som ligger tre til fire ganger høyere enn i yrkesbefolkningen totalt. Dette gjør seg enda sterkere gjeldende i "Rengjøringsbransjen". Mens det i yrkesbefolkningen totalt er 0.9 prosent av arbeidstakerne som er sysselsatt innenfor denne næringen, har arbeidstakere fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika samt Tyrkia tilsvarende andeler på henholdsvis 11, 9 og 7 prosent ved utgangen av 2000.

Også innenfor "Helse- og sosialtjenester" er det en noe høyere andel arbeidstakere blant innbyggere med minoritetsbakgrunn enn i yrkesbefolkningen totalt. Næringen sysselsetter imidlertid høye andeler både innenfor vestlige og ikke-vestlige yrkesgrupper. Arbeidstakere fra de nordiske landene hadde en andel på 25 prosent, mens de fra Afrika og Mellom- og Syd-Amerika hadde andeler på 24 prosent. Av hele yrkesbefolkningen var 18 prosent sysselsatt innenfor denne næringen. Innvandrere er lavere representert i den offentlige sektoren enn deres andel av de sysselsatte skulle tilsi. For den private sektoren er det derimot motsatt.

Inntekt

Generelt har minoritetsfamilier med barn lavere inntekt enn andre barnefamilier i Norge. Etter-skatt inntekten for en familie fra de nordiske eller andre vestlige europeiske landene lå på henholdsvis NOK 450 000 and NOK 463 000 i 1999. For barnefamiliene fra Nord-Amerika og Oceania var gjennomsnittsinntekten etter skatt på NOK 500 000 på samme tid. Til sammenlikning hadde resten av barnefamiliene i Norge etter skatt en inntekt på NOK 470 000 ved utgangen av 2000. Familiene med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Syd- og Sentral-Amerika og Tyrkia derimot lå på NOK 400 000 i 1999. Lavest lå innvandrere fra de Øst-Europeiske landene, hvor etter-skatt inntekten lå på rundt 306 000 NOK i 1999.

Dette kan illustreres i tabellene 5.21 og 5.22 på neste side.

Tabell 5.21. Andel familier, etter intervaller for inntekt etter skatt og landbakgrunn. Referansepersonens alder er 25 til 55 år og alle tall fra 1999. Prosent. **Ektepar uten barn.**

	Intervaller for inntekt etter skatt i 1 000 kroner						
Ektepar uten barn	I alt	Under 150	150-199	200-299	300-399	400-499	500 og over
I alt	100.0	3.2	4.2	21.6	38.4	20.4	12.3
1. og 2. generasjons innvandrere Norden	100.0	6.3	5.3	19.9	34.1	21.7	12.8
Vest-Europa unntatt Tyrkia	100.0	10.4	4.3	18.8	30.0	19.4	17.1
Øst-Europa	100.0	22.4	14.3	32.2	23.4	4.7	3.0
Nord-Europa og Oseania	100.0	19.2	6.3	22.0	18.9	12.9	20.7
Asia, Afrika, Mellom-og Syd-Amerika samt Tyrkia	100.0	22.2	19.4	32.2	18.3	5.8	2.2
Øvrige familier	100.0	1.8	3.4	21.0	39.8	21.2	12.7

Kilder:SSB, Folke og bolig tellingen 2001.

Tabell 5.22. Andel familier, etter intervaller for inntekt etter skatt og landbakgrunn. Referansepersonens alder er 25 til 55 år og alle tall fra 1999. Prosent. **Ektepar med barn og samboere med felles barn.**

Ektepar med barn og samboere med felles barn	Intervaller for inntekt etter skatt i 1 000 kroner						
	I alt	Under 150	150-199	200-299	300-399	400-499	500 og over
I alt	100.0	1.0	1.1	9.9	31.0	29.9	27.0
1. og 2. generasjons innvandrere Norden	100.0	2.8	2.1	10.8	28.3	28.3	27.6
Vest-Europa unntatt Tyrkia	100.0	5.2	2.3	11.6	25.4	24.8	30.6
Øst-Europa	100.0	17.3	5.4	24.1	30.7	14.2	8.3
Nord-Europa og Oseania	100.0	8.9	3.4	13.0	22.8	20.0	31.9
Asia, Afrika, Mellom-og Syd-Amerika samt Tyrkia	100.0	6.5	8.1	30.6	31.5	15.4	7.8
Øvrige familier	100.0	0.5	0.8	8.9	31.1	30.8	27.9

Kilde:SSB, Folke og bolig tellingen 2001.

Som tabellene viser er det blant ektepar uten barn, tabell 5.21, bare 8.0 prosent i alderen 25 til 55 år som tjener 400 000 eller mer blant innvandrere fra Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia, mot vel 32 prosent i denne aldersgruppen og familiesituasjonen generelt. Færrest inntektsmottakere i denne kategorien finner vi blant innvandrerne fra Øst-Europa, med knapt 8 prosent. Vel 22 prosent av både innvandrerne fra Øst-Europa og land i Asia, Afrika, Mellom-og Syd-Amerika samt Tyrkia i alderen 25 til 55 år uten barn har en inntekt på under 150 000,- kroner.

Ser vi på ektepar med barn eller samboere med felles barn viser tabell 5.22 at inntektsnivået jevnt over er høyere enn blant familiene uten barn. Det er imidlertid interessant å merke seg at hele 17 prosent av familiene fra Øst-Europa hadde under 150 000,- i inntekt, mens det samme bare gjelder for 6.5 prosent av innvandrerne fra land i Asia, Afrika, Mellom-og Syd-Amerika samt Tyrkia.

Lønn er i hovedsak inntektskilden blant minoritetsbefolkningen i Norge. For innvandrere med bakgrunn i land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika og Tyrkia utgjør dette 75 prosent av den totale inntekten. For innvandrerfamilier fra Øst-Europa er andelen noe høyere, med 79 prosent, mens lønn utgjør 87 prosent blant familiene fra Vest-Europa og de nordiske landene.

Botid er svært viktig for inntektsnivået og selvhjulpenhet blant flyktningene. En studie gjort av Statistisk sentralbyrå (Østby 2001b) finner at det er en høyere andel som mottar sosialhjelp blant flyktninger enn blant ikke-flyktninger. På et gitt tidspunkt etter ankomst til Norge mottar 50 til 60 prosent av flyktningene sosialhjelp. Andelen flyktninger som mottar sosialhjelp avtar imidlertid med økt botid i Norge. Blant innvandrere som ikke har kommet til Norge som flyktninger er det 15 til 20 prosent som mottar sosialhjelp etter ankomst. Andelen stabiliserer seg på om lag 20 prosent etter noen tid.

Tabell 5.23. Inntektsposter for familier, etter familietype og landbakgrunn. Referansepersonens alder er fra 25 til 55 år, alle tall er gjennomsnittstall og fra 1999.

	Yrkes- inntekt	Kapital- inntekt	Over- føringer	Barne- trygd	Sosial- hjelp	Inntekt etter skatt	Antall familier
Familier i alt							
I alt	527 300	42 100	50 600	15 800	1 300	451 600	592 754
Ektepar uten barn	467 300	43 800	33 000	200	900	387 100	83 437
Ektepar med barn, samboerpar med felles barn	537 100	41 900	53 500	18 400	1 400	462 100	509 317
Øst Europa							
I alt	306 400	12 500	68 100	15 300	17 000	298 200	6 816
Ektepar uten barn	282 600	9 800	37 200	100	11 100	244 500	866
Ektepar med barn, samboerpar med felles barn	309 900	12 900	72 500	17 500	17 900	306 000	5 950
Asia, Afrika, Mellom og Syd-Amerika samt Tyrkia							
I alt	297 700	11 100	89 200	19 900	16 900	311 200	22 608
Ektepar uten barn	273 000	5 300	37 900	200	10 300	237 400	3 514
Ektepar med barn, samboerpar med felles barn	302 200	12 200	98 700	23 500	18 100	324 800	19 094

Kilde: SSB, Folke og bolig tellingen 2001.

Tabellen viser at mens innvandrere fra land i Asia, Afrika, Mellom og Syd-Amerika samt Tyrkia har en nettoinntekt, etter skatt, som overstiger bruttoinntekten før skatt, er det det motsatte som gjelder for familier generelt i landet. Dette har sammenheng med både

overføringer, barnetrygd og sosialhjelp som kommer som tillegg til inntekten. Innvandrere fra Øst-Europa mottar ikke i samme grad overføringer og både for barnefamilier og ikke-barnefamilier blir nettoinntekten lavere enn bruttoinntekten.

