



OMBUDSMANNEN
MOT ETNISK DISKRIMINERING

Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden

– En rapport från DO:s särskilda arbete under åren
2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden



1	Inledning	4
1.1	Vem bor var i dagens Sverige?	5
1.2	Bakgrunden till DO:s särskilda arbete för att motverka diskriminering på bostadsmarknaden	6
1.3	Syfte och frågeställningar	6
1.4	DO:s uppdrag	7
1.5	Strategi och angreppssätt	7
1.5.1	Kunskapsutveckling kring diskriminering på bostadsmarknaden	9
1.5.2	Strategisk ärendehantering	10
1.5.3	Mobilisering, utbildning och lokala aktionsgrupper	10
1.5.4	Aktiva åtgärder	11
1.5.5	Intern metodutveckling	11
1.6	Centrala definitioner och avgränsningar	11
1.7	Rapportens disposition	12
2	Rätten till bostad	14
2.1	Inledning	15
2.2	FN	16
2.3	Europeisk rätt	17
2.4	Regleringen i Sverige av rätten till bostad	19
2.5	Rätten till bostad – Sundsvall	20
2.6	Rätten till bostad – Malmö	21
2.7	Avslutande reflektioner	22
3	Segregation och diskriminering	26
3.1	Historik	27
3.2	Malmö	28
3.3	Göteborg	31
3.4	Sundsvall	31
3.5	Hur diskriminering kan bidra till segregering	31
3.6	Hur diskriminering kan bidra till segmentering	35
3.7	Avslutande reflektioner	36
4	Förmedlingssystem och uthyrningskriterier	38
4.1	Inledning	39
4.2	System för uthyrning och förmedling av bostäder	39
4.3	Uthyrningskriterier	41
4.4	Strukturer på bostadsrätts- och egnahemsmarknaderna	43
4.5	Avslutande reflektioner	44
5	Sammanfattning och åtgärder	46
5.1	Sammanfattning	47
5.2	Förslag på åtgärder - regeringen	48
5.3	Förslag på åtgärder – lokal nivå	50
5.4	Förslag på åtgärder – bostadsmarknadens aktörer	51
5.5	Förslag på åtgärder – Diskrimineringsombudsmannen	52
6	Litteraturlista	54
6.1	Övriga källor	55



Inledning

1.1 Vem bor var i dagens Sverige?

Att ha en bostad är ett grundläggande behov och en mänsklig rättighet¹. Bostaden är också en förutsättning för att kunna delta i samhällslivet på lika villkor. En fråga som naturligt infinner sig när bostadsdiskriminering diskuteras är vem som har tillgång till vilken bostad i Sverige idag och varför? Om landets stadskartor markeras upp utifrån denna frågeställning framkommer markanta etniska skiljelinjer. Att majoritets- och minoritetssamhället bildligt talat lever i olika fysiska världar blir särskilt tydligt i våra svenska storstäder. Sverige anses vara ett av de mest segregerade länderna i Europa och Sverige hamnar högt upp på OECD:s index över etnisk segregation². Socioekonomiska förklaringsmodeller och individers egna val har i debatten länge lyfts fram som möjliga förklaringar till den etniska boendesegregationen. Bristerna i dessa förklaringsmodeller har de senaste åren uppmärksamats och diskrimineringens roll för att skapa och upprätthålla bostadssegregationen har erkänts som en av flera förklaringar³. Diskrimineringen på bostadsmarknaden bör också bedömas utifrån de centrala bostadsaktörernas egna arbete för att aktivt motverka diskriminering och de möjliga effekter som kan uppstå i samhället om de inte gör det.

DO:s ambition med rapporten är att presentera en uppdaterad bild av hur diskrimineringen på bostadsmarknaden ser ut i Sverige - att visa på den process genom vilken etniska minoriteter utestängs på bostadsmarknaden. Den statliga utredningen "Den segregering och integrationen" pekar på att invandrade personer i Sverige tvingas bo i vissa stadsdelar och att arbetslöshet och utanförskap gör det nästan omöjligt för dem att komma in i det svenska samhället. Bostadsdiskrimineringen tycks slå särskilt mot redan marginaliserade etniska minoriteter i samhället⁴. Forskning på området visar att personer med annan etnisk tillhörighet än svensk inte har samma möjlighet att göra boendekarriär som personer med svensk bakgrund. På bostadsområdet tar det sig uttryck inte bara i att grupper av bostadssökande är hänvisade till, eller utestängda från, vissa bostadsområden på hyresmarknaden utan också genom segregering mellan boende med hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt. Den påtagliga boendesegregationen skapar en social distans mellan människor och olika grupper i samhället som påverkar hela samhällsbyggnaden negativt.

Det går inte att reducera segregationen till en fysisk fråga. Boendemiljön i våra städer, oftast illustrerade med miljonprogrammen, kommer för en överskådlig framtid att finnas kvar. Åtgärder kring infrastruktur, bostadsplanering och desegregering måste samverka i en långsiktig bostadspolitik för att förändra situationen.

En ambition med rapporten är att utifrån ett diskrimineringsperspektiv tillföra ny kunskap i Sverige om diskriminering på bostadsmarknaden och att föreslå konkreta åtgärder för hur denna diskriminering kan motverkas. Tanken är också att rapporten ska kunna användas av olika aktörer som ett praktiskt verktyg i ett antidiskrimineringsarbete på bostadsområdet. Förhoppningen är att arbetet och rapporten ska bidra till en debatt och reell förändring på sikt i en mycket viktig fråga.

1 Se till exempel, Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All*, CommDH/IsuePaper(2008)1, Strasbourg, 2008

2 Läs mer om boendets villkor i Sverige i SOU 2006:73, *Den segregering och integrationen – om social sammanhållning och dess hinder*, Stockholm, 2006

3 Se Bråmås, Åsa, *Etnisk diskriminering på bostadsmarknaden – en forskningsöversikt*, Arbetsrapport No.55, Uppsala Universitet, samt Integrationsverket, *Rapport Integration 2005*, Norrköping, 2006 och Molina Irene, *Stadens rasifiering. Etnisk boendesegregation i folkhemmet*, Geografiska regionstudier nr 32, Uppsala Kulturgeografiska institutionen, Uppsala, 1997

4 SOU 2006:73, *Den segregering och integrationen*, Stockholm, 2006

1.2 Bakgrunden till DO:s särskilda arbete för att motverka diskriminering på bostadsmarknaden

Diskriminering på bostadsmarknaden får ofta en undanskymd plats i diskrimineringsdebatten – detta trots att diskrimineringen i samband med detta grundläggande behov får allvarliga konsekvenser för individer och samhället. När bostadsfrågan diskuteras finns det också en tydlig offentlig dimension, dels genom att det allmänna äger och förmedlar bostäder, dels genom bostadspolitikens generella betydelse. I den fleråriga dialog som myndigheten har haft med olika etniska minoriteter har bostadsdiskrimineringen varit en ständigt närvarande fråga på agendan.

Under 2005 tog DO emot 54 anmälningar om bostadsdiskriminering, att jämföra med 60 anmälningar 2006 och 92 anmälningar 2007. Det är det område utanför arbetslivet där DO tar emot flest anmälningar vilket indikerar problemets omfattning. Bostadsdiskriminering i Sverige har också uppmärksammats internationellt genom granskningar av hur Sverige efterlever internationella konventioner samt i särskilda studier på området⁵. För DO:s del förändrades förutsättningarna för att angripa bostadsdiskriminering rättsligt genom en civilrättslig förstärkning av skyddet mot etnisk diskriminering på bostadsområdet 2003⁶. Det är mot denna bakgrund och myndighetens generella uppdrag att motverka diskriminering i samhället som DO den 1 maj 2006 lanserade ett särskilt arbete för att motverka diskriminering på bostadsmarknaden, med fokus på de tre städerna Göteborg, Malmö och Sundsvall.

1.3 Syfte och frågeställningar

För att DO och andra aktörer effektivt ska kunna arbeta med att förebygga och motverka diskriminering på bostadsmarknaden är det nödvändigt med kunskap om hur diskrimineringen kommer till uttryck. Syftet med denna rapport är därför att försöka beskriva och illustrera diskrimineringen på bostadsmarknaden. Vilka diskriminerande ageranden, regelsystem, förfaranden och aktörer förekommer på den svenska bostadsmarknaden? DO:s målsättning har varit att synliggöra diskrimineringen på bostadsmarknaden, på såväl struktur- som individnivå, att öka kunskapen om individers rättigheter och möjligheter till upprättelse och att initiera ett långsiktigt arbete mellan olika aktörer på bostadsmarknaden för att förebygga och motverka diskriminering. DO:s avsikt med rapporten är att bidra med särskild kunskap om diskrimineringen på bostadsmarknaden genom att åskådliggöra både de etniska minoriteternas och bostadsmarknadens aktörers erfarenheter av diskriminering. DO:s arbete har varit lösningsinriktat i den bemärkelsen att det har försökt omvandla den kunskap som tillförts arbetet till konkreta åtgärder för att förebygga och motverka diskriminering. För att fånga syftet har fem särskilt formulerade frågor stått i förgrunden för arbetet och rapporten;

1. Vilka samband finns mellan diskriminering och segregering?
2. Vad innebär rätten till bostad och hur kan åtnjutandet av denna rättighet påverkas av diskriminering?
3. På vilket sätt kan förmedlingssystem och andra strukturer leda till diskriminering av individer?
4. Vilka åtgärder krävs för att förebygga och motverka diskriminering på bostadsmarknaden.
5. Hur kan DO och andra aktörer arbeta mot diskrimineringen på bostadsmarknaden?

5 Se tex Harrison Malcolm, Law Ian and Phillips Deborah, *Migrants, Minorities and housing - Exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 Member States of the European Union*, European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Wien, 2005 samt CERDS rapport om Sverige 2004 där det uttrycks en oro över den diskriminerande inställning till personer med utländsk bakgrund på bl.a. bostadsmarknaden, Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering, *Avslutande anmärkningar från kommittén för avskaffande av rasdiskriminering, CERD/C/64/CO/8*, Genève, 2004

6 Lag (2003:307) om förbud mot diskriminering, Straffrättsligt finns ett förbud mot olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken

1.4 DO:s uppdrag

DO är en statlig myndighet som har i uppdrag att arbeta med att förebygga och motverka diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Både nationellt och internationellt finns det idag en medvetenhet om att rasism och diskriminering är ett allvarligt samhällsproblem, ett hinder för integration. Skyddet mot diskriminering innefattar både direkt och indirekt diskriminering och till grund för DO:s verksamhet ligger nationell lagstiftning, EG-rätt och internationella konventioner. De nationella lagarna skyddar mot diskriminering i arbetslivet, på skol- och utbildningsområdet, inom socialförsäkringssystemet, på hälso- och sjukvårdsområdet samt vid kommersiellt tillhandahållande av varor och tjänster. Skyddet mot diskriminering har de senaste åren stärkts. Med **lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering** introducerades bland annat ett civilrättsligt skydd mot diskriminering på bostadsmarknaden. DO:s möjligheter att verka för den enskildes lika rättigheter och möjligheter har med de senaste årens rättsutveckling på området ökat. Den 1 januari 2009 får Sverige en ny diskrimineringslag. Den ersätter de nuvarande diskrimineringslagarna. Samtidigt bildas en ny myndighet, Diskrimineringsombudsmannen. Förbudet mot diskriminering omfattar även fortsättningsvis i princip samtliga samhällsområden. Utöver de nuvarande diskrimineringsgrunderna tillkommer två nya diskrimineringsgrunder, ålder och könsöverskridande identitet.

En central verksamhet i DO:s arbete är att ta emot och utreda anmälningar om diskriminering från enskilda personer. DO arbetar för att den som diskriminerats ska få upprättelse, i första hand genom frivilliga överenskommelser. Om detta inte lyckas har DO befogenhet att väcka talan i domstol för den enskildes räkning. Myndigheten utövar dessutom tillsyn över arbetsgivares, högskolors och skolors arbete för att främja lika rättigheter och förebygga etnisk och religiös diskriminering.

I enlighet med EG-direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett ras eller etnisk tillhörighet⁷, framställer DO även rapporter om och lämnar rekommendationer i frågor om hur man kan motverka och förebygga diskriminering. Sammantaget syftar DO:s olika strategier och arbetssätt till att forma ett samhälle som bygger på principen om allas lika värde och rättigheter oavsett etnisk tillhörighet eller religion och att bidra till en samhällsförändring i den riktningen. Med dessa utgångspunkter blir DO utifrån sitt uppdrag en nyckelaktör i arbetet med att garantera och stärka skyddet mot diskriminering på bostadsområdet och värna om de mänskliga rättigheterna.

