



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0030 OSLO

Vår ref.
11/1652-3-OFE

Deres ref.

Dato:
23.11.2011

HØRINGSSVAR TIL NOU 2011:15 ROM FOR ALLE

Det vises til Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) høringsbrev av 23.8.2011, vedrørende NOU 2011:15 Rom for alle – en sosial boligpolitikk for framtiden.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (heretter ombudet) har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion mv, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene. Ombudet har også tilsynsansvar i forhold til at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon og FNs kvinnekonvensjon.

Ombudet håndhever også lov om husleieavtaler § 1-8 annet ledd om diskriminering i husleieforhold. Ved slik diskriminering gjelder diskrimineringsloven, likestillingsloven eller lov om diskriminerings- og tilgjengelighet.

Ombudet merker seg at utvalget ikke har drøftet diskriminering på boligmarkedet tilstrekkelig. Utvalget skriver at:

”Karaktertrekk ved boligsøkere kan dermed ha betydning for om de får tilbud om boligen, nivået på husleien og kontraktlengde. Slik sortering kan dermed ha betydning for om de får tilbud om boligen, nivået på husleien og kontraktlengde. Slik sortering kan tenkes å være basert på irrasjonelle og ikke dokumenterbare generaliseringer. Utleiere kan basere seg på informasjon om sivilstatus,

jobbhistorie, privatøkonomi, hudfarge, språk og landtilknytning med videre.” (pkt. 8.2.1 – s.67)

Ombudet er kjent med at utleiere kan legge vekt på forhold ved potensiell leier som for eksempel landtilknytning, hudfarge, språk mv. Ombudet har også mottatt henvendelser hvor utleier har oppgitt vedkommendes gangfunksjon som årsak for å nekte leiekontrakt. Ombudet understreker imidlertid at slike forhold ikke kun er ”irrasjonelle”, slik utvalget uttrykker, men ulovlig diskriminering. Som nevnt over håndhever ombudet blant annet diskrimineringsloven som forbyr utleier å legge vekt på en potensiell leiers etnisitet, nasjonal opprinnelse mv. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven forbyr diskriminering på grunn av funksjonsevne. Ombudet mottar jevnlig klagesaker som går ut på diskriminering i leiemarkedet.

Ombudet mener det er uheldig at utvalget ikke i tilstrekkelig grad har satt søkelys på utfordringer med diskriminering på boligmarkedet når det gjelder flere diskrimineringsgrunnlag. Utvalget burde også ha pekt på tiltak som kunne forhindre slik diskriminering.

I Handlingsplan for å fremme likestilling og etnisk diskriminering (2009-2012) kapittel 6 om boligmarkedet er det fremmet visse forslag for å bidra til at alle har de samme rettighetene til bolig uavhengig av etnisitet. Mange av de fremsatte tiltakene går ut på å kartlegge omfang av diskriminering (basert på selvrapportering), samt avdekke diskriminerende forhold og fjerne negative holdninger som fører til at diskriminering på grunn av etnisitet eller nasjonal opprinnelse forekommer.

I statusrapporten for 2010 til denne handlingsplanen ser ombudet at Husbanken i tildelingsbrevet for 2011 er blitt bedt om å følge opp resultatene fra NIBR-rapporten 2009:2. I denne rapporten er det blitt avdekket at sorteringsmekanismer i leiemarkedet fører til at diskriminering på grunn av etnisitet/nasjonal opprinnelse forekommer, spesielt personer med irakisk og somalisk bakgrunn.

I tildelingsbrevet er Husbanken bedt om å foreta en bredere analyse av diskriminering av ulike grupper vanskeligstilte og kartlegge ulike seleksjonsmekanismer i leiemarkedet, herunder hvilke grupper som diskrimineres, i hvilken situasjon diskriminering skjer og lignende.

Ombudet ser også at NIBR-rapporten har hatt fokus på selvrapportert diskriminering, hvor leiesøker selv tolker avslag som diskriminering. Ombudet mener at oversikt over selvrapportert diskriminering i boligsektoren er viktig på alle diskrimineringsgrunnlag. Ombudet stiller seg imidlertid kritiske til at myndighetene fremdeles har et kartleggingsbehov av etnisk diskriminering. NIBR-rapporten la nettopp frem en slik oversikt, også om hvilke nasjonale grupper som kommer spesielt dårlig ut i boligmarkedet.