Når det gjelder flyktninger, øker deres inntekt med botiden i Norge og avhengigheten av sosialhjelp avtar (Lie 2002, side 86). For flyktninger som kom i 1988 utgjorde inntekter i gjennomsnitt 65 prosent i 1997 og 11 prosent av inntektene kom fra sosialhjelp. For familier med veldig kort botid i Norge, de som kom i 1996, er bildet motsatt. Gjennomsnittlig inntekt lå på 21 prosent av den totale inntekten og sosialhjelp utgjorde 61 prosent av inntektskildene. Sosialhjelp var således den viktigste inntektskilden for denne gruppen. Noen flyktninger vedvarer imidlertid å bli mottakere av sosialhjelp. Og mer enn en av ti flyktningfamilier som kom i 1988 mottok sosialhjelp i 1997 (Lie 2002).

Oppsummerende om utdanning, arbeidsmarked og inntekt blant etniske minoriteter

Utdanning

Andelen innbyggere med minoritetsbakgrunn i videregående utdanning har de siste årene vært økende.

Arbeidsmarked

Sysselsettingsnivået er lavere minoritetsbefolkningen enn i befolkningen generelt. Sysselsettingen blant minoritetene har imidlertid vært økende i siste halvdel av 1990-tallet.

Generelt har innvandrere fra afrikanske land den laveste sysselsettingen. Dette gjelder spesielt somaliere. Også blant irakerne er sysselsettingen lav. Minoritetene er særlig representert i bransjene "hotell og restaurant" samt "rengjøring".

Inntekt

Innvandrerfamilier med barn, har lavere inntekt enn andre barnefamilier i Norge. Færreste med høye inntekter finner vi blant innvandrere fra Øst-Europa, tett etterfulgt av innvandrere fra Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Europa samt Tyrkia. Dette gjelder både for ektepar med barn og uten barn samt samboerpar med barn.

Økonomisk selvhjulpenhet

Botid i Norge viser seg viktig for grad av økonomisk selvhjulpenhet. Således avtar andelen flyktninger som mottar sosialhjelp med økt botid i Norge. Dette reflekteres også i inntektsstatistikken, som viser at innvandrere med bakgrunn fra land i Øst-Europa i alt mottar gjennomsnittlig mer sosialhjelp pr måned enn innvandrere fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika samt Tyrkia. De siste mottar imidlertid ulike andre overføringer som gjør at nettoinntekten samlet overstiger bruttoinntekten.

Boligbehov blant etniske minoriteter, oppsummerende kommentarer

Boligbehov og boligsituasjon både i befolkningen som helhet og blant etniske minoriteter spesielt vil være betinget av en rekke forhold. I dette kapitlet har vi sett at etniske minoriteter i dag ikke utgjør noen ubetydelig gruppe numerisk sett. Deres andel av befolkningen er voksende. Med noen unntak, har også de fleste etniske minoritetsgruppene klare preferanser i retning av å bo i pressområder, og da spesielt i Oslo. Dette innebærer at minoritetsgrupper vil etterspørre stadig flere boliger, og da spesielt i pressområder.

Men hvilke forutsetninger har så ulike etniske minoriteter på dette markedet? Og hvordan er boligmarkedet i storbyene tilpasset minoritetenes situasjon?

Så langt i dette kapitlet har vi blant annet sett at særlig personer med bakgrunn fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika samt Tyrkia lever i større husholdninger enn hva gjelder nordmenn generelt. Minoritetspersoner etablerer familie tidligere og kvinner har en høyere fertilitetsrate sammenliknet med vestlige innvandrere og norske kvinner. Dette tilsier et behov for større boliger.

Inntektsnivået blant innvandrere både fra Øst-Europa og land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika samt Tyrkia er imidlertid lavere enn for nordmenn. Dette svekker deres muligheter på boligmarkedet. Dette forsterkes av gruppenes sterke preferanser for å bo i pressområder, som nettopp er de områdene prisnivået er høyest.

Dette kan kanskje være noe av bakgrunnen for at minoritetsbefolkningen generelt, og spesielt personer fra land i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika samt Tyrkia har en lavere boligstandard enn hva er vanlig blant personer uten innvandrerbakgrunn, eller med innvandrerbakgrunn fra vestlige land. Selv om det er store individuelle variasjoner mellom ulike etniske minoriteter, blant annet avhengig av botid i Norge, bor personer fra ikke-vestlige land gjennomgående trangere, de har mindre boliger, og bor oftere i blokk eller leiegård sammenliknet med nordmenn eller innvandrere med vestlig bakgrunn. Flesteparten leier og i den grad de eier er det vanligere å eie gjennom borettslag eller aksjeselskap. De har også i mindre grad tilgang til friområder som hage eller veranda.

Dette innebærer i sum at bosituasjonen blant personer med bakgrunn fra land både i Øst-Europa og i Asia, Afrika, Mellom- og Syd-Amerika samt Tyrkia synes strengere enn for nordmenn og personer med bakgrunn fra et vestlig land. Dette indikerer at også etableringsbetingelsene for denne gruppen er strengere. Fremover kan dette tilsi en økt etterspørsel fra denne gruppen etter flere og rimeligere boliger i pressområdene. Boligene som etterspørres vil også i større grad kunne antas å være tilpasset gruppenes husholdningsstørrelse. En forløper til dette kan vi kanskje se i det at mange innbyggere med minoritetsbakgrunn søker seg ut til forstedene og de nyere drabantbyene rundt Oslo i stedet for å bli boende inne i bykjernen. Slik ser vi en dreining av etterspørselen etter både større boliger og boliger som i større grad er tilpasset det moderne menneskets behov, med større plass og bedre inne og utemiljø. Dette innvarsler en trend, som vi så langt bare har sett begynnelsen på, hvor innvandrerbefolkningens boligpreferanser i noen henseende ligner boligpreferansene til gjennomsnittsnordmannen.

Kapittel 6: Offentlig politikk; fordeling og tilgjengelighet til boligsosiale virkemidler

Fordelingspolitikk og valg av fordelingskriterier

Politiske vedtak i forhold til fordeling og omfordeling må bygge på hva som oppleves rettferdige og legitime fordelinger. Når det gjelder prioritering av goder mellom majoritetsbefolkning og folk som har kommet til landet som arbeidsinnvandrere, studenter, flyktninger eller på familiegjennforening har det vært spenninger og diskusjoner om hva som er rettferdige og rimelige løsninger. Velferdsstaten bygger på prinsippet om at en må yte etter evne for å nyte (Eriksen og Loftager 1996). I praksis betyr det at det er en forventning om at arbeidsdyktige skal være aktive i arbeidslivet for å få del i velferdsstatens ordninger som ulike trygde- og pensjonsordninger, gratis eller subsidiert helse- og skolevesen, subsidierte boligløsninger m.m. Det er også slik at det er en sammenheng mellom størrelsen på ytelsene og grad av åpenhet / lukkethet i forhold til å få del i fellesskapets goder. Under diskusjonen om like rettigheter, plikter og muligheter mellom majoriteten og etniske minoriteter ligger ulike tolkninger av hvordan dette bør praktiseres. Det kan være fristende å hevde at eksplisitte eller implisitte syn hos majoriteten på likeverd eller ulikeverd mellom majoritet og minoriteter spiller inn i vurderingene. Det stilles spørsmål ved hva som f.eks. skal være likt, og hva slags kjennetegn ved mottakerne det skal legges vekt på?