1.5 Strategi och angreppssätt

DO:s särskilda arbete kring diskriminering på bostadsmarknaden bygger till stora delar på en myndighetsstrategi som har utvecklats i DO:s arbete med att stärka etniska minoriteter. En kortare beskrivning av strategins huvuddrag bidrar till att ge läsaren en förståelse för det valda angreppssättet och arbetets olika delar. Myndighetsstrategin, som formulerats i begreppet ömsesidig kunskapsutveckling, utvecklades inom ramen för det särskilda Roma-projektet som DO genomförde under åren 2002-2003⁸. Utgångspunkten för strategin är ett nytt förhållningssätt med syfte att bidra till långsiktiga förändringsprocesser. Med lika möjligheter och rättigheter som övergripande målsättning och med grundtanken om att etniska

⁷ Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Nr. L 180, 19/07/2000, Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. 2000

⁸ Läs om processen och utvecklandet av strategin i DO rapporten, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, *Diskriminering av Romer i Sverige – Rapport från DO:s projekt åren 2002 och 2003 om åtgärder för att förebygga och motverka etnisk diskriminering av Romer*, Stockholm 2003, som kan laddas ner på www.do.se.

Inledning

minoriteter själva är en nyckel till positiva förändringsprocesser har arbetet syftat till att de på sikt ska utveckla en egen kapacitet för rådgivning och ett aktivt antidiskrimineringsarbete. Målsättningen är att bidra till att öka förutsättningarna för gruppernas egenmakt och inflytande över de egna livsvillkoren. Delaktigheten och den ömsesidiga kunskapsutvecklingen är här en viktig kraft för att nå denna positiva förändring. Strategin innehåller bland annat mobilisering, rättighetsbaserad kunskapsöverföring, utbildning om metoder för egenarbete, forskningsinriktade insatser samt processföring och rapportering. Det handlar om ett flerårigt utvecklingsarbete där kunskapen om rättigheter och arbete mot diskriminering ökar inom minoriteterna samtidigt som kunskapen om dessa etniska minoriteters livsvillkor fördjupas och synliggörs i DO:s interna och externa verksamhet samt i samhället generellt.

Strategin har tillämpats horisontellt och vertikalt i det särskilda arbetet, dels i formen av en direkt samverkan mellan olika etniska minoriteter, framförallt romer, muslimer och afrosvenskar, och dels genom en ömsesidig dialog mellan dessa minoriteter, DO, och bostadsmarknadens olika aktörer. Denna samverkan har varit en förutsättning för arbetets hela genomförande. Syftet har varit att föra samman den lokala och centrala nivån för att möjliggöra erfarenhetsutbyte, definiering av problem och diskussion kring lösningar samt engagera olika aktörer för att motverka diskriminering på individuell- och strukturell nivå.

DO har med strategin arbetat utifrån ett helhetsperspektiv för att få tillgång till olika aktörers och minoriteters erfarenheter av bostadsdiskriminering. Helhetssynen har varit en del i den metodutveckling som pågått på myndigheten internt där olika aktörers syn på frågan och deras respektive roll och ansvar för att åstadkomma förbättringar fått utrymme i en mer omfattande strategi. DO:s olika verktyg och nya arbetsmetoder har i den interna utvecklingsprocessen förts in i arbetet för att få bästa möjliga genomslag i arbetet.

Ytterligare en del i strategin - som direkt ansluter till den ömsesidiga kunskapsutvecklingen, helhetssynen och dialogen mellan olika aktörer - har formuleras i arbetshypotesen om att ett effektivt arbete för att uppnå jämlikhet kräver ett samspel mellan kunskap (från forskning och etniska minoritetsgrupper), lagar och mobilisering av etniska minoriteter för att förändra diskriminerande strukturer i samhället.

Utgångspunkten har varit att ett antidiskrimineringsarbete på bostadsområdet, oavsett aktör eller nivå, bör ta sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna - rätten till bostad och rätten att inte bli diskriminerad. En påtaglig risk med att använda ett snävt juridiskt perspektiv, som enbart utgår ifrån nationell lagstiftning, är att fokus riskerar att hamna på en minimal nivå där endast åtgärder som är nödvändiga för att undvika regelbrott genomförs av de aktörer som omfattas av lagen. Detta mer passiva förhållningsätt riskerar att förbise de bakomliggande principer och normer som det internationella systemet av mänskliga rättigheter omfattar och att ett aktivt antidiskrimineringsarbete handlar om att sträva mot reell jämlikhet.

Konkret har det handlat om att tillsammans med de olika deltagarna identifiera olika aktörers roller, relationer och ansvar i bostadskedjan. Var i en verksamhet finns det till exempel en potentiell risk för att en rättighet reduceras eller inte fullt ut efterlevs och hur kan skyddet av rättigheter bli en del av den dagliga verksamheten. Rättighetsbaserad kunskap, förankrad i de mänskliga rättigheterna, har överförts till olika etniska minoriteter genom dialog och utbildningar. Syftet har här varit att genom kunskap stärka grupperna att på längre sikt hävda sina rättigheter genom ett självständigt arbete. Det handlar ytterst om alla människors rätt att kunna delta i samhällslivet på lika villkor, att inkluderas och få makt att påverka sina livsvillkor. DO har i studien följt den Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) rekommendation om att undersöka självupplevd diskriminering och rasism direkt hos de berörda minoriteterna.

Det arbetssätt som använts av DO presenteras närmare nedan genom en översiktlig genomgång av de olika teman och aktiviteter som ingått.

1.5.1 Kunskapsutveckling kring diskriminering på bostadsmarknaden

Kunskapsutvecklingen har syftat till att skapa, samla och sprida kunskap om diskriminering på bostadsmarknaden på olika nivåer. En del av detta viktiga arbete har varit omvärldsbevakning och opinionsbildning, genom att sprida kunskap i samhället via media och delta i andra sammanhang. Kunskapsutvecklingen har också omfattat ytterligare komponenter som förtjänar en presentation.

Forskning

Avsaknaden av en samlad bild av bostadsdiskrimineringen i Sverige bidrog till att DO tidigt utvecklade kontakter med forskarvärlden för att kunna belysa tillgänglig kunskap och behov av ytterligare forskning. Befintlig forskning har samtidigt bidragit till att föra in ett strukturellt perspektiv i arbetet som kan relateras till de individuella upplevelserna av diskriminering, såsom dessa kommer till uttryck genom anmälningar till DO. Kontakterna med forskarvärlden har också resulterat i att specifika ämneskunskaper och spetskompetens kunnat tillföras vilket har varit av stort värde. En särskild forskningsinsats har även utförts på DO:s uppdrag för att skapa ett statistiskt underlag om segregationen i Göteborg, Malmö och Sundsvall.

Under hösten 2008 arrangerades en särskild forskarskonferens i Stockholm med syftet att i ett öppet samtal utveckla idén om att ett arbete mot diskriminering kräver samspel mellan kunskap (forskning), lagar och mobilisering av diskriminerade grupper. Tanken med konferensen var att stimulera till en debatt om hur olika aktörer måste samverka bättre för att motverka diskriminering i samhället i framtiden⁹.

Hearingar

Under en inledande fas arrangerades i samarbete med lokala aktörer hearingar i Göteborg, Malmö och Sundsvall om diskriminering på bostadsmarknaden. DO sammanförde allmänheten och relevanta aktörer i svenskglea områden för att på plats kunna inhämta och sprida kunskap om diskriminering. Hearingarna var ett betydelsefullt forum för utbyte av kunskap och erfarenheter där de boende i utsatta områden själva gavs möjlighet att dela med sig av sina upplevelser av diskriminering. Syftet var att öka DO:s och andra aktörers kunskap om hur diskrimineringen på bostadsmarknaden ser ut för att kunna definiera problem och ta fram effektiva motåtgärder. Hearingarna innebar också en möjlighet att tidigt involvera olika aktörer långsiktigt.

Referensgrupp

DO har samverkat med en bred referensgrupp för att fördjupat diskutera frågan om bostadsdiskriminering. Detta forum har gjort det möjligt för DO att med begränsade resurser kunna arbeta med frågan representativt och strategiskt. Referensgruppen har fyllt flera viktiga funktioner. Den har fungerat som ett forum för dialog där bostadsbolag, Fastighetsägarna, SABO, Fastighetsmäklarförbundet, Konsumentverket, Hyresgästföreningen, Jagvillhabostad.nu, berörda kommuner, forskare, etniska minoriteter och representanter för regeringen har medverkat. Dialogen har möjliggjort ett öppet utbyte av kunskap och erfarenheter, problemformuleringar och diskussioner kring lösningar på problem - baserat på de olika aktörernas ingång i frågorna. Referensgruppens sammansättning har bidragit till att skapa en legitimitet. I väsentliga delar har en värdefull samsyn vuxit fram och bekräftats i referensgruppen när det gäller bostadsdiskriminerings omfattning och uttryck samt olika aktörers ansvar och roller för att motverka denna diskriminering.

9 Den särskilda konferensdokumentationen kan laddas ner på www.do.se

Inledning

1.5.2 Strategisk ärendehantering

Arbetet med att utreda individanmälningar om diskriminering är en central verksamhet för myndigheten. En viktig del i det särskilda arbetet har varit att rättsligt prioritera, utreda och driva fall i domstol som belyser olika aspekter av diskrimineringen på bostadsmarknaden. Internt på myndigheten har det särskilda bostadsarbetets rättsliga fokus stimulerat till en intern metodutveckling när det gäller utredning av enskilda ärenden och analys av strukturer på bostadsmarknaden. I arbetet med utredningarna har särskild kunskap förts in i utredningsarbetet. Främst tar det rättsliga arbetet sikte på att ge den enskilde drabbade individen en möjlighet till upprättelse och att från samhällets sida markera att diskriminering på bostadsmarknaden inte kan accepteras. Det stora antalet anmälningar om bostadsdiskriminering har skapat ett betydelsefullt underlag som möjliggör en rättslig analys av diskrimineringen, dess former och uttryck, och lagstiftningens effektivitet.

1.5.3 Mobilisering, utbildning och lokala aktionsgrupper

Mobilisering och utbildning

DO:s angreppssätt har byggt på en hög grad av medverkan av etniska minoriteter och övriga aktörer på bostadsmarknaden för att lyckas. Genom en omfattande mobilisering - på nationell och lokal nivå - lyckades DO med begränsade resurser få genomslag. Aktörer som sällan haft någon kontakt med varandra tidigare fördes sammans i en dialog kring en problematik som i olika avseende förenade deras intressen. Mobiliseringsarbetet följdes upp med utbildningar och samverkansmöten, med syfte att bidra till att skapa förutsättningar för en lokal egenverksamhet mot diskriminering på bostadsmarknaden. Utbildningar i mänskliga rättigheter med fokus på rätten till icke diskriminering genomfördes i Göteborg, Malmö och Sundsvall. Deltagarna utgjordes bland annat av romer, afrosvenskar och muslimer, lokala politiker, Hyresgästföreningar och lokala Antidiskrimineringsverksamheter. De olika mötena fungerade samtidigt som en plattform för nätverksbyggande.

Lokala aktionsgrupper

En arbetshypotes har varit att frågan om bostadsdiskriminering är flerdimensionell och att åtgärder för att motverka diskrimineringen måste ske på både nationell- och lokal nivå. På lokal nivå skapar bostadsmarknadens struktur, med ett allmännyttigt och privat hyresbestånd samt kommunernas övergripande ansvar för boendet, en möjlighet att i den egna staden genom alliansbyggande aktivt arbeta mot diskrimineringen. Detta var bakgrunden till de lokala aktionsgrupperna mot bostadsdiskriminering som DO initierade i Göteborg och Malmö under 2008. Myndigheten såg som sin roll att lansera idén och skapa förutsättningar för en självständig dialog mellan det civila samhället, politiker och bostadsmarknadens parter. DO medverkade i en initial mobilisering av det civila samhället; etniska minoriteter, Hyresgästföreningen och den lokala antidiskrimineringsverksamheten. I nästa steg genomfördes lokala utbildningar i de båda städerna för att ge det civila samhällets aktörer kommunikations verktyg. Det övergripande syftet med de lokala aktionsgrupperna har varit att initiera och stödja utvecklandet av lokala nätverk där aktörer gemensamt kan arbeta mot diskriminering på bostadsmarknaden. Byggandet av lokal samverkan kan också betraktas som ett första steg mot att utveckla en modell som skulle kunna introduceras över hela landet.

1.5.4 Aktiva åtgärder

Arbetsgivare har en rättslig skyldighet att arbeta aktivt för att förebygga diskriminering i Sverige. I slutet av 2006 inledde DO en tillsyn av hur bostadsbolag som arbetsgivare lever upp till lagens

Inledning

krav på aktiva åtgärder¹⁰. Syftet var att närmare undersöka hur bostadsbolagen internt, i sina egna organisationer, arbetar med diskrimineringsfrågan. Granskningen ingick också som en del i den interna utvecklingsprocessen på DO, där olika DO verktyg parallellt nyttjades för att få bästa möjliga genomslag i arbetet.

1.5.5 Intern metodutveckling

Den övergripande strategin har också syftat till att internt på DO utveckla och pröva nya arbetsmetoder. Genom att bedriva ett enhetsöverskridande arbete har ett generellt strategiskt arbets- och förhållningssätt inom myndigheten prövats som syftar till att stärka arbetet med att förebygga och motverka diskriminering.