Ombudet er opptatt av at det gjennomføres ”parvis testing” på området som kan avdekke reell diskriminering i boligsektoren på alle diskrimineringsgrunnlag. Dette er blitt gjort for å avdekke utelivsdiskriminering og diskriminering i ansettelsesprosesser. Oslo kommune v/Næringsetaten gjennomførte parvis testing av utvalgte utesteder for å avdekke diskriminering på grunn av etnisitet. Sakene ble deretter sendt til ombudet, og ombudet kom frem til at diskrimineringsloven var brutt i mange av sakene. Ombudet mener det er uheldig at utvalget ikke har etterlyst dokumentasjon om diskriminering på flere diskrimineringsgrunnlag.

Det pågående prosjektet fra Institutt for samfunnsforskning ved prosjektleder Jon Rogstad om ”ansettelsespraksis og beslutningsgrunnlag, situasjonstesting på det norske arbeidsmarkedet” er tilsvarende planlagt. Dette er også viktig for å ha korrekt kunnskap om diskriminering i arbeidslivet. I prosjektbeskrivelsen heter det blant annet at:

”Hensikten med dette forskningsprosjektet er å generere ny kunnskap om diskrimineringsmekanismer på det norske arbeidsmarkedet. Dels er ambisjonen å avdekke omfanget av etnisk diskriminering, dels å undersøke hva slags former for diskriminering som er utbredt, og dels er det en målsetting å få kunnskap om beveggrunnene for at illegitim forskjellsbehandling forekommer. Metodene som skal brukes er situasjonstesting, en metode der fiktive personer søker på faktisk utlyste stillinger, samt kvalitative intervjuer med et utvalg av arbeidsgiverne som har vært gjenstand for forskningen. Ved at to personer med like kvalifikasjoner søker på samme jobb og det eneste som skiller dem fra hverandre er etnisk bakgrunn, gir testingen et mål på omfanget av diskriminering”.

Ombudet mener at diskriminering i boligmarkedet, særlig utleie i det private markedet, bør undersøkes nærmere, gjennom tilsvarende metodebruk. Dette er avgjørende for å ha egnede og målrettede tiltak på området.

Ombudet er kritisk til de forslag som er fremmet av utvalget for å bedre leiers forhold i det private markedet, kapittel 8.8. Forslagene går blant annet ut på en utvidelse av Husleietvistutvalget og styrking av leieboerorganisering. Ombudet understreker at det er lavere organisasjonsdeltaking blant innvandrere.

Organisasjonsdeltakingen blant innvandrere skiller seg fra deltakingen blant andre nordmenn. For det første er deltakingen gjennomgående lavere, og for det andre er det til dels andre organisasjonstyper som fenger.

Basert på dette mener ombudet det er uheldig at de tiltak som er foreslått går ut på å styrke leieboerorganiseringen. Personer med en annen etnisk bakgrunn enn norsk, som i tillegg er lavinntektsfamilier som i hovedsak leier, har etter ombudets oppfatning ikke resurser til å ta opp enkeltsaker med Husleietvistutvalget. Det

påpekes også at det tas et saksbehandlingsgebyr. Det kan ikke forventes at ”lavinntekstfamilier” eller andre svake grupper i samfunnet, skal belastes et saksbehandlingsgebyr for å ta opp husleieforhold gjentatte ganger. Dette er etter ombudets mening ikke et lavterskeltilbud. Det er også lite trolig at personer som omsider har kommet seg inn i leiemarkedet vil ta opp kritikkverdige forhold med Husleietvistutvalget.

Vanskeligstilte grupper som møter utfordringer med å få innpass i det ordinære leiemarkedet og som derfor vil være avhengig av et kommunalt botilbud, vil heller ikke kunne bringe en sak inn for Husleietvistutvalget, som forutsetter at det er etablert et leieforhold. Ombudet derimot mottar saker som reiser spørsmål om diskriminering/ekskludering fra det private leiemarkedet, og skal være et lavterskeltilbud.

Utvalget anslår allerede i innledningen (s.15) at rundt 150 000 personer kan karakteriseres som vanskeligstilte på boligmarkedet. Når utvalget tar til orde for at kommunene skal gis et utvidet handlingsrom for å få til et boligsosialt løft i kommunene, er det viktig å minne om at det offentlige har en plikt til å sikre likeverdige offentlige tjenester for alle, uavhengig av etnisitet, religion mv. og funksjonsevner. Ombudet synes ikke dette fremgår klart nok i utredningen.