Prinsipper for fordelingsrettferdighet

Torstein Eckhoff (1971:43-47) har i en bok om rettferdighet diskutert ulike sider ved fordelingsrettferdighet. Når det gjelder like muligheter påpeker han at dette kan gi seg to utslag. Hvis det dreier seg om et gode eller en byrde som ikke lar seg dele, kan tildelingen gjøres tilfeldig, f.eks. ved loddtrekning. Dette er ikke et alminnelig fordelingsprinsipp innenfor velferdspolitik, men har vært brukt innen boligsektoren.²⁰ I norsk sammenheng handler like muligheter oftere om like muligheter til å realisere et mål. Eksempel er utdanning, hvor det er opp til den enkelte å realisere muligheten. Forutsetningen er at f.eks. ungdom med samme karakterer skal ha samme sannsynlighet for å komme inn på videregående utdanning. Hvis boligmarkedet fungerte fordelingsmessig nøytralt, skulle det innebære at to personer med samme økonomi skulle ha samme sannsynlighet til å få leid eller kjøpt en bolig, uavhengig av bakgrunn. En annen form for fordeling som vi har i Norge, er basert på objektiv likhet. Det innebærer at alle får akkurat det samme, uavhengig av kjennetegn ved mottaker. Barnetrygd er et tilnærmet eksempel på slik objektiv fordeling som gis til alle uansett økonomi, forutsatt at de har barn. I tillegg til diskusjon av prinsipper om hva som skal være likt, diskuterer Eckhoff kjennetegn ved mottakerne som kan være relevante i vurderingen av rettferdig fordeling. Som relevante kjennetegn nevnes behov, skikkethet, fortjeneste, status og plassering i kø eller på venteliste. Et kjennetegn som blir tatt frem ved tildeling av bolig til nyankomne flyktninger er f.eks. om de er skikket til å bo, i en norsk bolig

²⁰ Før prisreguleringen av borettslag ble opphevet i 1984, da man fikk bolig i borettslag etter medlemskap og ansiennitet og da det var stor nyproduksjon, ble leiligheter i nye boligkompleks i en del tilfelle tildelt etter loddtrekning.

og i et norsk boligområde.²¹ Et annet kriterium som har stor betydning for flyktninger som flytter til Oslo, og andre med etnisk minoritetsbakgrunn, er at bl.a. Oslo kommune for å prioritere blant vanskeligstilte, har krevd 3 års botid i kommunen for å kunne søke kommunal bolig, samt en kombinasjon av behov og venteliste for fordeling.²² Et tredje kriterium som særlig er fremme i media og politiske diskusjoner, er om mottakerne fortjener fordelingen. Fortjener f.eks. en nyankommen flyktningfamilie samme boligstandard som en vanskeligstilt etnisk, norsk familie? Selv om behovet er til stede, er det rimelig at flyktningfamilien, etter å ha fått beskyttelse mot forfølgelse, skal få lignende standard som en norsk familie som har behov for offentlig bistand? Eller, er det rimelig at en nyankommen familie med behov for bistand bare skal få en minimumsstandard, og så sørge for resten selv, slik som innfødte nordmenn må? Sagt på en annen måte, er det rimelig at en flyktningfamilie oppnår en alminnelig, akseptabel, boligstandard fra første bosetting, eller er det rimelig at det legges til rette slik at vedkommende hushold har mulighet til å opparbeide seg en alminnelig boligstandard etter en viss tid?²³ Et annet aktuelt eksempel er om det rimelig at en person kan komme på familiegjennforening for å gifte seg, uten at den herboende har passende bolig eller kan forsørge familien? Slike spørsmål dukker stadig opp og skiller ikke spørsmål om global og nasjonal rettferdighet.

Vi tar for gitt at det offentlige, og da spesielt kommunene fortsatt vil ha ansvar for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert vanskeligstilte husstander med etnisk minoritetsbakgrunn. Vi tar også for gitt at politikken med å sikre like muligheter og rettigheter for alle uavhengig av etnisitet, står fast (NOU 2002: 12, St.meld. 17 (1996-97)). I arbeidet med å finne frem til rettferdige, rimelige og legitime fordelingskriterier innen boligsektoren i forhold til vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn, tror vi det er relevant å legge vekt på følgende:

- Kriterier som tar utgangspunkt i behov
- Kriterier som er slik utformet at de fanger opp ulike problematiske situasjoner blant alle kategorier av vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette krever kompetanse om hva slags vanskeligheter ulike grupper står overfor for å komme inn i en tilfredstillende boligsituasjon. Slike kriterier må fange opp flere situasjoner enn dårlig økonomi.
- Objektive prioriteringskriterier som er kjente og hvor intensjonen er at de ikke skal ha negative utslag for noen grupper. Dette vil kreve dokumentasjon og evaluering av kriterienes fordelingsmessige konsekvenser for ulike grupper av vanskeligstilte.
- Positiv særbehandling som er nødvendig for å legge til rette for like muligheter (NOU 2002:12, § 4). Slik særbehandling kan være generell eller individuell og må knyttes til konkrete situasjoner. Et eksempel fra tidligere praksis var for eksempel når Sibø fikk midlertidig dispensasjon fra reglene om at beboerne i konkrete borettslag må være andelseiere (Se pkt. 4.3.2.1). Et annet eksempel på særbehandling for å oppnå likere muligheter, er annonsetekster som oppfordrer 'personer med etnisk minoritetsbakgrunn' til å søke på stillinger.

²¹ Oslo kommune har bl.a. opprettet et eget botreningsssenter for nyankomne flyktninger, spesielt somaliere, hvor de skal lære å bruke en norsk bolig og oppfylle husordensreglene.

²² Oslo kommune har høsten 2002 til vurdering en gjennomgang og ev. endring av kriteriene for prioritering av bolig til vanskeligstilte. Utvidet bruk av skjønn i forhold til botid er et forslag som vurderes.

²³ De boligpolitiske målsettingene om boligstandard er generelle og er uttrykt som at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø. Hvordan dette skal operasjonaliseres er ikke definert, men det har vært alminnelig å referere til normer for trangboddhet og til Husbankens retningslinjer for innvilgelse av lån.

Dette betyr at vi ikke vil anbefale fordelingstiltak eller kriterier basert på etnisitet. Vanskeligstilte skal som hovedregel få bistand fordi de har behov, ikke fordi de har en bestemt etnisk bakgrunn. Positiv særbehandling for å legge til rette for like muligheter er noe annet.

Forvaltningens betydning for tilgjengelighet til boligsosiale tjenester til vanskeligstilte

Bolighjelp til vanskeligstilte skal løses gjennom sosial- og boligkontor i kommunene, i førstelinjetjenesten. Tjenestens kvalitet har derfor betydning for brukerne. Adekvate hjelpeordninger og kriterier knyttet til hjelpeordningene, er ikke tilstrekkelig til at hjelpeordningene når frem til og blir tatt i bruk av målgruppen.

Når befolkningen som etterspør velferdstjenester endrer seg, gir det grunn til å spørre om hjelpeapparatet og tjenesteutformingen henger med og tilpasser seg brukergruppen. Det er særlig grunn til å spørre om dette når endringen skyldes økning i antall klienter med opprinnelse i mange og ulike ikke-vestlige land, en 'kundegruppe' som hjelpeapparatet tradisjonelt har liten kunnskap om og kompetanse i å forholde seg til. Det kan f.eks. stilles spørsmål ved kompetansen i forhold til skjønnsavgjørelser i de tilfelle hjelpeapparatet og den enkelte saksbehandler ikke behersker klientenes språk og dermed får begrenset kunnskap om klientenes livssituasjon. Uheldige skjønnsavgjørelser kan i neste omgang gå utover legitimiteten til forvaltningen.

Tilgjengelighetsstrukturens betydning for brukerne

For å få del i de boligsosiale virkemidlene, er det en forutsetning at klientene, uavhengig av bakgrunn, er i stand til å oppsøke og etterspørre tjenestene. De må også kunne fremlegge sin sak på en slik måte at tjenesteyterne forstår, gjenkjenner, aksepterer og kan forholde seg til de vanskeligstiltes boligproblem på en for dem adekvat måte. Forskjeller i den informasjon som personer og klientgrupper evner å levere til forvaltningen, påvirker fordelingen av goder og byrder som skjer via offentlige avgjørelser, dvs. motvirker likebehandling av klientgrupper og enkeltklienter (Jacobsen 1965).

Tilgjengeligheten til hjelpeapparatet vil altså ha betydning for hvem som får, og hvem som får hva slags tjenester. I teorier om tilgjengelighet til knappe goder, legges det vekt på to begrepssett; tilgjengelighetsstrukturen og de regelsettene som konstituerer elementene i strukturen (Schaffer og Huang 1975). Tilgjengelighetsstrukturen kan defineres til å omfatte en registreringsterskel, en kompetanseterskel og en effektivitetsterskel (Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982).

Registreringsterskelen handler om at man som vanskeligstilt må være i stand til å etterspørre og fylle kriteriene for å bli registrert for en tjeneste, for å bli vurdert, noe som er kritisk i seg selv i marginaliserte grupper. Som vanskeligstilt blir man sjelden oppsøkt av hjelpeapparatet. Det innebærer at hjelpeapparatet ikke nødvendigvis har oversikt over hvem som har hjelpebehov og hva det består i.