1.6 Centrala definitioner och avgränsningar

Avgränsningar

Rapporten syftar till att beskriva bostadsmarknaden i Sverige ur ett diskrimineringsperspektiv och formulera vad som kan göras för att motverka diskrimineringen. Ambitionen är inte att presentera en helhetsbild av diskrimineringen på bostadsmarknaden i Sverige. Rapporten försöker istället ge en nulägesbeskrivning med utgångspunkt i de aktuella orterna och, så långt det är möjligt, illustrera hur diskriminering på bostadsmarknaden kan komma till uttryck. Arbetet har fokuserat på städerna Göteborg, Malmö och Sundsvall med huvuddelen av aktiviteterna förlagda i de två förstnämnda städerna. Malmö och Göteborg har valts eftersom segregationen i dessa båda städer är så tydlig. Sundsvall har valts för att få regional spridning och för att se om situationen och upplevelserna i en mindre stad med bostadsöverskott skiljer sig i något avseende. Internationella jämförelser är viktiga då de bidrar till att ge perspektiv och idéer på hur arbetet med att motverka diskriminering på bostadsmarknaden i Sverige kan utvecklas. Rapporten innehåller därför ett antal internationella utblickar som belyser frågan i en i första hand europeisk kontext.

Centrala definitioner

Med direkt diskriminering menas, enligt Diskrimineringslagen (2008:567), då en person missgynnats på grund av att den har blivit sämre behandlad än någon annan i en jämförbar situation med anledning av någon av diskrimineringsgrunderna. Dessa diskrimineringsgrunder kommer enligt den nya lagen som träder i kraft i januari 2009 att breddas¹¹.

Indirekt diskriminering definieras som när någon missgynnas på grund av förfaringssätt, bestämmelser och kriterier som förefaller vara neutrala men som kan komma att missgynna personer med viss etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, kön, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller ålder.

Ytterligare ett begrepp som kommer att användas i denna rapport är strukturell diskriminering. Enligt direktiven till den statliga utredningen om strukturell diskriminering definieras detta begrepp som de regler, normer, rutiner, förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som hindrar etniska och religiösa minoriteter att uppnå lika rättigheter och möjligheter som majoriteten av befolkningen har. Diskrimineringen kan både vara dold och öppen och kan ske som en medveten eller omedveten handling¹². Kopplingen mellan diskriminering av

10 I granskningen ingick 11 bostadsbolag, varav 10 tillhörde allmännyttan. Ett bolag har kunnat redovisa ett förebyggande arbete i linje med lagstiftarens ambitioner och fick därför inga krav på kompletteringar vilket de övriga bolagen fick. Bristerna följer samma mönster som DO sett i andra granskningar. Vad som utmärker bostadsbranschen är att bolagen blandar arbetsgivarperspektivet med kundperspektivet.

11 Diskrimineringslagen (2008:567)

12 SOU 2005:56, Det blågula glashuset, Stockholm, 2005

Inledning

individerna och den samhälleliga strukturen av etnisk och religiös diskriminering poängteras vid användning av detta begrepp.

Begreppet segregation kan definieras som då grupper i samhället bor geografiskt och socialt åtskilda. De processer som upprätthåller denna separation är intressant att behandla då diskriminering på bostadsmarknaden undersöks¹³. Vissa forskare framhåller att det ofta råder ojämlika maktförhållanden mellan de segregerade grupperna där ena gruppen tenderar att diskriminera den andra¹⁴. Viktigt är dock att poängtera att de bostadsområden som ofta benämns som segregerade i själva verket består av ett stort antal etniska grupper medan det främst är svenskar som lever i homogena avskilda områden¹⁵.

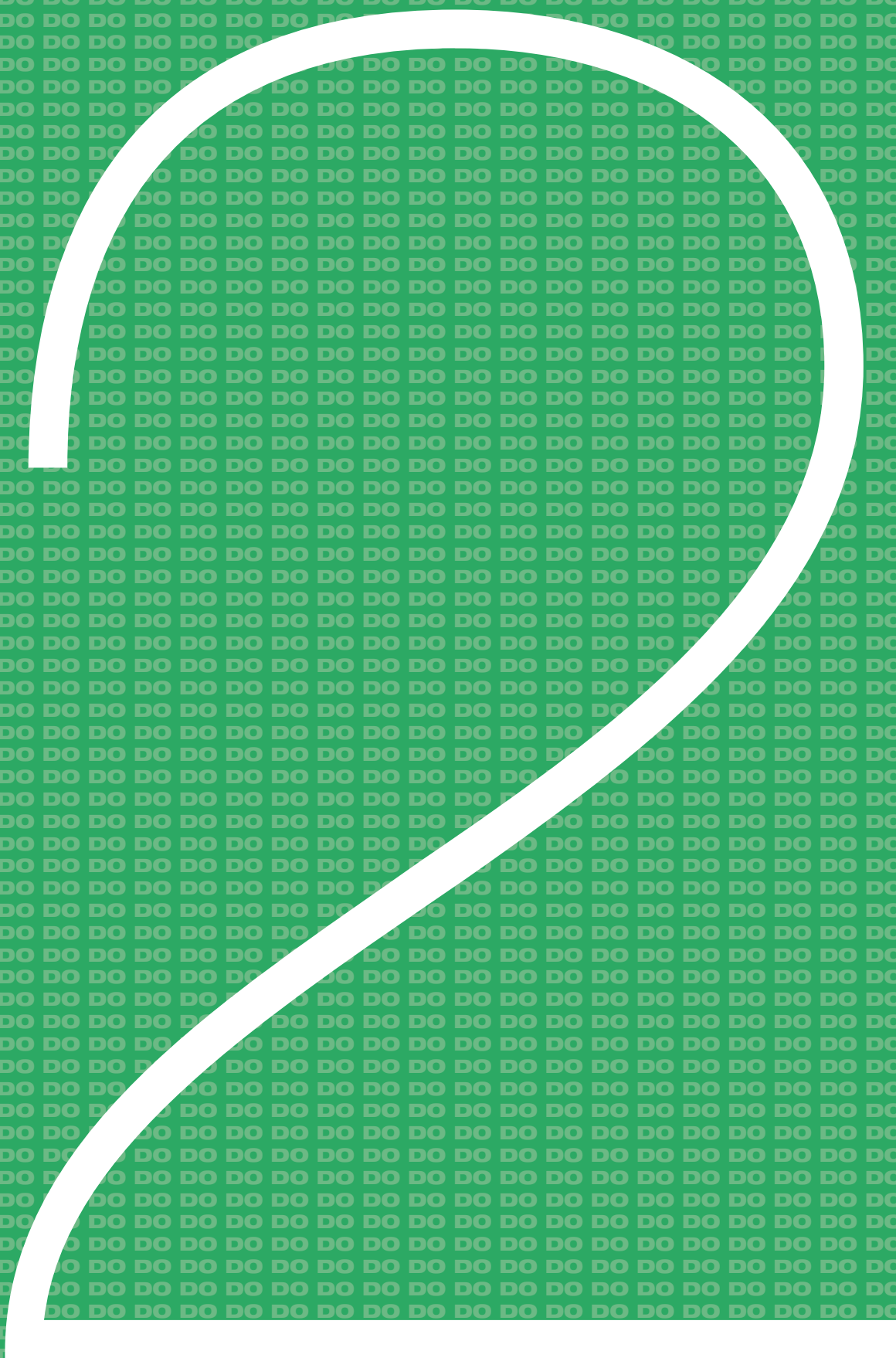
1.7 Rapportens disposition

Rapporten består av fem delar. Den första delen redovisar DO:s särskilda arbete kring diskriminering på bostadsmarknadens metod, syfte och avgränsningar samt strategin för arbetet och rapportens utgångspunkter (kap. 1). Den andra delen (kap. 2) behandlar rätten till bostad, kopplat till erfarenheter från det särskilda arbetets olika städer. Vad innebär denna rättighet kopplat till diskriminering, hur regleras den internationellt och nationellt och hur har den implementerats i Sverige? En beskrivning av segregationen i städerna Malmö, Göteborg och Sundsvall och diskrimineringens roll för att skapa och upprätthålla segregationen följer i rapportens tredje del (kap. 3). Frågan om uthyrning av bostäder kopplat till otydligheter på bostadsmarknaden, med det utrymme för diskriminering som därmed skapas, diskuteras i fjärde kapitlet (kap. 4). Avslutningsvis presenteras slutsatser och konkreta förslag på åtgärder för att olika aktörer ska kunna motverka diskriminering på bostadsmarknaden (kap. 5). Integrerat i rapportens olika delar finns exempel på anmälningar, förlikningar och fall som DO prövat i domstol samt rättsliga analyser.

13 Magnusson, Lena, *Den delade staden*, Umeå, 2001

14 Arnstberg, Karl – Olov, *Segregation Processer och konsekvenser* i Arnstberg, Karl – Olov & Ramberg Ingrid (red.) *I stadens utkantperspektiv på förorter*, Tumba, 1997

15 Andersson, Roger, *Skapandet av svenskglea bostadsområden*, i Magnusson, Lena (red), *Den delade staden*, Umeå, 2001



Rätten till bostad

2.1 Inledning

Det talas alltmer om grupper och individers olika rättigheter och att tillgången till olika former av service eller stöd från det allmänna ska formuleras i form av rättigheter för individen. Det har också blivit vanligare att tala om att offentliga institutioner i sin verksamhet ska tillämpa ett rättighetsperspektiv. Rättighetsdiskussionen har sin grund i bland annat de internationella konventioner kring de mänskliga fri och rättigheterna som Sverige skrivit under. Sverige har också påverkats av den internationella utvecklingen på området och av andra länder där rättighetsperspektivet varit en utgångspunkt och ett rättesnöre för offentlig verksamhet under lång tid.

De mänskliga rättigheterna är en rad rättigheter som definierats i internationella konventioner och som tillkommer individer eller grupper. Det som kännetecknar de mänskliga rättigheterna, till skillnad från rättigheter i allmänhet, är att de tillkommer alla individer, att de inte kan fråntas dem och att det är staten som har det yttersta ansvaret för att infria dessa rättigheter.

Frågan om bostäder formuleras i Sverige sällan i termer av rättigheter trots att boendet är ett grundläggande behov som har stor påverkan på individens levnadsbetingelser och möjligheter att utvecklas och delta i samhället. En bostadslös person skulle knappast uttrycka att han eller hon inte fått sina rättigheter tillgodosedda eller att staten inte fullgjort sin skyldighet. Inte heller offentliga institutioner skulle formulera sig på det sättet. Icke desto mindre är en bostad en mänsklig rättighet som regleras i flera internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till. Rätten till en bostad är en del av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, vilka ska garantera en grundnivå av välfärd för alla människor utan diskriminering. Rättigheten handlar därför både om tillgången till bostad och kvaliteten på bostaden – den ska vara lämplig eller av rimlig standard.

Den internationella regleringen av rätten till bostad har - mot bakgrund av problemets omfattning – fått en ökad relevans på senare tid också i arbetet med att främja jämlikhet och motverka diskriminering på bostadsmarknaden¹⁶. Bristerna kring denna rättighet handlar i Sverige och globalt bland annat om tillgången till ett eget boende, om otrygghet i boendet, trångboddhet, dålig standard och sanitära brister. FN har uppgett att ungefär 100 miljoner personer i världen är hemlösa och över en miljard människor har olämpliga boenden¹⁷. Ett allvarligt problem är att dessa brister ofta är kopplade till vissa grupper i samhället.

FN har genom sin särskilde rapportör Miloon Kothari, som har i uppdrag att undersöka hur enskilda stater lever upp till sina konventionsåtaganden vad gäller rätten till bostad, särskilt betonat betydelsen av principen om icke-diskriminering genom att framhålla statens ansvar för att se till att etniska minoriteter garanteras skydd mot diskriminering när det gäller rätten till bostad¹⁸. Rätten till bostad har enligt de flesta bedömare rättsligt utvecklats längre än någon annan samhälls- eller ekonomisk norm de senaste 15 åren – vilket manifesterats genom nya rättsakter, sanktionsmöjligheter och ett institutionellt stöd genom bl.a. ett särskilt FN program, UN-HABITAT¹⁹. Det är i detta sammanhang, den internationella regleringen av rätten till bostad, som frågan om diskriminering på den svenska bostadsmarknaden ska ses.

Syftet med det aktuella kapitlet är att belysa frågan om diskriminering på bostadsmarknaden i

¹⁶ Se till exempel Housing Rights: Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All*, CommDH/IssuePaper (2008)1, Strasbourg, 2008 eller www.cohre.org för ett globalt perspektiv på rätten till bostad.