Fordi mange eksisterende boliger er utilgjengelige for mange funksjonshemmede enten på grunn av fysiske forhold, på grunn av økonomi eller fordi man tilhører en stigmatisert gruppe som er uønsket i det ordinære boligmarkedet, tvinges man inn i sekkebetegnelse ”vanskeligstilt”.

Det er også et poeng å peke på at opparbeidet botid i en kommune for å kunne søke kommunal bolig diskriminerer innvandrerbefolkningen, fordi i sær nyankomne ofte flytter før de har etablert seg. Alderskriterier og tidsbegrensninger i boligbyggelagene tar ikke hensyn til at medlemshushold i innvandrerbefolkningen kan være i en etableringsfase når som helst i livsløpet. (Søholt & Astrup, 2009 s.14)

Ombudet mener at det er positivt at utvalget i punkt 9.5.3 om ”gode boliger og bomiljø” anerkjenner at ulike ”grupper”, som eldre, personer med nedsatt funksjonsevne og personer med rus- og psykiatriproblemer, har ulike behov og at det skal bestrebes å finne omsorgsboliger egnet for den enkelte og unngå ”omsorgsgettoer”. Selv om det faller utenfor ombudets mandat, ønsker allikevel ombudet å påpeke viktigheten av også å ha dette prinsippet med hensyn til plassering av lavinntektsfamilier i allerede sosialt belastede boområder. Som utvalget selv påpeker, bor 40 prosent av lavinntektsfamiliene, som oftere har innvandrerbakgrunn, i kommunale boliger i hele barneskoleperioden.

Ombudet ønsker også å understreke at statistikk fra krisesentrene viser at kvinner fra etnisk minoritetssamfunn lever på krisesenter en lengre periode enn etnisk norske kvinner. Dette på grunn av mangel på egnede alternative boliger.

Ombudet gjør også oppmerksom på at voldsutsatte kvinner i svært liten grad får praktisk hjelp til å finne bolig etter endt opphold på krisesenter, og mange kvinner ser på boligjakt som en umulig oppgave. Å være enslig kvinne med etnisk minoritetsbakgrunn og ofte med garanti fra sosialkontoret, er ingen god kombinasjon når man skal søke bolig. Ombudet får tilbakemelding fra hjelpeapparatet på at voldsutsatte kvinner får svært liten praktisk hjelp fra kommunen til å skaffe bolig. Ombudet ønsker at denne gruppen gjøres mer synlig med hensyn til det offentlige kommunale boligtilbudet.

Ombudet er kritisk til den overdimensjonerte satsningen på omsorgsboliger på bekostning av ordinære boliger. Å samle personer med stort behov for kommunale omsorgstjenester i felles boligkomplekser ansees fordelaktig på grunn av stordriftsfordeler på leveranser av disse tjenestene. Kommunene mottar tilskudd til etablering av bolig samtidig som de kan kreve husleie for boligene, og egenandeler på en rekke tjenester som hjemles i lov om sosiale tjenester.

Slike gevinster motiverer kommunene både til å bygge boligene, samt å bruke sterke midler for å overtale funksjonshemmede til å bosette seg i disse kompleksene. Ombudet har sett konkrete eksempler hvor sykehjem og nedlagte institusjoner på papiret omgjøres til "omsorgsboliger" eller "bofellesskap" (Haugtunet i Alna bydel – Oslo og sykehjem i Hitra kommune). Å lokke med et bedre tjenestetilbud i omsorgsboligene er en høyst vanlig overtalelsesmetode. Når mange funksjonshemmede i tillegg mangler tilgang til virkemidler som kan gi mulighet til å skaffe en ordinær bolig i et ordinært boligmiljø, er det lett å la seg "overtale".

Vi viser til utredningsinstruksen som pålegger å utrede konsekvenser av likestilling i forhold til kjønn, etnisitet, funksjonsnedsettelse mv. Det er derfor beklagelig at diskrimineringsperspektivet ikke i tilstrekkelig grad er ivaretatt i denne offentlige utredningen. Vi viser også til at offentlige myndigheter er pålagt å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Dette gjelder selvfølgelig også innenfor den sosiale boligpolitikken. Norge er også bundet av internasjonale forpliktelser, bl.a. nedfelt i ulike FN konvensjoner, til å sikre alle rett til bolig. Vi regner derfor med at departementet tar de forhold vi har påpekt med i det videre arbeidet med å utvikle framtidens sosiale boligpolitikk.

Med vennlig hilsen

Björg Unstad
avdelingsleder

Ole-Fredrik Einarsen
seniorrådgiver