Kompetanseterskelen handler om hva som skjer i møtet mellom klient og hjelpeapparat, representert ved en saksbehandler. Det dreier seg om at de vanskeligstilte må være i stand til å

formidle sin situasjon og sitt problem på en slik måte at saksbehandleren eller hjelperen, ut fra sine forutsetninger, er i stand til å forstå hva som er problemet og hvordan vedkommende kan hjelpes. Jo flinkere den vanskeligstilte er til å kople sine problemer og behov med kompetanse på forvaltningsapparatets virkemåte, jo større sjanse for positivt utfall (Johnsen 1982 i Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982). Når det gjelder vanskeligstilte på boligmarkedet med etnisk minoritetsbakgrunn, er det sannsynlig at mange i denne gruppen er vanskeligstilte på flere områder, også i forhold til å forholde seg til det norske hjelpeapparatet og mekanismer i boligmarkedet. Like viktig som at de vanskeligstilte kan kommunisere sitt problem til hjelpeapparatet, er at hjelpeapparatet har vilje og evne til å hente frem og omsette til handling, de vanskeligstiltes uttrykte eller uttrykte frustrasjon over egen situasjon. Spørsmålet er om prioriteringer, fordelinger og samhandlingsrelasjonen ville vært kvalitativt annerledes, dersom tjenestestedet hadde ansatte som kunne gjenkjenne klientenes situasjon på boligmarkedet, blant annet fra egne erfaringer, og ansatte som snakket klientenes språk.

Effektivitetsterskelen handler om hva slags handlingslogikk som ligger til grunn for fordelingsapparatets beslutninger. Denne handlingslogikken behøver ikke å være i samsvar med å hjelpe dem med størst behov, eller i samsvar med klientenes opplevelse av problemet. Den kan like gjerne være relatert til andre fordelingsnormer, budsjettmål eller konvensjoner for handling i den aktuelle tjenesteforvaltningen (Eckhoff og Jacobsen 1960; Elster 1992).

Sammenheng mellom kjennetegn ved forvaltningen og brukernes tilgjengelighet til tjenestene

Dette gjør det relevant å sette søkelys på betydningen av mottakerapparatet i en klientorientert virksomhet. For eksempel hvorvidt en organisasjons demografi vil påvirke kommunikasjon og forståelse mellom klienter og organisasjon. Sagt på en annen måte, hvordan har hvem som er ansatt, betydning for brukernes tilgjengelighet til en tjeneste, og for tjenestens beslutningsadferd i forhold til ulike klientgrupper. Hvem som er ansatt behøver ikke å ha betydning på individnivå, men kan få betydning hvis spesifikke kjennetegn som f.eks. etnisitet, blir vurdert som en anerkjent del av organisasjonsstrukturen.

I teorier om det representative byråkrati er det en grunnleggende antakelse at dersom forvaltningsstaben skal forstå og være lydhøre overfor ulike deler av befolkningen, må det være et kulturfellesskap mellom offentlige tjenestemenn og folket (Lægreid og Olsen 1978:11). Lægreid og Olsen hevder at tjenestemenn og befolkningen må dele visse tenkemåter, virkelighetsoppfatninger, atferdsnormer og verdier. Ettersom befolkningssammensetningen blir mer og mer mangfoldig i forhold til livsstil, preferanser og etnisitet, blir dette perspektivet aktualisert, som en forutsetning for et representativt og demokratisk styresett. I følge en amerikansk studie vil det å ansette minoriteter bidra til å sikre at minoritetenes interesser og virkelighetsoppfatninger inngår som en del av administrative vurderinger og i hjelpeapparatets beslutninger (Selden 1997:142). Studien oppsummerer også at dersom det er slik at tjenestens representativitet i forhold til aktuelle brukere har betydning for om brukerne vil oppsøke tjenesten, så vil representativitet ha betydning for fordeling (s. 139).

Når saksbehandler skal vurdere en klient må vedkommende og /eller hjelpeapparatet være i stand til å foreta en slik vurdering. I de tilfelle hvor klienten har etnisk minoritetsbakgrunn vil det variere hvorvidt saksbehandleren får tilstrekkelig og relevant informasjon, og er i stand til å vurdere informasjonen på en adekvat måte. Sosiale konstruksjoner av 'de andre' vil

spille inn i vurderingene. Når det gjelder representanter for den dominerende gruppen, i posisjon som hjelpeapparat og kontrollør av fordeling av goder til minoritetsgrupper, kan bevisste og ubevisste fordommer få tilfeldige og uheldige konsekvenser for hva slags sosiale konstruksjoner som får råde og dermed påvirke beslutningsgrunnlaget. I slike situasjoner er det et spørsmål om et hjelpeapparat som 'speiler' den lokale befolkningen og i sær klientgruppene, vil påvirke organisasjonsadferd og beslutninger.

- Vil en førstelinjetjeneste med innslag av saksbehandlere med etnisk minoritetsbakgrunn bli møtt med større tillit og åpenhet av klienter med lignende bakgrunn, enn et rent norsk tjenestested?
- Vil saksbehandlere som selv har etnisk minoritetsbakgrunn ha situasjonsinnsikt og erfaring i å være minoritet på boligmarkedet og raskere kunne oppfatte den enkeltes situasjon, føle empati og handle adekvat overfor klienten?
- Vil en blanding av ansatte med variert etnisk bakgrunn på et tjenestested, bidra til å alminneliggjøre mennesker med slik bakgrunn, slik at saksbehandlerapparatet lettere klarer å se personene bak en ev. etnisk minoritetsbakgrunn?²⁴

I en situasjon hvor den sosiale avstanden mellom saksbehandler og klient er stor, ofte kombinert med skepsis og mistillit, kan deskriptiv representativitet bidra til å redusere ulempene ved begrenset tid til saksbehandling og manglende kompetanse om målgruppene.²⁵ I slike situasjoner kan deskriptiv representativitet øke sjansene for adekvat situasjonsforståelse og problemløsning. Spørsmålet blir om deskriptiv representasjon kan gjøre det lettere for hjelpeapparatet å gjøre de 'riktige tingene' i forhold til de vanskeligstiltes situasjon, i tillegg til å løse oppgavene på rett måte (Parens, 1994:177).

Problemstillingene som er reist i forbindelse med etniske minoriteters tilgjengelighet til boligsosiale tjenester, kan tyde på at et virkemiddel kan være å arbeide aktivt for å rekruttere flere med minoritetsbakgrunn til saksbehandlernivået i klientrettede tjenester. Denne konklusjonen sammenfaller med statens og kommuners strategier for rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til offentlige tjenester (Oslo kommune 2001; Arbeids- og administrasjonsdepartementet 1998).

Bruk av Husbankens ordninger

Bruk og fordeling av Husbankens virkemidler til kommunene, avhenger av at kommunene kjenner til ordningene, at kommunene opplever virkemidlene som gode i forhold til situasjonen for vanskeligstilte i egen kommune og hvor tilgjengelige virkemidlene er for kommuner og for boligsøkende.

²⁴ Fra en undersøkelse om oppvekst i multietniske boligområder i Oslo, kom det fram at barn og ungdom med norsk bakgrunn som omgikkes andre barn og unge med variert etnisk bakgrunn, oppfattet nettopp det å ha forskjellig etnisk bakgrunn som normalt. Både de og deres multietniske omgangskrets hadde lært seg til å se personer fremfor etnisiteter. En konsekvens av de ulike bakgrunnene var også at de hadde tilegnet seg kunnskap om ulike livsformer, normer og verdier og integrert dette i sin egen virkelighetsforståelse (Søholt, 2001).

²⁵ Med deskriptiv representasjon menes en form for organisasjonsdemografi, med vekt synlige karakteristika som f.eks. kjønn og hudfarge. Det hevdes at deskriptiv eller passiv representasjon kan være et mektig symbol i forhold til å kommunisere et budskap om å representere (Selden 1997:138). Et annet poeng er at det må være sannsynlig at de i befolkningen som deler de synlige karakteristikaene, har noen felles erfaringer.

Som vi har sett i kapittel 3 er det store variasjoner mellom kommuner i forhold til hvordan de benytter Husbankens ordninger med etableringslån, kjøpslån og boligtilskudd for å skaffe boliger til flyktninger. I underkant av 5 prosent av boligene som finansieres med etableringslån, går til flyktninger. For kjøpslån er andelen i underkant av 4 prosent. Når det gjelder boligtilskudd til utleieboliger, gikk i overkant av 30 prosent i 2001, til utleieboliger for flyktninger.