¹⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *The right to adequate housing. General comment 4*, Geneva, 1991

¹⁸ Kothari, Miloon *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination*, E/CN.4/2003/5, Geneva, 2003

¹⁹ Läs mer om utvecklingen av rätten till bostad och det stora antal rättsakter som idag adresserar frågan i Centre on Housing Rights and Evictions, *Legal Resources for Housing Rights: International and National Standards*, Geneva, 2000

Förbudet mot diskriminerande behandling tas även upp i andra FN-konventioner²⁵ och i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna²⁶. Sverige har genom att ratificera konventionerna åtagit sig att leva upp till konventionskraven och omsätta de mänskliga rättigheterna i nationell lagstiftning. Utöver det rättsliga skyddet ska konventionsstaterna bedriva ett aktivt arbete för att främja de mänskliga rättigheternas efterlevnad²⁷. Sverige granskas som konventionsstat regelbundet och rapporterar i samband med dessa granskningar om framstegen med att förverkliga de aktuella rättigheterna. Denna rapportering görs till en kommitté som sedan identifierar och uppmärksammar eventuella brister. FN:s kommitté för avskaffandet av rasdiskriminering har i sin granskning av Sverige noterat att diskriminering av romer förekommer på bland annat bostadsmarknaden. De uppmanar därför Sverige att intensifiera sitt arbete mot diskriminering av romer²⁸.

2.3 Europeisk rätt

Europa reglerar regionalt de mänskliga rättigheterna i olika konventioner och stadgar. Tydligast kommer rätten till en bostad till uttryck i den europeiska sociala stadgan som undertecknats av Sverige och andra medlemmar i Europarådet. Var och ens rätt till bostad slås fast i artikel 31 i stadgan där de undertecknande staterna åtar sig att vidta åtgärder som syftar till:

- att främja tillgången till bostäder med rimlig standard,
- att förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den,
- att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel²⁹.

Den sociala stadgan reglerar liksom FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna också kvaliteten på bostaden genom att ange att den ska ha en rimlig standard. Med rimlig standard menas enligt den Europeiska kommittén för sociala rättigheter att bostaden bland annat inte ska vara för trång, att boendet inte ska innebära en hälsorisk och att den ska ha grundläggande bekvämligheter som rinnande vatten, värme, sophantering och elektricitet. Även i detta fall görs bedömningen utifrån bland annat ett lands sociala, ekonomiska och kulturella förutsättningar³⁰.

Europakonventionen reglerar också rätten till bostad. Artikel 8, 1§ anger att:

- Var och en har rätt till sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens³¹.

Det intressanta med denna paragraf är att den specificerar att staterna ska garantera att dess invånare har rätt till ett hem och att det inte är villkorat³². Europakonvention gäller som svensk lag och kan göras gällande i landets domstolar. Konventionsbrott kan också prövas av Europadomstolen i Strasbourg³³. Frågan om rätten till bostad enligt artikel 8 har prövats av domstolen i ett antal fall. Till exempel fälldes den Spanska staten för konventionsbrott när de inte hjälpte en kvinna som klagade på bullerstörningar. Domstolen konstaterade att kvinnans rätt till respekt för hennes hem och privatliv var kränkt i och med att staten inte vidtog tillräckliga åtgärder för att garantera

25 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter art. 2:1 och 26 och FN:s konvention om de ekonomiska, kulturella och sociala rättigheterna art. 2

26 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna art. 2

27 Regeringskansliet, *Regeringens webbplats om de mänskliga rättigheterna*, hämtat 2008-04-15, Stockholm, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Utrikesdepartementet

28 Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering *Avslutande anmärkningar från kommittén för avskaffande av rasdiskriminering*, CERD/C/64/CO/8, Genève, 2004

29 Europeiska sociala stadgan art. 31

30 Europeiska kommittén för sociala rättigheter, *European Social Charter Conclusions* 2003, Strasbourg, 2003

31 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna art. 8, 1§

32 Rätten till ett familjeliv har dock kritiserats eftersom den tenderas att tolkas heteronormativt

33 Fredriksson, Peter & Pätäri, Juho (red.), *Right to Housing in Europe – Need for a Comprehensive Strategy*, Helsingfors, 2006

Rätten till bostad

förfallen, liksom gräsmattorna och gatubelysningen. Framför husen stod rostiga sopcontainrar där hyresgästerna fick slänga sina sopor. Skräp låg runt containrarna och på det som en gång var gräsmattor och på asfalterade ytor.

Fastigheterna var också dåligt underhållna med skador på fasader och i gemensamma utrymmen. Vidare hade fastighetsägaren satt upp ett mycket stort antal övervakningskameror i de allmänna utrymmena, entréer, trapphus, hissar och tvättstugor. I entréer och trapphus var det smutsigt och skräpigt. Källarens betongväggar var sönderslagna. På golvet låg betongrester och vassa föremål i drivor. Tvättstugorna var i eländigt skick. Avloppet fungerade inte, varför det fanns vatten på golvet. Tvättstugorna luktade avlopp och väggarna var fuktskadade. De hyresgäster som DO vid besöket talade med uppgav att de är missnöjda med underhållet av sina bostäder och hur värden bemöter dem och deras krav på att få bristerna åtgärdade. Det framgick att mögel i badrum är ett stort problem och det var något som hade påtalats för fastighetsskötaren. I flera fall har problemen inte åtgärdats alls och i andra fall har mögelskadorna bara målats över med ny färg. Lister saknades, vissa fönster gick inte att stänga och i vissa fall var ytterdörrarna till lägenheterna trasiga. Lägenheterna har inte heller några fungerande källarförråd och hyresgästerna tvingas därför ha sina tillhörigheter på balkongerna.

Boende i området uppgav för DO att de är oroliga för att barnen ska fara illa när de leker utomhus eller att de söker sig till de farliga källarutrymmena och där gör sig illa. Enligt uppgift från kommunen anser man från kommunalt håll inte miljön lämplig för barn och hänvisar därför inte barnfamiljer till lägenheter i området. Syftet med övervakningskamerorna är enligt bostadsbolaget att öka säkerheten och förhindra brott. Hyresgästernas upplevelser tyder dock på att kamerorna har motsatt effekt, att de skapar otrygghet och kränker hyresgästernas integritet. En del uttryckte att de bor i ett "fängelse". Datainspektionen har också i ett beslut avseende en annan hyresvärd slagit fast att kameraövervakning i entréer och trapphus är kränkande och därför olaglig⁵¹.

De boende uppgav att de har försökt få ett annat boende genom andra bostadsbolag, men att de inte har lyckats få det. Den generella uppfattningen verkar vara att när man väl fått en bostad på Nackstavägen 22 – 24, är det omöjligt att få en annan eller en bättre bostad. Det finns ingen möjlighet att göra en boendekarriär. Rätt till lämplig bostad uppfattas som en rättighet som kommer "andra" invånare i Sundsvall till del. Hyresgästerna anser att villkoren för boendet påverkar deras övriga livssituation. De menar till exempel att det är en nackdel att i ansökan om arbete ange att man bor på Nackstavägen 22 – 24, då det väcker negativa föreställningar om den arbetssökande⁵². Det kan konstateras att fastighetsbeståndet i övriga Nacksta har en betydligt bättre standard. De personer som DO talade med uppgav att de gärna skulle vilja bo någon annanstans i Nacksta, men att de inte har kunnat få någon bostad där. En stor majoritet, 85-90 procent, av hyresgästerna tillhör etniska minoriteter som somalier och romer.

2.6 Rätten till bostad – Malmö

I DO:s lokala arbete i Malmö lyftes frågan om rätten till bostad och diskrimineringsproblematiken bland annat utifrån situationen i Mosippan som mycket påminner om den i Nacksta. Området Mosippan med 42 slitna baracker beläget bakom ett industriområde i Malmös utkanter fick stor massmedial uppmärksamhet 2007. Området byggdes på 1980-talet och var egentligen tänkt som ett genomgångsboende för nyanlända flyktingar, i första hand barnfamiljer. Under hösten 2002 började dock olika stadsdelar hyra in hemlösa barnfamiljer i Mosippans baracker. För många

51 Datainspektionen dnr: 1118-2007

52 Sambandet mellan bostadssituationen och hur det påverkar livet i övrigt är även något som FN:s kommitté för avskaffandet av rasdiskriminering även har påtalat, se särskilt Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering *Avslutande anmärkningar från kommittén för avskaffande av rasdiskriminering*, CERD/C/64/CO/8, Geneve, 2004

Rätten till bostad

stånd en helrenovering av lägenheten. Då hade familjen redan drabbats av sjukdomar av att bo i lägenheten⁵⁶. Att tvingas leva under förhållanden som uppenbarligen är olämpliga och riskerar att orsaka fysiska skador kan sannolikt inte vara vad som menas med en lämplig bostad. Inte heller kan det rimligen vara vad lagstiftaren i bostadsförsörjningslagen avser med bostäder av god standard. Det tycks som om kommunerna inte i alla fall lever upp till det ansvar de fått av staten att skapa förutsättningar för alla att bo i goda bostäder. Det kan därför också ifrågasättas om Sverige lever upp till sina skyldigheter i enlighet med de internationella konventionerna som reglerar den sociala rättigheten om bostad. På samma sätt kan det ifrågasättas om Sverige lever upp till skyldigheten att skydda människors rättighet att inte bli diskriminerade.

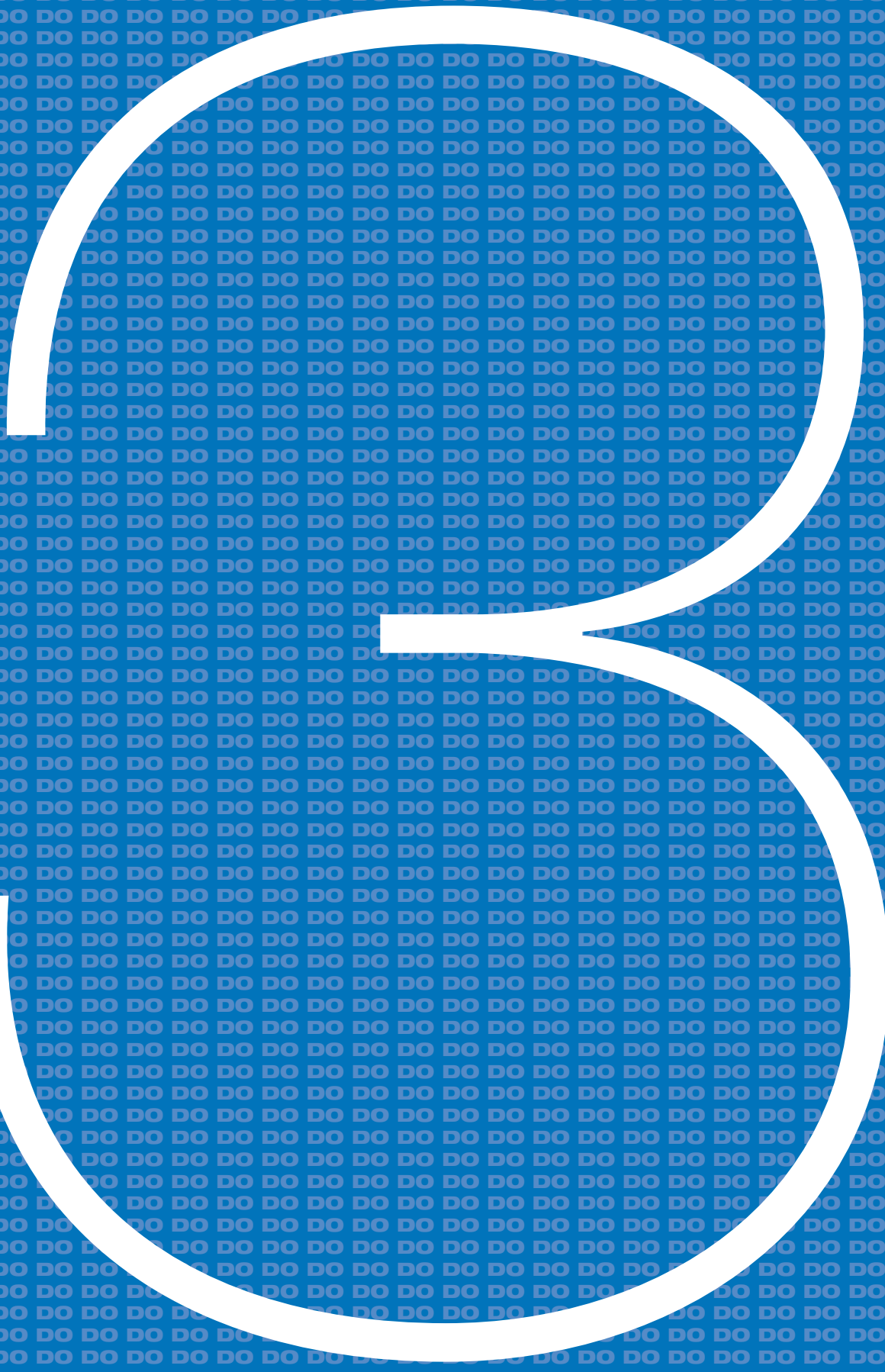
Gemensamt för områdena är nämligen inte bara eländet, utan även att de boende till största delen tillhör etniska minoriteter. Särskilt hög tycks representationen vara av vissa grupper, till exempel romer och somalier. Gemensamt för de boende är också att de inte själva valt dessa områden och inte vill bo där men att de inte lyckas ta sig därifrån. Så hur kommer det sig då att människor lever på det här sättet? Modeller som förs fram i samhällsdebatten för att förklara boendesegregationen handlar ofta om individers egna val och socioekonomiska faktorer såsom arbete och inkomst. Utifrån de erfarenheter DO redogjort för i detta kapitel är det tydligt att det egna valet har en begränsad relevans i sammanhanget. Inte heller socioekonomiska faktorer kan rimligen förklara varför människor, vuxna och barn, lever under förhållanden som är olämpliga och hälsovådliga. En orsak som tydligt och återkommande förts fram som förklaringsmodell av de boende i dessa områden handlar om diskriminering kopplat till den etniska tillhörigheten. Att denna faktor är relevant när det gäller möjligheterna att på lika villkor välja sitt boende stöds också av de många anmälningar DO tar emot varje år och rättsfall som DO drivit i domstol.

Anmälningarna till DO rör i många fall kriterierna för uthyrning av bostäder och de förmedlingssystem som hos många hyresvärdar ersatt de tidigare kommunala bostadsköerna. Anmälarna upplever i de fallen att de blivit bortvalda under processen på grund av den etniska tillhörigheten. Andra problem som aktualiseras rör ageranden från hyresvärdens sida mot hyresgäster, trakasserier av olika slag och trångboddhet. Vid en analys av anmälningarna framträder strukturer på bostadsmarknaden som bidrar till att individer som tillhör etniska minoriteter missgynnas och inte får tillgång till bostadsmarknaden på lika villkor. Att det handlar om strukturer, som också ofta är dolda, gör det mycket svårt för personer att upptäcka diskrimineringen och för DO att bevisa att etnisk diskriminering förekommit i de enskilda fallen. Ofta är bevisningen för svag till exempel vad gäller sambandet mellan en händelse och en persons etniska tillhörighet. Trots att DO många gånger kan se en diskrimineringsproblematik i de individuella ärendena leder därför huvuddelen av anmälningarna inte till någon juridisk process. Från slutet av 2005 och fram till idag har DO ändå i nio fall bedömt att diskrimineringen går att bevisa i domstol. Åtta av dessa fall resulterade i att DO stämde hyresvärdarna i domstol och i ett fall ingicks förlikning innan stämning. Sju av de nio fallen har utfallit till DO:s fördel (varav fyra genom förlikning) och två har ännu inte prövats i domstol⁵⁷. Rapporten redogör i olika avsnitt för flera av dessa fall och presenterar ytterligare analys utifrån anmälningarna till DO.

Även statistik kring de bostadslösa belyser tydliga skillnader i boendesituation mellan olika etniska grupper och ger stöd för misstanken om diskriminering i förhållande till rätten till bostad. År 2005 var 17 800 personer hemlösa i Sverige enligt en undersökning gjord av Socialstyrelsen. Av dessa sov merparten på ett institutions- eller stödboende och cirka 5 % sov ute. Samma år var 12 % av Sveriges befolkning född utomlands men av de bostadslösa

56 DO:s dnr 115-2008

57 DO:s dnr: 1108-2004, 1209-2005, 331-2006 (dessa ärenden har lett till domar till DO:s fördel, varav det sistnämnda har prövats i Hovrätten som vid denna rapport's färdigställande ännu inte meddelat dom), 1040-2005, 1123-2004, 534-2006 (förliktes efter att talan väckts i domstol), 898-2006, 1456-2005 (pågående ärenden i domstol) och 159-2007 (förlikning innan talan väckts i domstol)



Segregation och diskriminering

3.1 Historik

Vid folkhemmets och välfärdsstatens uppbyggnad på 1930-talet präglades bostadspolitiken av att man ville bygga goda bostäder åt alla. Man såg att staten skulle ansvara för att en social reform skulle genomföras där trygghet och jämlikhet skulle genomsyra samhället. Genom att bra bostäder byggdes skulle medborgarnas sunda livsstil och goda utveckling garanteras. På 1950- och 1960-talen stod Sverige inför en bostadskris som ledde till att staten utformade ett bostadsfinansieringssystem där man ville uppmuntra ett storskaligt byggande. Som en del av detta genomfördes miljonprogrammet mellan år 1965 – 1974. På tio år skulle en miljon lägenheter byggas i Sverige. På slutet av 1970 – talet ledde förbättrade ekonomiska förutsättningar samt ett subventionssystem till att även fler villor och radhus byggdes. Denna utökning av egnahemsbeståndet ledde till att invånare med medelinkomst flyttade ut ur miljonprogramhusen och in i villor. Resultatet blev att många lägenheter stod tomma i miljonprogramråden och att nyanlända invandrare och andra grupper utan något stort handlingsutrymme på bostadsmarknaden, som marginaliserade etniska minoriteter, uppmuntrades att flytta in i dessa hus. Även om ett av målen med bostadspolitiken var att undvika boendesegregation skapades ett tydligt uppdelat samhälle, en uppdelning som på senare år mer och mer har präglats av att vissa bostadsformer och stadsdelar uteslutande bebos av majoritetsbefolkningen och andra områden och upplåtelseformer av olika etniska minoriteter⁶⁵.

Ur ett diskrimineringsperspektiv är inte segregation på det sättet att majoritetsbefolkningen och etniska minoriteter bor åtskilda i sig nödvändigtvis ett samhällsproblem. Problemen uppstår när etniska minoriteter inte har samma möjligheter som majoritetsbefolkningen att själva välja sitt boende - när segregationen är påtvingad - och när boendesegregationen sammanfaller med andra former av ojämlikhet som inverkar på möjligheterna att påverka sin livssituation och delta i samhället på lika villkor.

Detta kapitel beskriver hur segregationen ser ut på bostadsmarknaden utifrån situationen i städerna Göteborg, Malmö och Sundsvall och undersöker diskrimineringens roll i att skapa och upprätthålla en uppdelning av bostadsområden och bostadsformer utifrån etniska skiljelinjer. På uppdrag av DO har Åsa Bråmås på Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), Uppsala universitet, utifrån befolkningsstatistik för år 2004 sammanställt underlaget till detta kapitel. I denna del av rapporten används på grund av det statistiska underlaget begreppet personer med utländsk bakgrund. Indelningen är baserad på uppgifter om personers eget födelseland samt föräldrarnas födelseland. En person definieras ha utländsk bakgrund om han eller hon är utlandsfödd, eller om han eller hon är född i Sverige men båda föräldrarna är utlandsfödda. Ett problem med att utgå ifrån födelseland är att Sveriges nationella minoriteter inte blir synliga i materialet. Detta utgör en felkälla särskilt eftersom till exempel gruppen romer som tidigare framhållits tillhör en av de mest utsatta grupperna i samhället, även på bostadsmarknaden. I övriga delen av rapporten har istället det vidare begreppet annan etnisk bakgrund än svensk använts. Indelningen i bostadsmarknadssegment är baserad på en kombination av uppgift om hustyp (småhus eller hyreshus) och juridisk form (ung. ägarkategori) för den bostad där personen var skriven i slutet av året.

3.2 Malmö

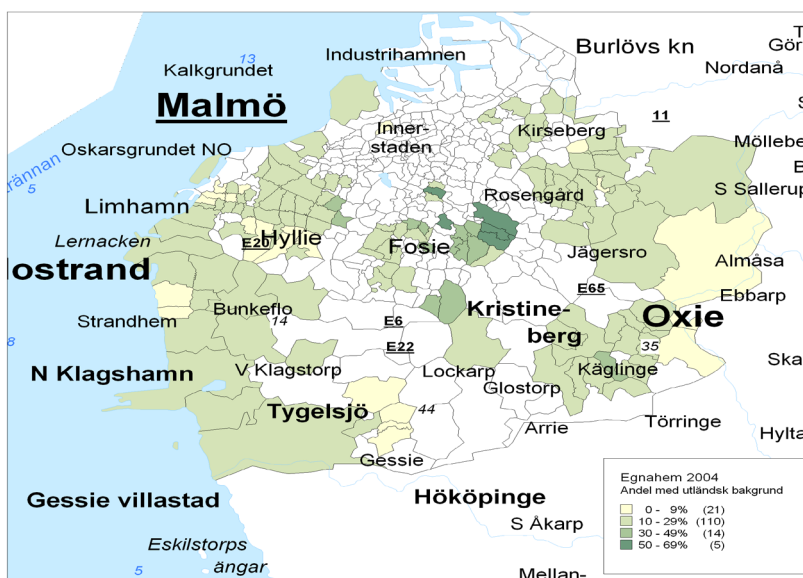
Malmö är den av de tre orterna i DO:s arbete som har den högsta andelen personer med utländsk bakgrund. År 2004 hade ungefär en tredjedel, 33,6 procent av invånarna utländsk bakgrund.

⁶⁵ Molina, Irene, *Den rasifierade staden*, i Magnusson, Lena (red), *Den delade staden*, Umeå, 2001

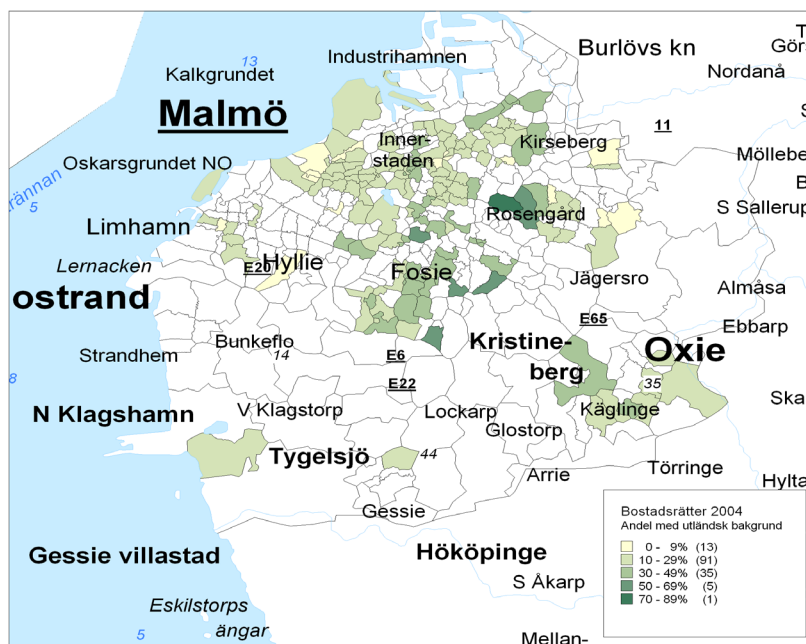
Segregation och diskriminering

mönster som infödda svenskar uppvisar störst hos personer från Nordafrika/Västra Asien och övriga Afrika. Personer från övriga Västeuropa, å andra sidan, har ett mönster som mera liknar majoritetssvenskarnas, och andelen boende i bostadsrätt är till och med högre bland västeuropéer än bland svenskar.

Men inom varje bostadsform finns samtidigt en tydlig segregation, så att vissa områden har hög andel personer med utländsk bakgrund och andra har låg. I följande kartor görs denna uppdelning tydlig. Ur diskrimineringssynpunkt är det kanske framför allt förekomsten av mycket svensktäta områden som väcker intresse.



Figur 3. Segregationen inom egnahemssegmentet i Malmö 2004.



Figur 4. Segregationen inom bostadsrättssegmentet i Malmö 2004.

Segregation och diskriminering

utländsk bakgrund mycket hög totalt sett (56,3 procent i kommunen som helhet), men även här finns ett antal mycket svensktäta bostadsområden. Två områden har under 10 procent med utländsk bakgrund, och ytterligare elva har mellan 10 och 15 procent. Det geografiska mönstret går igen även här; merparten av de mycket svensktäta områdena ligger i MKB:s bestånd i Västra Innerstaden.

3.3 Göteborg

Även i Göteborg är andelen personer med utländsk bakgrund hög, 26,4 procent år 2004. Jämfört med Malmö har Göteborgs bostadsmarknad totalt sett en högre andel egnahem och en lägre andel bostadsrätter. Den kommunala hyressektorn är också betydligt större, och den privata mindre. Det generella mönstret av underrepresentation av personer med utländsk bakgrund i egnahem och bostadsrätt och överrepresentation i hyresrätt är dock detsamma. Tendensen att ”svenskar bor i villa och invandrare i kommunal hyresrätt” är till och med något tydligare i Göteborg, och liksom i Malmöfallet är detta mönster särskilt tydligt hos personer från västra Asien och Afrika.

Göteborg präglas i likhet med Malmö av en tydlig segregation inom respektive upplåtelseform. Segregationsmönstren för de olika segmenten är påtagligt likartade, med en koncentration av personer med utländsk bakgrund till stadsdelarna i nordost (Hjällbo, Hammarkullen, Gårdsten, Bergsjön, etc). De bostadsområden som har lägst andel personer med utländsk bakgrund återfinns istället främst i väst och sydväst samt utspjutt i andra delar av kommunen (t ex Örgryte).