Antallet boliger til flyktninger som totalt finansieres med bistand fra disse tre ordningene lå på 925 for hele landet i 2001. I samme år bosatte kommunene 5867 personer i samarbeid med Utlendingsdirektoratet. I tillegg bosatte kommunene 1556 personer for familiegjening, dvs. at til sammen 7423.²⁶ Dette øker ikke behovet for antall boliger, men øker behovet for familieboliger. Vi har ikke informasjon om størrelsen på boligene som ble bygget eller skaffet til veie med Husbankordningene. Men, hvis det i gjennomsnitt bor 3 flyktninger pr. bolig, vil 'husbankboligene' ha dekket behovet til ca. 2800 personer eller en drøy 1/3 av behovet. Hvis det i gjennomsnitt bor 4 personer pr. bolig vil 'husbankboligene' ha dekket behovet til 3700 personer eller ca halvparten av de som har behov for bolig. Hvorvidt 925 boliger på landsbasis skal vurderes som mye, lite eller passe vil avhenge av antall ledige boliger i de kommunene hvor flyktningene bosettes, i hovedsak i storbyene og kommunene rundt. Dette har vi ikke opplysninger om. Av våre definerte presskommuner oversteg antallet boliger totalt finansiert av ordningene bare 100 i en kommune. Det var Oslo hvor antallet boliger for flyktninger finansiert av alle tre ordningene lå på 141 i 2001. I Bergen, Trondheim og Stavanger var det tilsvarende tallet 15 samlet for alle tre byene. Både Oslo og Trondheim har gitt uttrykk for at de har behov for mer husbankmidler for å dekke behovet til førstegangsbosetting av flyktninger.

Når vi skal vurdere anvendelsen av disse virkemidlene i forhold til vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn generelt, må det tas et viktig forbehold. Verken Husbanken eller kommunene registrerer i hvilken grad midlene går til etniske minoriteter utenom de som kommunen har definert som flyktninger. Dette innebærer at det i mange tilfeller kan være tildels høye andeler låntakere med etnisk minoritetsbakgrunn blant gruppen generelt vanskeligstilte, uten at dette er mulig å registrere spesielt, uten å sjekke navnelister. I Boligvirkemiddelstaten i Oslo er inntrykket høsten 2002 at rundt 1/3 av lånetilsagnene om etableringslån går til denne gruppen.

Generelt vil låneordningene innenfor Husbanken forutsette inntekt og betalingsevne, noe som førstegangsbosetting flyktninger trenger tid på å opparbeide.

For vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn som har betalingsevne, men mangler kausjonister, behøver ikke det å være til hinder for kommunalt tilsagn om Husbanklån. Kommunene kan om de vil bruke en andel av boligtilskuddet fra Husbanken til risikofond, som kan dekke tap dersom låntakerne mot formodning ikke skulle klare sine betalingsforpliktelser.

Det har vist seg at tilsagn om etableringslån ikke er ensbetydende med at den boligsøkende faktisk får kjøpt seg en bolig. Mangel på ferdigheter og kompetanse i å håndtere mekanismene i kjøpeprosessen kan ekskludere boligsøkende med minoritetsbakgrunn, dersom kommunene ikke har oppfølgingsbistand for å overkomme slike hindringer. Det innebærer at mangel på kommunal kompetanse om hva som er konkrete hindringer på boligmarkedet for

²⁶ Tallene er opplyst fra Utlendingsdirektoratet, regionkontor Vest, som har det overordnede nasjonale ansvaret for besetting av flyktninger. Tallet inkluderer overføringsflyktninger fra FN og asylsøkere som har fått oppholdstillatelse.

minoritetspersoner, i tillegg til økonomi, kan bidra til å redusere denne gruppens faktiske tilgang til boligsosiale virkemidler for vanskeligstilte.

Overfor etniske minoriteter med vanskeligheter på boligmarkedet, og med for dårlig økonomi til å betjene et etableringslån/startlån, kan imidlertid ikke kommunene benytte seg av Husbankens ordninger. Kommunene har også selv få virkemidler som bistår denne gruppen til å komme i en stabil og tilfredstillende boligsituasjon.

Når offentlige ordninger for bistand til vanskeligstilte ikke treffer

Undersøkelser har vist (Søholt 2001) at når det offentlige ordninger for vanskeligstilte på boligmarkedet ikke omfatter eller når frem til de mest vanskeligstilte i målgruppen, så trer nettverket i kraft. Uten nettverk i de minoritetsetniske miljøene som kan bidra med innløsning, finansiering, leie av leiligheter, fremleie, informasjon om ledige leiligheter og kanaler for boligfremskaffelse som virker for denne gruppen, ville sannsynligvis flere vært bostedsløse. Noen er imidlertid uten nettverk og er helt avhengige av kommunal bistand, som for eksempel døgnovernatting eller andre midlertidige boligløsninger.

For den gruppen som ikke omfattes av eller får tilgang til husbankens ordninger, eller er del av nettverk, kan private kollektive ordninger som nettverkskreditt være et alternativ. Nettverkskreditt er imidlertid begrenset til dem som har engasjement, pågangsmot og kapasitet til å aktivisere seg for en selvstendig og mer selvforsørgende livssituasjon i Norge. De som av ulike årsaker ikke har slikt overskudd, for eksempel en del flyktninger med krigstraumer, faller utenfor.

Midlertidig eller permanent vanskeligstilte?

Vanskeligstilte på boligmarkedet knyttes til personer eller husstander som er avhengig av hjelp og støtte for å klare å etablere seg i og opprettholde en egnet bolig, bor i uegnet bolig, eller er usatt for diskriminering (se kapittel 1). Utredningen har vist at kombinasjonen av et vanskelig arbeidsmarked og følgelig et lavere lønnsnivå for personer med etnisk minoritetsbakgrunn, gjør at mange er avhengig av offentlig hjelp for å klare seg på boligmarkedet, samt at mange opplever diskriminering.

I kapittel 5 går det frem at familier med innvandrerbakgrunn i gjennomsnitt har lavere inntekt enn barnefamilier i Norge generelt. Inntektsnivået blant innvandrere fra de østeuropeiske landene ligger enda lavere. Den samme tendensen vises for par uten barn. Arbeidsinntekt har sammenheng med jobbsituasjonen blant målgruppen. Vi har også vist at sysselsettingen blant innvandrere er lavere enn i befolkningen generelt, og at særlig innvandrere fra Afrika har den laveste sysselsettingen og fem ganger så høy arbeidsledighet som i befolkningen ellers. Blant de som har arbeid, er det særlig i rengjørings- og hotell- og restaurantbransjen at vi finner denne gruppen, og som er overrepresentert i forhold til ansatte i disse næringene. Også innenfor helse- og sosialtjenester er det en noe høyere andel arbeidstakere blant innvandrere enn i yrkesbefolkningen totalt. Sammenlignet med befolkningen totalt har altså etniske minoriteter lavere arbeidsinntekt enn den norske del av befolkningen og begrenset tilgang til den delen av arbeidsmarkedet som kvalifiserer til midlere og høyere lønn. Blant de som har arbeid har det kommet frem at mange har flere jobber samtidig for å klare utgifter til bolig

eller for å spare penger til bolig. Dette viser at det ikke er nok med en arbeidsinntekt for å få endene til å møtes. Alternativet er enten å ha flere jobber eller motta offentlig støtte.

Utsiktene til bedre livsvilkår, med høyere andel av sysselsetting i tillegg til høyere lønnet arbeid, ser ikke ut til å bli bedre dersom det ikke settes inn tiltak som bedrer deres tilgang til en større del av arbeidsmarkedet. En viktig hindring er at utdanning fra hjemlandet ikke etterspørres i Norge, samtidig som arbeidsgivere i liten grad vurderer etniske minoriteter når det søkes etter arbeidskraft. (Unntaket er i lavtlønnsyrker.) Lav inntekt kombinert med høye boligpriser medfører at denne gruppen vanskeligstilte vil være avhengig av offentlig støtte.

Utredningen viser videre at innvandrere fra ikke-vestlige land har langt dårligere boforhold enn nordmenn. Generelt bor personer med innvandrerbakgrunn trangere enn etnisk norske. I tillegg har vi sett at ikke alle grupper omfattes av eller får tilgang til husbankens ordninger, eller er del av et nettverk. Disse gruppene vil være avhengig av sosialhjelp og andre støtteordninger.

Graden av vanskeligstilt er imidlertid viktig å nyansere i forhold til pressområder / store byer og mindre kommuner, samt botid i Norge. Vi ser et økende behov for boliger i pressområdene, og da spesielt i Oslo. Når de gjelder botid har rundt 30 prosent av befolkningen med etnisk minoritetsbakgrunn bodd i Norge i mer enn 15 år, mens rundt 1/3 har bodd mindre enn fem år her i landet. Den siste gruppen omfatter særlig befolkningen fra Somalia og Irak. Det er i denne gruppen vi finner de som har størst problemer med arbeids- og boligmarkedet.