3.4 Sundsvall

Sundsvall kan sägas utgöra ett bra exempel på hur situationen kan se ut utanför storstäderna, med en bostadsmarknad med ett betydligt större inslag av egnahem och en lägre andel hyresrätter. Andelen personer med utländsk bakgrund är också betydligt lägre, endast 7,9 procent 2004. Det betyder sammantaget att förutsättningarna är ganska annorlunda i Sundsvall jämfört med Göteborg och Malmö. Trots detta går dock det generella mönstret igen även här, åtminstone vad gäller underrepresentationen av personer med utländsk bakgrund i egnahem och överrepresentationen i hyresrätt. Situationen ser dock betydligt bättre ut i bostadsrättssegmentet, där andelen med svensk respektive utländsk bakgrund är så gott som lika.

Det mest tydliga geografiska mönster av etnisk koncentration som framträder i Sundsvall handlar om det privata hyresbeståndet på Nackstavägen 22-24 som vi beskrivit i kapitel 2. Till exempel bor en mycket stor andel av den afrikanska gruppen i detta område.

3.5 Hur diskriminering kan bidra till segregering

Det finns ett flertal teorier om varför etnisk segregering och segmentering förekommer. En vanlig förklaring är att etniska minoriteter väljer att bo tillsammans och därför söker sig till svenskglea områden. Betydelsen av den förklaringsmodellen har dock ifrågasatts av forskningen⁶⁷. Bland annat menar Roger Andersson att kluster av etniska grupper kan skapas på grund av individers egna val men att detta i huvudsak förekommer inom stadsdelar som redan präglas av svenskglehet. ⁶⁸ DO:s erfarenhet från det särskilda arbetet kring diskriminering på bostadsmarknaden är också att många av de människor som lever i de svenskglea områdena inte valt att bo där. Tvärtom har de ofta en stark önskan om att komma därifrån. Detta stöds också av en intervjuundersökning som gjordes inom ramen för Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering.

⁶⁷ Bland annat SOU 2005:69 Sverige inifrån - Röster om etnisk diskriminering, Stockholm, 2005

⁶⁸ Bråmås, Åsa, Andersson, Roger och Solid, Dennis, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter, Norrköping, 2005

Segregation och diskriminering

10 % av fallen gäller personer som har hindrats att köpa bostadsrätt, oftast genom att styrelsen inte godkännt medlemskap i bostadsrättsföreningen.

Ett intressant fall som DO har vunnit i domstol och som belyser hur individer styrs till eller från vissa bostadsområden gäller bostadsbolaget Västerstaden i Göteborg. Fallet gäller en man med annan etnisk tillhörighet än svensk som inte fick erbjudande om att se en lägenhet trots att hans två svenska kollegor fick det. Bostadsbolaget förklarade bland annat att de vid val av hyresgäster tar hänsyn till den etniska sammansättningen i det aktuella bostadsområdet för att skapa en lämplig mix i sina områden⁷¹. Västerstadens policy att styra hyresgäster på etnisk grund är ett tydligt exempel på en struktur på bostadsmarknaden som leder till att potentiella hyresgäster riskerar att diskrimineras på grund av sin etniska tillhörighet.

Att bostadsförvaltare strävar efter att ha en lämplig sammansättning av olika etniska grupper i ett och samma bostadsområde är inte ovanligt. Enligt sociologen Margaretha Popoola försöker vissa hyresvärdar styra hyresgästerna till särskilda områden för att en etnisk balans ska uppstå eller selektera hyresgäster till områden som den önskar ”problemfria”⁷².

Det finns ytterligare fall som gäller bostadsmarknaden och som DO vunnit i domstol. Ett fall som är intressant i sammanhanget då det visar på en önskan att utestänga vissa grupper rör en gravid kvinna med tre barn som skrev på ett hyreskontrakt med en enskild näringsidkare i Västsverige. En tid senare när familjen var bortrest bytte hyresvärden lås på lägenheten. Tingsrätten fann att hyresvärdens agerande berodde på kvinnans etniska tillhörighet och tilldömde henne ett skadestånd på 50.000 kr.⁷³ Ett annat liknande fall rör en man som sökte en ledig lägenhet hos en privat hyresvärd i Ulricehamn. Hyresvärden var per telefon positiv till mannens ansökan och ett möte bestämdes för att skriva kontrakt. När värden såg att den bostadssökande var rom upplevde han sig lurad och vägrade hyra ut lägenheten. Hyresvärden hävdade senare att hans agerande berodde på att mannen hade skulder. DO förlorade målet i tingsrätten men har överklagat domen⁷⁴.

Stadgandet i Brottsbalken om olaga diskriminering har funnits sedan 1971 och brottet olaga diskriminering kan anmälas till polisen. Eftersom det är fråga om brottmål är beviskraven högt ställda och lagen tillämpas förhållandevis sällan. Flera fall som gäller uthyrning av bostäder har dock avgjorts av Högsta domstolen och är därför särskilt intressanta för att påvisa förekomsten av diskriminering. I ett fall nekades en kvinna överta en lägenhet för att hennes sambo hade svart hudfärg⁷⁵ och i ett annat fall sållades en familj bort för att man ville motverka segregation⁷⁶.

Det förekommer också att bostadsbolag har strategier för hur bostadsområden ska utvecklas över tid till exempel vad gäller boendemiljö men också med avseende på hyresgäster. Det kommunalt ägda bostadsbolaget i Malmö, MKB, har tidigare använt sig av sådana strategier för sina olika bostadsområden⁷⁷. I strategierna har bolaget för att beskriva önskade kategorier av hyresgäster använt begrepp som ”betalningsstarka”, ”barnfamiljer” och ”rätt hyresgäster”. Strategierna har sedan använts som ett verktyg i uthyrningsprocessen där bolaget matchat den önskade utvecklingen mot bostadssökandens önskemål. I sin uthyrningspolicy har MKB angett att man utgått från den bostadssökandes ”medvetna och inte minst omedvetna behov”. Bolaget

71 Göteborgs tingsrätt, avdelning 13, Dom i mål nr T 13077-05, 2007-11-16, DO dnr 1108-2004

72 Popoola, Margareta, Hyresvärdarnas inflytande över segregationen, i Magnusson, Lena (red.) Den delade staden – segregation och etnicitet i stadsbygden, Umeå, 2001

73 DO:s dnr: 1209-2005.

74 DO:s dnr: 331-2006. Göta hovrätt tog upp fallet den 2 december 2008 men hade inte meddelat någon dom när denna rapport färdigställdes

75 94-09-12, NJA:1994 s. 511

76 85-03-01, NJA:1985 s.226

77 DO:s Dnr 73-2005

Segregation och diskriminering

har vid val av hyresgäster också tagit hänsyn till den för trapphuset, gården och bostadsområdet mest lämpade hushållssammansättningen. Denna urvalsprocess belyser hur bostadsbolag ser på bostadssökanden och hur de har en önskan att aktivt styra individer och grupper till eller från vissa bostadsområden. Även om inte människors hudfärg, religion eller etniska bakgrund är urvalsfaktorer i uthyrningsprocessen finns det dock en uppenbar risk att de styrande och sorterande strategierna i systemet även appliceras på dessa faktorer, så som var fallet vad gäller Västerstaden. I DO:s utredning av MKB bekräftades också av en medarbetare att det förekommit att urval gjorts utifrån individers etniska bakgrund. Efter att DO uppmärksammat MKB på problemen använder sig bolaget sedan september 2006 av en process som är tydligare och som minskar utrymmet för subjektiva bedömningar och diskriminering.

Ett sätt att undersöka förekomsten av diskriminering i samhället både på individuell och strukturell nivå är att använda metoden praktikprovning (situation testing). Metoden innebär förenklat att personer med till exempel olika etnisk tillhörighet var för sig men på samma sätt utger sig för att efterfråga något. Genom en analys av resultatet kan skillnader i behandling och bemötande synliggöras både i enskilda fall och generellt. I Sverige har metoden använts i begränsad omfattning av forskare men internationellt är den väl beprövad.

Det finns några få studier om bostadsmarknaden där man använt sig av metoden. En studie genomfördes av Hyresgästföreningen som lät en bostadssökande med svenskklingande namn och en person med utländskklingande namn kontakta ett stort antal privata och kommunala bostadsbolag per telefon. Den analys av studien som Hyresgästföreningen presenterade i början av år 2007 visade på ett tydligt mönster av diskriminering⁷⁸. Studien ledde till ett antal anmälningar om diskriminering till DO. I alla anmälningarna kunde DO konstatera att det fanns skillnader mellan telefonsamtalen som de två bostadssökande genomfört både vad gäller bemötande och information och erbjudande om lägenheter. DO valde att driva ett ärende vidare där bolaget försökte styra personen med utländskt klingande namn till ett visst geografiskt område och lyckades få till stånd en förlikning där bostadsbolaget betalade 20 000 kr i skadestånd och förband sig att vidta förebyggande åtgärder för att motverka diskriminering⁷⁹.

Växjö Universitet genomförde år 2007 också en studie av förekomsten av diskriminering på bostadsmarknaden där man använde sig av metoden praktikprovning. Även i den studien visar forskarnas analys att den etniska bakgrunden är en avgörande faktor vid val av hyresgäster. Forskarna undersökte i det här fallet i vilken utsträckning individer med typiskt arabiskt/muslimskt namn diskrimineras då de söker hyreslägenhet i Sverige. Studien omfattar hela Sverige och upplägget var att tre fiktiva personer, en med namnet Erik Johansson, en med namnet Maria Andersson och en med namnet Mohammed Rashid anmälde sig som sökande till lediga hyresrättslägenheter. Lägenheterna var utannonserades av både privatpersoner och företag på Blocket.se. Underlaget för analysen var intresseanmälningar från de tre personerna till 500 privatpersoner och företag. Det enda som skiljde sig åt i de webbformulär som fylldes i var de sökandes namn och kön. Resultatet från utskicken till de privata uthyrningsföretagen blev att Maria fick svar på 71 % av sina förfrågningar, av vilka 8 % resulterade i ett erbjudande om att se på en lägenhet. Erik fick respons på 60 % av förfrågningarna, med erbjudande om bostadvisning i 8 % av fallen. Muhammeds svarsfrekvens var betydligt lägre, endast 44 % svarade och i 2 % av dessa fick han erbjudande om bostadvisning. Svarsfrekvensen och utfallet för de tre testpersonerna visar tydligt att privata företag tenderar att föredra etniskt svenska kvinnor och män före en sökande man med ett arabiskt/muslimskt namn. När det gäller privatpersoner som skulle hyra ut

⁷⁸ Hyresgästföreningen, Diskrimineringsbarometern, en undersökning om diskriminering på bostadsmarknaden, Stockholm, 2007

⁷⁹ DO:s dnr: 159-2007

Segregation och diskriminering

bostäder fick Maria se på 20 % av bostäderna, Erik på 10 % och Muhammed på bara 4 %⁸⁰. Här verkar det subjektiva urvalet, sorteringen av människor, vara ännu tydligare, både vad gäller kön och etnisk tillhörighet.

3.6 Hur diskriminering kan bidra till segmentering

En situation där det råder tydlig segmentering på bostadsmarknaden, med överrepresentation av personer med annan etnisk bakgrund än svensk i vissa bostadsformer och underrepresentation i andra, kan antyda att invandrade personer (och deras barn) har svårigheter att få tillträde till delar av den svenska bostadsmarknaden. Det svenska segmenteringssmönstret som återfinns i landet som helhet såväl som lokalt, innebär en underrepresentation av personer med utländsk bakgrund i egnahem och bostadsrätt och en överrepresentation i hyresrätt, särskilt i Allmännyttans bestånd. Den skeva fördelningen antyder att personer med utländsk bakgrund inte har samma möjligheter att göra bostadskarriär som infödda svenskar. Många personer med annan bakgrund än svensk, särskilt de med utomeuropeiskt ursprung, får sin första bostad inom Allmännyttans bestånd, ofta i bostadsområden där andelen personer med annan etnisk bakgrund än svensk redan är hög. Många blir också kvar inom Allmännyttan, och i de svenskglea bostadsområdena i många år och som beskrivits i kapitel två är inte detta boende alltid självvalt.

Möjliga orsaker till segmentering kan identifieras på flera nivåer. Dels kan det röra sig om faktorer som går att härleda till ett mera generellt strukturellt underläge gentemot infödda svenskar som inte direkt har med bostadsmarknadens funktionssätt att göra. Personer med annan etnisk bakgrund än svensk har generellt sett sämre ekonomiska förutsättningar, både vad gäller inkomstnivåer och inkomsttrygghet, än majoritetsbefolkningen – faktorer som har avgörande betydelse för möjligheterna att låna till bostadsrätt eller villa. DO:s erfarenhet är också att diskriminering på arbetsmarknaden är ett omfattande problem, vilket bidrar till sämre förutsättningar på bostadsmarknaden. Det innebär dock att lösningar på problemen på bostadsmarknaden till en del också måste sökas utanför bostadsmarknaden. Det strukturella underläget kan också visa sig i form av generellt sett sämre kännedom om hur denna del av bostadsmarknaden fungerar, och/eller sämre kontaktnät inom denna del av marknaden.

Men segmenteringen kan även förklaras med mer direkta former av diskriminering på bostadsmarknaden. När det gäller bostadsrättssegmentet så finns det stöd för att det förekommer att personer med annan etnisk bakgrund än svensk nekas medlemskap i bostadsrättsföreningar på grund av att styrelsen inte vill se fler invandrare i föreningen⁸¹. Från mäklare kommer också information om att det förekommer att säljare av bostadsrätter eller villor väljer bort köpare med annan etnisk bakgrund än svensk, kanske beroende på påtryckningar från grannar. Denna typ av förfarande är dock inte olaglig, eftersom privatpersoner inte omfattas av gällande diskrimineringslagstiftning. Situationen i Sverige kan jämföras med den i Norge, där även privatpersoner omfattas. Där fälldes nyligen en säljare som inte velat sälja sin villa till ett par med utländsk härkomst, trots att dessa bjudit högst. Ett antal av de anmälningar som kommit in till DO gäller diskriminering där individer utestängs genom att fastighetsmäklare exkluderar personer med annan etnisk tillhörighet än svensk från visningar⁸² eller av någon anledning inte kontaktar personer när budgivningen startar⁸³.

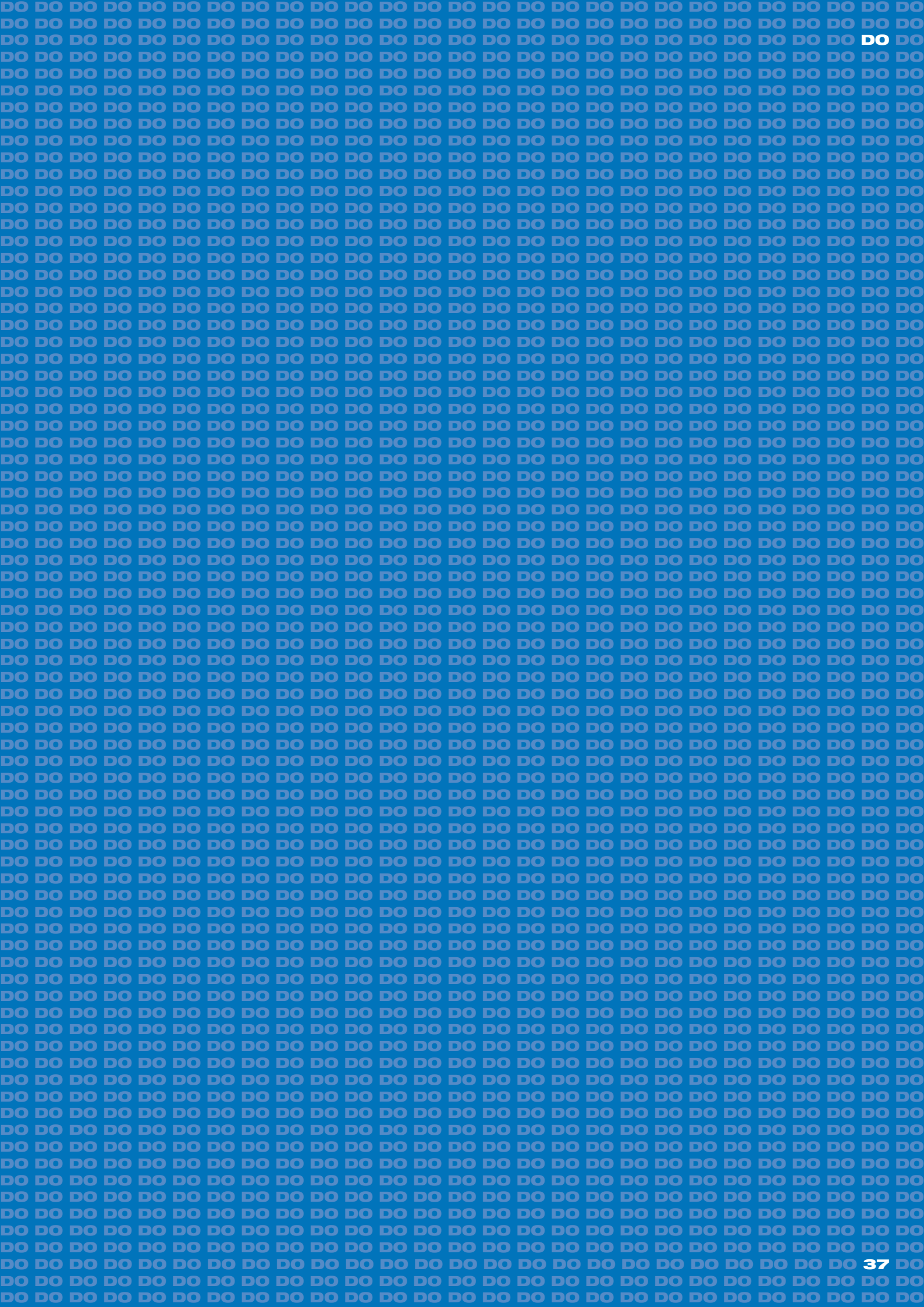
En intressant granskning som belyser problemet med diskriminering på bostadsrättsmarknaden har gjorts av tidningen Helsingborgs Dagblad som i en rad artiklar redogjort för resultatet av

80 Ahmed Ali & Hammarstedt Mats, Discrimination on the housing market – a field experiment on the internet, Växjö, 2007

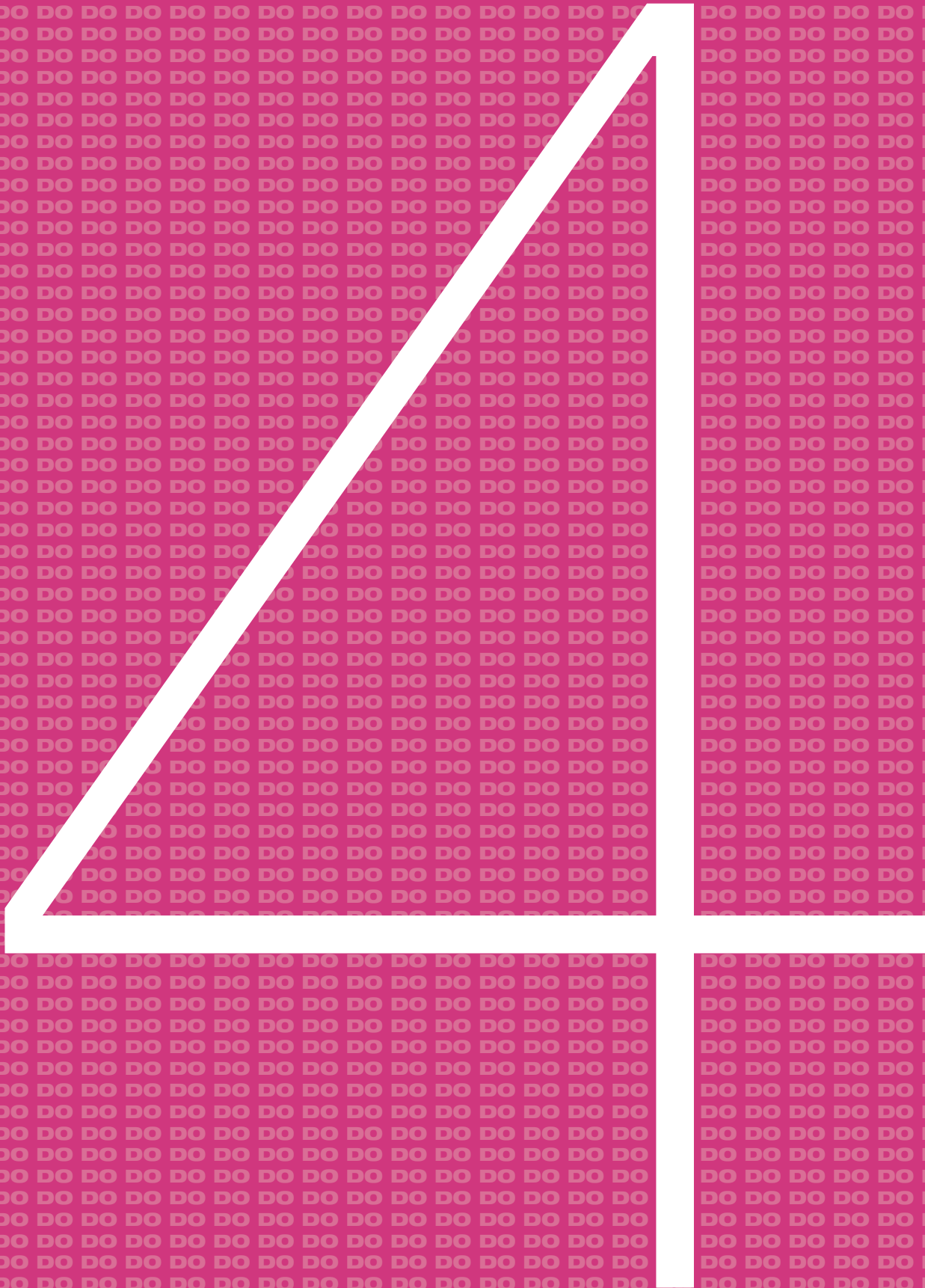
81 Johansson, Emma, Andreasson, Lars, Helsingborgs Dagblad: Invandrare nekas köpa bostadsrätter, 2007-03-18, Helsingborg

82 Se till exempel DO:s dnr 406-2007.

83 DO:s dnr 701-2007.



DO



Förmedlingssystem och uthyrningskriterier

4.1 Inledning

Den dominerande boendeformen för etniska minoriteter i det svenska samhället är hyresrätten. Förhållandet är som vi visat i kapitel två och tre till en del en följd av etniska minoriteters begränsade möjligheter att själva välja sitt boende. Koncentrationen till hyresmarknaden gör det intressant att närmare undersöka både de system som finns på hyresmarknaden och de strukturer som finns på ägandedelen av bostadsmarknaden. Det är viktigt att närmare undersöka om och hur utbudssidan, de institutionella aktörernas förmedlingssystem och uthyrningskriterier, tenderar att missgynna etniska minoriteter.

Bostadsbolag använder sig av olika system för att hyra ut lägenhetsbeståndet och för att identifiera lämpliga hyresgäster. I sin enklaste form kan det handla om att fastighetsägare hyr ut lediga lägenheter till personer som kontaktar värden. Större bostadsbolag kan använda sig av webbaserade system där lediga lägenheter utannonseras på en hemsida och där bostadssökande också kan registrera intresseanmälningar. På vissa orter finns det mer centraliserade system för förmedling av kommunala och privata bostadsbolags lägenheter på orten. Som beskrivits i kapitel två var sådana system eller köer vanliga tidigare men de återfinns idag endast på ett fåtal orter som till exempel Göteborg och Stockholm.

Bostadsbolagens sätt att välja ut hyresgäster bland de bostadssökande är också i olika grad formaliserat. Graden av insyn i denna process och de kriterier som hyresvärden använder sig av är av intresse ur ett diskrimineringsperspektiv. Avgörande för individers möjligheter att få en bostad är förstås hur högt ställda kraven är men också hur tydliga de är och hur de tillämpas i praktiken.

Även om fokuset i detta kapitel ligger på hyresrättsmarknaden är det viktigt att ett arbete mot diskriminering och för att främja lika rättigheter och möjligheter omfattar bostadsmarknaden som helhet. Strukturer som riskerar att försvåra för etniska minoriteter att få tillgång till bostadsrätts- och egnahemsmarknaderna kommer därför också att belysas något.

4.2 System för uthyrning och förmedling av bostäder

Utformningen av systemen för uthyrning och förmedling av bostäder kan leda till att individer ges olika möjligheter att välja sitt boende. DO:s erfarenhet är att systemen är en viktig struktur i förhållande till de bostadssökandes förutsättningar på bostadsmarknaden.

Systemen för förmedling och uthyrning av bostäder kan utformas på olika sätt. Ett intressant exempel är det kommunala initiativet Boplats Göteborg. Kommunen äger merparten av företaget och beskriver det som en marknadsplats som erbjuder service åt bostadsbolag och bostadssökande⁸⁷. Såväl kommunala som privata fastighetsägare är anslutna. DO har tagit emot ett tiotal anmälningar från personer som upplever att de har blivit diskriminerade när de sökt bostad genom Boplats Göteborg⁸⁸.

Boplats Göteborg har till DO redovisat hur systemet fungerar. En intresseanmälan från den sökande med information om lägenhetsstorlek och önskat område ligger till grund för att hitta en ledig lägenhet. Uppgifter om inkomstnivå, typ av inkomst, anledning till flytt och nuvarande boendeform ska också uppges. Intresseanmälan går till respektive hyresvärd som prövar

87 SOU 2007:14, Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv, 2007, Stockholm. Boplats Göteborg ägs till 40 % direkt av Göteborgs stad och 10 % vardera av Familjebostäder Göteborg AB, Bostads AB Poseidon och Göteborgs Stads Bostadsbolag AB. Dessa företag är i sig ägda av koncernen Förvaltnings AB Framtiden som i sin tur är ägt av Göteborgs stad.