Funnene i utredningen gir indikasjoner på at *deler av målgruppen kan karakteriseres som permanent vanskeligstilt på boligmarkedet dersom det ikke settes inn tiltak som bedrer deres situasjon på arbeidsmarkedet og reduserer diskriminering.*

Sammenfallende eller divergerende boligstrategier på nasjonalt, kommunalt og individuelt nivå

Sammenfallende strategier på nasjonalt, kommunalt og individuelt nivå får vi når statlige virkemidler bidrar til å oppfylle nasjonale politiske mål om bosetting av flyktninger og normer for boligstandard blant vanskeligstilte, uavhengig av bakgrunn. Det innebærer at den enkelte kommune har boligpolitiske målsettinger som følger opp de nasjonale, samtidig som kommunen har virkemidler for å få dette til. Det betyr igjen at de statlige og kommunale virkemidlene fungerer slik at vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn, flyktninger og andre, oppnår en tilfredstillende boligsituasjon som de selv har innflytelse over.

I noen kommuner, for eksempel Larvik, Stavanger og Gjøvik kan det virke som dette er tilfellet sett med kommunens øyne, og basert på den informasjonen vi har hatt tilgang til.

I andre kommuner kommer det frem at typen virkemidler som formidles gjennom Husbanken til kommunene er riktige, men de er feildimensjonert. For å gjøre en tilfredstillende jobb i forhold til antall og kvalitet på førstegangsbosetting og aktivt støtte opp om og bidra til videre boligetablering blant etniske minoriteter, trenger mange kommuner mer til boligtilskudd og til startlån. Dessuten mener en del kommuner at den statlige bostøtten må endres til å inkludere de vanskeligstiltes faktiske boligsituasjon og reflektere boligprisene i pressområder.

I atter andre kommuner kan det virke som det er samsvar mellom boligpolitiske målsettinger og økonomiske virkemidler, men det mangler andre virkemidler i forvaltningsapparatet som er nødvendige for at systemet skal virke for de som trenger bistand. Dette handler om informasjon og kommunikasjon som den boligsøkende forstår, konkret oppfølgingsbistand, helhetlig tjenesteyting og samlokalisering av klientorienterte tjenester i forhold til bolig. I tillegg handler det om tjenesteapparatets kompetanse i forhold til å bistå multietniske klienter.

Sett fra minoritetenes side vil deres egne strategier i forhold til å etablere seg på boligmarkedet i første rekke være avhengig av *tro på mulighet til å endre egen situasjon*. Det vil være en forutsetning for å handle på boligmarkedet. Dernest er posisjon på arbeidsmarkedet og inntektsstørrelse vesentlig i forhold til hvilke statlige og kommunale virkemidler som kan utløses for den enkelte husstand. For de vanskeligstilte selv er det for eksempel lite sannsynlig at offentlige virkemidler som ikke bidrar til en stabil og tilfredstillende boligsituasjon, oppleves som gode. Det er sannsynlig at også ordninger som innebærer lang ventetid, manglende innflytelse på boligvalg og situasjon og tett kontroll av privatlivet, oppleves som lite tilfredstillende av brukerne, selv om forvaltningen mener ordningene er rimelige.

Avhengig av boligpolitiske målsettinger på lokalt nivå, vil det variere hvorvidt kommunene treffer de vanskeligstilte. Kommuner som for eksempel ikke søker og tar opp etableringslån/startlån i Husbanken, eller tar opp små kvoter, vil ha lite å tilby sine vanskeligstilte innbyggere, av alle bakgrunner. Fravær av offentlige låneordninger til vanskeligstilte på boligmarkedet betyr antakelig mer for minoritetsbefolkningen enn for majoriteten. Dette fordi minoritetene har vanskeligere tilgang til og scorer lavere på andre ressurser som er vesentlige for boligetablering. I slike tilfelle vil de boligsøkendes strategier måtte bygge på andre virkemidler enn de offentlige, eller de vanskeligstilte må flytte til en annen kommune.

Divergerende strategier har vi når for eksempel de nasjonale og kommunale boligpolitiske målsettingene står fast, samtidig som ulike virkemidler ikke støtter opp om hverandre, er sprikende eller ikke utfyllende. Dette ser vi blant annet innenfor Oslo hvor statlige tomter blir solgt for markedspris, samtidig som det er et mål for boligpolitikken å bidra til utjevning og boliger som folk har råd til å bo i. Oppheving av husleiereguleringen til markedsleie og markedsleie i kommunale boliger er et annet eksempel som forverrer situasjonen for de mest vanskeligstilte. Verken statlige eller kommunale bostøtteordninger dispenserer for økningen i husleie. Mange må i tillegg søke sosialhjelp. Et annet eksempel er når kommuner vedtar som prinsipp at en viss andel av alle nye, store boligprosjekter skal være rimelige utleieboliger, samtidig som det ikke legges inn krav om denne type forpliktelser i konkrete utbyggingsavtaler. Det handler om manglende samsvar mellom ulike politiske målsettinger og ulike virkemidler. Dette får negative utslag for vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn fordi mange i denne gruppen nettopp etterspør rimelige boliger de har råd til å betale.

Hensikten med boligpolitikken og de boligsosiale virkemidlene er at vanskeligstilte uavhengig av bakgrunn skal kunne bo tilfredstillende. For vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn er det i tillegg et mål at de boligsosiale virkemidlene skal være et bidrag for å inkludere vedkommende husstand i det alminnelige boligmarkedet. Å være inkludert på boligmarkedet innebærer at en har visse valgmuligheter og bygger opp innflytelse og kontroll over egen boligsituasjon. Det skal bidra til selvstendigjøring slik at en etter hvert gjør seg uavhengig av offentlige boligsosiale virkemidler. Kommunal utleiebolig mens en bygger seg opp økonomisk til å betjene et boliglån, bidrar således til integrering på boligmarkedet,

dersom leienivået i kommunal bolig muliggjør sparing. Å eie egen bolig er et virkemiddel til å få kontroll over egen boligsituasjon, fordi denne disposisjonsformen er den alminnelige i Norge. Strukturen på leiemarkedet er slik at denne disposisjonsformen i langt mindre grad bidrar til kontroll over egen boligsituasjon. I pressområder vil det med nåværende boligmarked antakelig være gunstig å oppfordre etniske minoriteter til å kjøpe bolig, hvis det finnes støtteordninger som bidrar til at de klarer å dekke boutgiftene. Oppfordringer til at husstander med minoritetsbakgrunn skal kjøpe boliger i fraflyttingsdistrikter er mer tvilsomt, dersom husstanden ikke har en klar egenpreferanse av å bli boende i området.

Kapittel 7: Veien videre - hva bør det satses på?

Som multietnisk og flerkulturelt samfunn vil Norge hele tiden være i endring. Arbeidsinnvandrere og flyktningegrupper som har kommet til Norge på et tidspunkt, vil som grupper etter hvert finne sine måter å tilpasse seg til det norske samfunnet. Erfaringene fra blant annet den pakistanske gruppen viser at det er foregått en stor mobilitet mellom generasjonene i forhold til utdanning, noe som forhåpentligvis etter hvert også vil gi seg utslag på arbeidsmarkedet og i økte valgmuligheter på boligmarkedet. Samtidig vil det være grupper og personer med etnisk minoritetsbakgrunn som lykkes mindre godt og som vil ha behov for varig eller midlertidig offentlig bistand for å leve tilfredsstillende i Norge. I tillegg ser det ikke ut til at det blir noen umiddelbar reduksjon i antallet flyktninger som ankommer landet, såfremt ikke adgangspolitikken til landet endres vesentlig. Det vil imidlertid være variasjonen med hensyn til opprinnelsesland og de tradisjonene og skikkene som flyktningene har med seg og transformerer til sitt nye liv i Norge. Alt i alt ser det ut til at den etniske minoritetsbefolkningen vil øke, og andelsmessig mer enn den opprinnelige norske befolkningen og mest i sentrale områder. Samtidig er velstandsutviklingen skjevt fordelt mellom majoritetsbefolkningen og de etniske minoritetene, både når det gjelder inntektsutvikling og boforhold. Dette innebærer at boligpolitikken overfor vanskeligstilte i større grad vil dreie seg om vanskeligstilte med etnisk minoritetsbakgrunn. Nedenfor vil vi forsøke å oppsummere noen anbefalinger i forhold til hva som kreves av boligpolitikken for at ulike grupper av vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn skal bo tilfredsstillende.

Hensikten er at boligpolitikken, sammen med andre relevante politikkområder, skal bidra til at den etniske minoritetsbefolkningen på lik linje med den norske befolkningen skal ha mulighet til å disponere en god bolig i et godt bomiljø. Aktuelle virkemidler vil være knyttet til å utjevne forskjeller og legge til rette for mer likeverdige muligheter på boligmarkedet.

I anbefalingene har vi skilt på generelle, hjelpe- og kompensatoriske tiltak og selvhjelpstiltak. Disse er igjen skilt på økonomiske og ikke- økonomiske tiltak på statlig og kommunalt nivå.

Generelle økonomiske ordninger

Statlig nivå:

- Økt satsing på Husbankens låne- og støtteordninger. Dimensjoneringen og overføringen til kommunene av startlån og boligtilskudd bør være tilpasset de lokale boligmarkedene og antall førstegangsbosetting i den enkelte kommune.
- Boligtilskuddene bør økes. Andel boligtilskudd bør være så omfattende at de faktisk bidrar til å gjøre det mulig å bygge rimelige utleieboliger i pressområder.
- Boligtilskudd må aktivt bidra til at det er mulig å bygge store boliger til fattige familier i pressområdene.
- Det bør vurderes å endre kriteriene for startlån / boligtilskudd slik at barnefamilier som førstegangsboettes i sentrale kommuner raskt kan få en stabil boligetablering. Dette vil ha stor betydning for barns nettverk, barnehage- og skolegang, samtidig som foreldrene kan bruke tid på å kvalifisere seg for lønnet arbeid.
- Den statlige bostøtteordningen bør endres slik at den er mer i samsvar med reelle bokostnader og slik at den fanger opp de gruppene som faktisk er fattige og har varige problemer med sin økonomi, uavhengig av disposisjonsform, finansieringskilder, husstandsstørrelse og boligstørrelse.

- Vanskeligstilte av alle bakgrunner som bor i kommuner som ikke søker og tar opp startlån/boligtilskudd fra Husbanken, bør få mulighet til å søke Husbanken direkte.

Kommunalt nivå:

- Vurdere og prøve ut om en andel av integreringstilskuddet kan brukes til å redusere kapitalbehov for å kjøpe bolig blant førstegangsboende barnefamilier i pressområder.
- Økonomiske støtteordninger for å bistå i sær vanskeligstilte på leiemarkedet og som ikke fanges opp av de statlige ordningene.

Generelle ikke økonomiske ordninger

Statlig nivå:

- Vurdere nytten av et eget boligpolitisk program i forhold til den etniske minoritetsbefolkningen. Et slikt program må bidra til å sette fokus på hindringer og uheldige praksiser samt alternative fremgangsmåter for å sikre likeverdige muligheter på boligmarkedet. Programmet må evalueres.
- Boligpolitikk som legger til rette for at en større andel av boligmarkedet i pressområdene er rimelige boliger.
- Lovgivning som reduserer muligheten for diskriminering på boligmarkedet, inkludert håndhevingsorgan som kan følge opp saker og holde oversikt over utviklingen.
- Lovfeste krav om at befolkningen skal delta i planlegging av omstrukturering i boligområder. Lovfeste at minoritetsbefolkningen skal delta i samme andel som de utgjør av befolkningen i det aktuelle området.
- Forslag til lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. Hvis loven blir vedtatt bør en obligatorisk del av opplæringsprogrammet handle om boligmarkedet; type boliger, prisnivå, økonomiske ordninger og personlig økonomi, ferdigheter i forhold til å skaffe bolig, bomiljø og naboskap.
- Igangsette forskning om diskriminerende praksiser innenfor privat og offentlig boligsektor, med vekt på hva som skal til for å forhindre slik praksis og legge til rette for likere muligheter.

Kommunalt nivå:

- Utvikling av boligpolitiske strategiplaner på kommunalt nivå for å styrke boligarbeidet i kommunene.
- Før store områdesatsinger som byfornyelse, handlingsprogram for bydeler, satsingsprogram for drabantbyer og lignende bør det foretas konsekvensutredninger av hvordan innsatsen vil påvirke ulike grupper av befolkningen, blant annet ulike sosiale lag blant etniske minoriteter.
- Vurdere egne stiftelser for forvaltning av boliger til vanskeligstilte, inkludert flyktninger og etniske minoriteter.
- Vurdere utarbeidelse av kriterier for tildeling av kommunal bolig som fanger opp ulike typer av vanskelige situasjoner og ikke ekskluderer grupper systematisk. Det innebærer at de også bør fange opp de som kan betale for seg, men ikke slipper til på det private leiemarkedet pga diskriminering.
- Oppfølging av vanskeligstilte i kommunale boliger for å øke gjennomstrømmingen og bistå de som har økonomisk mulighet til å flytte til egen eid bolig.
- Samarbeid og kompetanseoverføring mellom ulike kommunale tjenester som arbeider i forhold til flyktninger og etniske minoriteter.

- Helhetlig tjenesteyting overfor den enkelte for å bidra med det den enkelte har behov for, for å kunne bedre sin situasjon.

Økonomiske hjelpe- og kompenseringstiltak

Kommunalt nivå:

- Aktiv bruk av '10 % regelen' i sentrale strøk overfor barnefamilier. Kombinert med finansieringspakker som gjør det mulig for familien å kjøpe leiligheten i løpet av en periode på for eksempel 10 år. Bidrar til bostabilitet og oppbygging av lokal tilhørighet/nettverk

Andre hjelpe- og kompenseringstiltak

Kommunalt nivå:

- Kommunal, individuell oppfølgingsbistand til flyktninger og andre vanskeligstilte med minoritetsbakgrunn i forhold til boligplanlegging og praktisk og økonomisk håndtering av boligmarkedet.
- Aktiv bruk av oversettelser av generell boliginformasjon og sentrale dokumenter. Aktiv bruk av tolk etter behov.
- Økt satsing på å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn til kommunenes boligapparat. Vil gi kommunene økt språk-kompetanse i forhold til klientene og økt mulighet til å forstå klientenes situasjon, handlingsrom og hva som er relevante løsninger. På sikt kan det bidra til å gi kommunene økt kompetanse i ulike grupper av vanskeligstilte sine særlige problem og behov.
- Øke kompetansen til kommunalt ansatte i forhold til å skulle betjene en sosialt og etnisk blandet befolkning på en likeverdig måte.
- Organisere og tilby fadder- og vennefamilier til flyktningefamilier og andre familier med etnisk minoritetsbakgrunn som ønsker det.
- Kommunale strategiplaner for å legge til rette for integrering av innbyggere med etnisk minoritetsbakgrunn i kommunen, i forhold til bolig, arbeid, utdanning og sosial deltakelse.

Selvhjelpstiltak

- Rask etablering i selveid bolig i sentrale strøk dersom det er sannsynlig at vedkommende husstand skal fortsette å bo i området. Vil bidra til selvstendigjøring.
- Kommunal, individuell oppfølging av vanskeligstilte som styrker deres egen handlingsevne. For eksempel ved *ikke* å foreta valgene for de vanskeligstilte, men styrke dem med informasjon de trenger for å kunne foreta gode valg.
- Prøve ut forsøk med nettverkskredit anvendt på boligområdet for å muliggjøre kjøp av bolig for husstander uten egenkapital og tilstrekkelig inntekt til å betjene lån etter dagens kriterier. Relevant overfor personer som har pågangsmot og initiativ til å øke sin forsørgelsesevne på alternative måter.

Litteratur:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1998): *Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor*. Handlingsplan 1998-2001, Oslo.

Bersaas og Steen (2000): *Evaluering av boligfremskaffelsen til og bosetting av 1. gangsbosatte flyktninger etter desentralisering av mottakeransvaret til bydelene i 1994*. Oppdrag fra Oslo kommune, Bolig- og eiendomsetaten.

Blom, Svein: (2002) *Innvandrerens bosettingsmønstre i Oslo*. Statistisk sentralbyrå.

Bolig- og eiendomsetaten (2000): *Konferanse om boligframskaffelse for førstegangsbosetting av flyktninger*. Referat. Oslo kommune.

Boligvirkemiddeletaten (2002): *Forprosjekt til botrenings- og kvalifiseringsprosjekt for bostedsløse ungdom med minoritetsbakgrunn*. Oslo kommune.

Boligvirkemiddeletaten (2002): *Store bostedsløse barnefamilier. Fleksible løsninger-stabile boforhold*. Oslo kommune.

Brand, Aat m.fl. (2002): *Trans-Atlantic Urban Perspectives on Immigrant / Refugee Settlement and Integration*. Seventh International Metropolis Conference, Oslo. Paper.

Brox, Ottar (1991): *"Jeg er ikke rasist, men..". Hvordan få vi meninger om innvandrere og innvandring?* Oslo: Norsk Gyldendal Forlag.

Byrådsavdeling for eldre og bydelene (2002): *Bosetting og introduksjonsordning for nyankomne flyktninger i Oslo*. Rapport 2002. Oslo kommune.

Carlsson, Yngve (1998): *Arbeid overfor flyktninger og innvandrere i Drammen kommune*. Notat 1998:119. NIBR.

Commision of Racial Equality (1984): *Hackney Housing Investigated*. London.

Dansereau F, Charbonneau S, Morin R, Revillard A, Rose D og Séguin A M (2002): *La Mixité sociale en habitation*. Rapport de recherche réalisé pour le Service de l'habitation de la Ville de Montréal.

Djuve, Anne Brit og Kåre Hagen (1995): *"Skaff meg en jobb!" Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo.

Dupont, Mary og Jon Are Lian (2001): *Evaluering av Norsk Folkehjelps Nettverkskredittprosjekt*. Fafo-rapport 369. Oslo.

Dyb, Evelyn (2001): *10 prosentsregelen: Kommunale boliger i borettslag og sameier*. Prosjektrapport 298, Byggforsk. Oslo.

Eckhoff T og Jacobsen K D (1960): *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-making*. Munksgaard, København.

- Eckhoff T (1971): *Rettferdighet*. Universitetsforlaget, Oslo, Bergen, Tromsø.
- Elster J (1992): *Local Justice: How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*. Russel Sage Foundation, New York.
- Eriksen E O og Loftager J (1996): *The Rationality of the Welfare State*. Scandinavian University Press, Oslo.
- Europarådet (2002): *Rammer for integreringspolitikk*. Strasbourg.
- Federation of black housing organisations (1997/98): *Yearbook*. London.
- Granata, Elena m.fl. (2002): Settling down: the housing problem. I Cesaro (ed): *The Seventh Italian report on Migrations 2001*. Milano, s. 87 – 103.
- Gulløy, Elisabeth, S. Blom og A. Ritland (1997): *Levekår blant innvandrere 1996*. Notat 97/6. Statistisk sentralbyrå.
- Hansen T m. fl.(1998): *Vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo*. Oppdragsrapport til Kommunal- og regionaldepartementet. Byggforsk, Oslo.
- Harrison M (1995): *Housing, Race, Social Policy and Empowerment*. Avebury, Aldershot.
- Holm, A og D Yttri (2002): *Barnefamilier. Fra hospits til varig bosetting*. Prosjektrapport 327, Byggforsk. Oslo.
- Hulchanski J D (1997): *Immigrants and Access to Housing: How Welcome are Newcomers to Canada?* Paper til Metropolis Year II Conference, Montréal. University of Toronto. Canada.
- Jacobsen K D (1965): 'Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet' i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1965, 2. Oslo.
- Jacobsen K D, Jensen T Ø og Aarseth T (1982): 'Fordelingspolitikkenes forvaltning' i *Sosiologi i dag*. Hefte nr. 12, s. 29 – 50. Novus, Oslo.
- Kirkeberg, Mads Ivar (1995): Innvandrere og inntekt – fra hjelp til selvhjelp? I *Samfunnsspeilet* 2 / 1995. Utgitt av SSB, s. 17-22.
- Kjeldstadli, Knut 1996: Habitusser og andre troll – på sporet av vår egen underjordiske. En kommentar til Pierre Bourdieus begrep om habitus. I *Dugnad* nr. 3/1996, vol. 22, s. 3-23.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): *Bosetting av flyktninger. Forslag til ny ordning for fordeling av flyktninger til kommunene*. Oslo.
- Kullberg, Jeanet (2002): *Housing Policies and ethnic minorities in the EU. The Dutch case*. Paper til boligforskningseminar 2002.
- Langseter Å (1998): 'Skal vi glemme arven?' i *Aldring og eldre* nr. 4.

- Lie, Benedicte (2002): *Immigration and immigrants 2002*. Statistisk sentralbyrå.
- Lov om sosiale tjenester, § 1, § 3-4 og § 4-5.
- Læg Reid P og Olsen J P (1978): *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement*. Universitetsforlaget, Bergen, Oslo, Tromsø.
- National Housing Federation (1998): *Accommodating diversity. Housing design in a multicultural society*. London.
- NOU: 2001:20 *Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Orderud, Geir Inge (1997): Innvandrere og det offentlige boligtilbudet. I *Regionale trender 1/97*. NIBR, s. 40-44.
- Oslo kommune (2001): *Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune*. Byrådsavdeling for eldre og bydelene, Oslo.
- Parens J (1994): 'Multiculturalism and the Problem of Particularism' i *American Political Science Review*, 88: s. 169-181.
- Phillips D (1986): *What price equality? A report on the allocation of GLC housing in Tower Hamlets*. GLC Housing Research & Policy Report no. 9. London.
- Rogg, Elisabeth 1991: Kjønn og klasse i høyere utdanning – gir Bourdieu ny innsikt? I *Sosiologi i dag*. Nr. 4/1991, s. 55-76.
- Rogstad, Jon (2000): *Mellom faktisk og forestilte forskjeller. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Rapport 17. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Ruud, Marit Ekne (2000): *Ungbo – mellom omsorg og forebygging*. Prosjektrapport 275, Byggforsk. Oslo.
- Ruud, Marit Ekne (2001): *Hindringer for deltakelse i multietniske områder*. Prosjektrapport 299, Byggforsk. Oslo.
- Ruud, Marit Ekne (2002): *Kantineprosjektet på Kloden*. Prosjektrapport 324, Byggforsk. Oslo.
- Schaffer B og Huang W (1975): 'Distribution and the Theory of Access' i *Development and Change*, Vol. 6, ss. 13-36. Sage Publication, London.
- Selden S.C (1997): *The Promise of Representative Bureaucracy*. Bureaucracies, Public Administration, and Public Policy, M. E. Sharpe, New York.

- St. melding nr 17 (1996-97): *Om innvandring og det flerkulturelle Norge.*
- St. melding nr 50 (1998-99): *Utjanningsmeldinga.*
- St. melding nr. 49 (1997-98): *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte.*
- Stamsø M A og Østerby S (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp.* Prosjektrapport 288, Byggforsk, Oslo.
- Statistisk sentralbyrå (2002): *Folke- og boligtellingsen 2001.*
- Statistisk sentralbyrå (2002): *Framskrivning av folkemengden 1999 – 2050. Nasjonale og regionale tall.* Norges offisielle statistikk. C 693. Oslo-Kongsvinger.
- Stavanger kommune (2001): *Boligpolitisk strategiplan 2001-2002.*
- Strand, T (1985): *Utkant og sentrum i det norske styringsverket.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Sørli, K. (1998): *Flyktningbosetting- og sekundærflytting, en monitor.* Nibr-notat 127.
- Søholt S (2001): *Etniske minoriteter og strategier på boligmarkedet i Oslo.* Prosjektrapport 297, Byggforsk, Oslo.
- The Housing Corporation (1998): *Black and minority ethnic housing policy.* London.
- Utlendingsdirektoratet (1997): *På sporet av gode løsninger? Innvandrernes levekår og kommunenes tiltak og oppfatninger om integrering.* Rapport.
- Utlendingsdirektoratet (2000): *Ny start. Bosetting og kvalifisering av nyankomne innvandrere i kommunen.* Rapport.
- Wessel, Terje (1998): *Bolig og levekår. En analyse av Boforholdsundersøkelsen 1995.* Rapport 111, Byggforsk. Oslo.
- Wien 23 (2000). Sozialbau: Wohnmodell Inter-etnische Nachbarschaft. Infoservice für Medien.
- Østby, Lars (2001a): *Hvorfor fokusere på innvandrere? i Samfunnspeilet, 2/2001 s. 2-14.* Statistisk sentralbyrå, Oslo.
- Østby, L. (2001b) *Beskrivelse av nyankomne flyktingers vei inn i det norske samfunnet.* SSB, 2001/23.
- Østby, Lars (2002): *Demografi, flytting og boligbehov på 1990-tallet.* Rapport, Statistisk sentralbyrå.

Intervjuer:

Avd.direktør Trygve Molland, Boligvirkemiddeletaten, Oslo kommune.

Konsulent Marijana Drozdjek, Boligvirkemiddeletaten, Oslo kommune.

Boligsjef Anne Aaker, Bolig- og byfornyelseskontoret, Trondheim kommune.

Konsulent Berit Åsland, Boligtildelingen, Stavanger kommune.

Konsulent Reidun Hetland, Flyktningekontoret, Stavanger kommune.

Boligsjef Tor Jørgen Tofte, Boligavdelingen, Bergen kommune.

Roar Wik, direktør i Selskapet for innvandrerboliger / Selskapet for innvandrere- og flyktningeboliger 1976 – 1992.