88 Bland annat DO dnr: 237-2008, 141-2008, 41-2008, 1270-2007, 1139-2007, 887-2007, 595-2007, 582-2007, 997-2006, 792-2006, 1151-2004

Förmedlingssystem och uthyrningskriterier

ansökningarna mot de kriterier de ställer upp. De personer som uppfyller hyresvärdens krav sammanställs på en lista i turordning utifrån till exempel hur länge de har varit inskrivna hos Boplats Göteborg. Bostadsföretagen kan också välja att rangordna personerna slumpmässigt eller efter inkomst eller någon annan faktor. Turordningslistan är emellertid inte definitiv då systemet ger hyresvärderna möjlighet att ändra kriterier och flytta sökande i listan⁸⁹. De sökande har inte tillgång till listan och kan inte se vilken plats de har eller om de har blivit nedflyttade. De får inte heller något besked om varför de inte erbjuds en bostad.

Det finns en tydlig brist på insyn i systemet som tillämpas av Boplats Göteborg som kan orsaka en osäkerhet bland bostadssökande och en upplevelse av diskriminering. Även om Boplats Göteborg uppmanar hyresvärdar att informera om vilka urvalskriterier de tillämpar är det få som gör det på hemsidan. Det stora antalet anmälningar som kommit till DO visar att bostadssökande ofta hyser misstankar om att de blir förfördelade på grund av etnisk tillhörighet när de söker bostad via Boplats Göteborg.

Ett annat problem med systemet så som det är utformat är att det i sig också skapar ett utrymme för godtyckliga bedömningar. Otydligheten kring vilka kriterier som gäller och hur de tillämpas av hyresvärdarna lämnar också utrymme för diskriminering.

Ett förmedlingssystem som är utformat på ett annat sätt är Stockholms stads bostadsförmedling AB. Det som bestämmer om den bostadssökande blir kallad till en visning är hur länge han eller hon varit inskriven. När den sökande visat intresse för en lägenhet kan denne se vilken plats i kön han eller hon har och hur länge de som ligger bäst till har varit inskrivna⁹⁰. Hyresvärdarna kan ställa krav på hyresgästerna i fråga om till exempel inkomst, familjestorlek och betalningsanmärkningar. Vilka kriterier som gäller framgår dock alltid av den sida där den lediga bostaden utannonseras. Förmedlingssystemet i Stockholm är alltså på ett helt annat sätt överblickbart och tydligt än det i Göteborg, vilket innebär att risken för att bostadssökande upplever sig diskriminerade och att de faktiskt blir diskriminerade minskar⁹¹.

En stor del av lägenhetsbeståndet i Sverige hyrs dock inte ut via den här typen av formaliserade system. Det är vanligt att uthyrning bygger på att den bostadssökande anmäler intresse direkt till ett bostadsbolag eller en mindre hyresvärd där såväl uthyrningssystemet som urvalskriterierna är otydliga och lämnar mer eller mindre stort utrymme för godtyckliga bedömningar och diskriminering. Det rättsfall rörande bostadsbolaget Västerstaden som redovisats tidigare i kapitel tre är intressant även i det här sammanhanget då det belyser denna problematik. Västerstaden hittar hyresgäster till sina bostäder genom intresseanmälningar direkt till bostadsbolaget eller via marknadsplatsen Boplats Göteborg. När bostadsbolaget får ansökningar angående en ledig lägenhet kontrolleras de sökandes ekonomiska situation, anställningsform och om deras familjekonstellation passar den sökta lägenheten⁹². Västerstadens rutiner är inte reglerade internt utan den enskilde handläggaren gör själv en bedömning av de sökande. Då mannen i det aktuella fallet ringde Västerstaden några gånger för att bland annat bekräfta att hans ansökan blivit mottagen uppfattade handläggaren honom som påhängsen vilket enligt Västerstaden var anledningen till att han inte fick hyra lägenheten. Göteborgs tingsrätt slog dock fast att Västerstaden valde bort mannen på grund av hans etniska tillhörighet. Bristen på tydliga uthyrningskriterier och rutiner för uthyrning av bostäder ger den individuella handläggarens egna bedömningar ett stort utrymme vid valet av hyresgäst. I en sådan situation finns det en risk för att mer eller mindre uttalade strategier avseende sammansättningen av hyresgäster eller handläggares mer

89 Boplats Göteborgs yttrande till DO med diarienummer 140-2006-5 och 140-2006-10

90 Stockholms stads bostadsförmedling ABs hemsida; <http://www.bostad.stockholm.se/>

91 Se även Bråmås Åsa, Andersson Roger, Solid Dennis, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den segregerade staden, Norrköping, 2005

92 Göteborgs tingsrätt, avdelning 13, Dom i mål nr T 13077-05, 2007-11-16, DO dnr 1108-2004

Förmedlingssystem och uthyrningskriterier

eller mindre medvetna fördomar och stereotypa föreställningar påverkar beslut.

Bostadsbolagen uttrycker många gånger att de vill ha detta utrymme att välja hyresgäster och att de själva bäst vet vilka personer som passar i lägenhetsbeståndet. De tycks mena att eftersom de äger lägenheterna har de naturligt också rätten att välja vem som ska bo i dessa bostäder. Bostadsbolag uttrycker också att de har förmågan att manövrera i denna gråzon och göra subjektiva val utan att bryta diskrimineringslagstiftningen.

I den statliga utredningen ”Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder - ur ett dubbelt användarperspektiv” jämförs Boplats Göteborg och Stockholms stads bostadsförmedling ur ett diskrimineringsperspektiv. Det konstateras där att möjligheten till insyn är den viktigaste skillnaden mellan de två systemen. Samtidigt slår utredningen fast att bristen på insyn är en fara ur diskrimineringssynpunkt. I och med att processen är sluten och det är otydligt vilka kriterier som bostadsbolagen använder sig av i Boplats Göteborg menar utredningen att handläggarna som använder Boplats Göteborg har en möjlighet att välja personer utifrån personliga värderingar och att det egentligen är oundvikligt att detta faktiskt sker eftersom alla människor relaterar till andra utifrån det egna perspektivet. Följden kan enligt utredningen bli att bostadsbolagen bryter mot diskrimineringslagarna. Även om inte enskilda handläggare ämnar diskriminera kan det bli svårt att bevisa att valet av hyresgäster sker utifrån sakliga grunder om de blir anklagade för att ha diskriminerat någon. Samtidigt konstaterar utredningen att utformningen av systemet i Göteborg gör att det inte går att kontrollera att diskriminering inte förekommer⁹³.

4.3 Uthyrningskriterier

De kriterier som bostadsbolagen använder sig av för att välja hyresgäster är en struktur på hyresmarknaden som är viktig ur ett diskrimineringsperspektiv. Som vi visat i föregående avsnitt är tydligheten kring de krav som ställs på bostadssökande för att de ska kunna accepteras som hyresgäster viktig. Men också utformningen av kriterierna är intressant i sammanhanget eftersom kraven utestänger grupper av individer i samhället från ett bostadsområde, en hyresvärd eller från hela hyresmarknaden. Boverket listar i en rapport exempel på de krav som bostadsbolag ställer för att enskilda personer eller familjer ska kunna accepteras som hyresgäster⁹⁴:

- Inga hyresskulder eller andra betalningsanmärkningar accepteras
- Fast eller varaktig anställning (arbetsgivarintyg kan krävas)
- Socialbidragstagare accepteras inte
- Inkomsten ska vara minst 3 gånger årshyran
- Inkomsten ska vara minst 4 gånger årshyran
- Krav på hushållsstorlek; krav på max antal barn i hushållet
- Tillräcklig inkomst för att kunna betala hyran (intyg krävs)
- Relevant inkomstnivå för att kunna betala hyran
- Tidigare skötsamhet
- Vid betalningsanmärkningar krav på borgenär
- Hyresgästen måste vara minst 18 år
- Hyggligt regelbunden inkomst i form av förvärvsarbete eller a-kassa⁹⁵

93 SOU 2007:14 Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder - ur ett dubbelt användarperspektiv, Stockholm, 2003

94 Boverket, Välkommen till bostadsmarknaden – En lägesrapport om integration. Karlskrona, 2005

95 Boverket, Välkommen till bostadsmarknaden – En lägesrapport om integration. Karlskrona, 2005

Förmedlingssystem och uthyrningskriterier

Beroende på vilka av dessa kriterier som används av hyresvärdar och hur de kombineras är risken att relativt stora grupper i samhället får begränsade möjligheter på hyresmarknaden. Socialstyrelsen har angett uthyrningskriteriernas utformning som en av orsakerna till hemlösheten i Sverige eftersom de kan vara svåra att uppfylla⁹⁶.

Från DO:s utgångspunkt om allas lika möjligheter på bostadsmarknaden oberoende av etnisk tillhörighet blir det intressant att belysa om uthyrningskriterierna trots att de tillämpas lika för alla bostadssökande riskerar att påverka etniska grupper i samhället olika. Både Socialstyrelsen och Integrationsverket har i olika studier visat att det är betydligt vanligare med visstidsanställningar bland invandrare än bland svenskar. Statistik från år 2002 visar att nästan en tredjedel av de som var födda i Mellanöstern och som hade arbete var visstidsanställda jämfört med en femtedel av de svenskfödda. Andelen som var i arbetsför ålder och hade arbete av svenskfödda personer var i denna studie tre fjärdedelar medan endast cirka hälften av de födda i Mellanöstern och Nordafrika hade arbete⁹⁷. Även om det finns en felkälla i och med att statistiken döljer etniska minoriteter som är födda i Sverige, som romer, ger siffrorna oss en antydning om situationen på arbetsmarknaden. Problemen för etniska minoriteter på arbetsmarknaden är också något som blir tydligt i DO:s arbete där frågan lyfts genom anmälningar om diskriminering och generellt av etniska minoriteter i kontakter med DO. Förhållandena på arbetsmarknaden riskerar uppenbarligen att påverka minoriteters möjligheter på bostadsmarknaden negativt om arbete och anställningsform används som urvalskriterier vid uthyrning av bostäder.

Även kraven kring inkomstnivå drabbar grupper som tenderar att ha lägre inkomster. Socialstyrelsen visar i studien som refereras till ovan även att människor som är födda i Mellanöstern och Nordafrika i genomsnitt tjänar cirka 35 procent mindre än vad svenskfödda personer gör⁹⁸. Alltså riskerar vissa etniska minoriteter att missgynnas genom dessa krav. Integrationsverket har i sin studie ”Rapport integration 2003” visat att så kallade områdeseffekter kan påverka en persons utgångsläge på arbetsmarknaden. Med områdeseffekter menas att personer som bor i ett område med hög sysselsättningsgrad där många har bra utbildningar och höga inkomstnivåer påverkas av omgivningen till att själva få ett bra jobb och tvärtom. På så sätt kan bostadsområdet inverka på ens möjlighet att få den anställning och inkomst som kan leda till att man uppfyller hyresvärdars sorteringskriterier och kan få en lämplig lägenhet⁹⁹.

Skillnaden i anställningsform finns inte endast mellan etniska minoriteter och majoritetssamhället utan också mellan kvinnor och män. Socialstyrelsen uppger i sin rapport ”Folkhälsa och sociala förhållanden Lägesrapport 2003” att 17 % av kvinnorna och 12,5 % av männen var visstidsanställda i början av 2000-talet¹⁰⁰. Vidare har JämO med hjälp av lönestatistik som SCB har tagit fram sammanfattat hur stor skillnaden är mellan kvinnor och mäns löner. Kvinnor tjänar enligt denna undersökning 83 % av vad män gör. Skillnaderna i lönenivå kan enligt JämO dels bero på att kvinnor i större omfattning arbetar deltid och att fler män än kvinnor har chefsbefattningar. Dock anser JämO att en av förklaringarna till att män tjänar mer än kvinnor som utför likvärdigt arbete beror på diskriminering av kvinnor¹⁰¹. Dessa siffror visar att även kvinnor riskerar att missgynnas på bostadsmarknaden på grund av urvalskriterier som gäller anställningsform och inkomstnivå.

Även Boverket har uppmärksammat att de krav som ställs på bostadssökande kan leda till att etniska minoriteter får svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Enligt Boverket ökar kraven på de som

96 Socialstyrelsen, Vårkningsförebyggande arbete – stöd till socialtjänsten och andra aktörer, Västerås, 2008

97 Socialstyrelsen, Folkhälsa och sociala förhållanden Lägesrapport 2003, Stockholm, 2004

98 ibid

99 Integrationsverket, Rapport integration 2003, Norrköping, 2003

100 Socialstyrelsen, Folkhälsa och sociala förhållanden Lägesrapport 2003, Stockholm, 2004

101 JämO, Statistik – hur se det ut i Sverige? Hämtat 2008-06-17 på: <http://www.jamombud.se/omjamstalldhet/statistik.asp>

Förmedlingssystem och uthyrningskriterier

söker bostäder ju större bostadsbrist det är på en ort. Boverket poängterar också att personer med utländsk bakgrund har sämre utgångsläge på bostadsmarknaden eftersom nyanlända invandrare har haft kortare tid på sig att etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden och att de inte har ett uppbyggt kontaktnät. Boverket menar dock att tiden i Sverige inte till fullo kan förklara skillnaderna eftersom även personer födda i Sverige med föräldrar som invandrat kan ha svårare att etablera sig på bostadsmarknaden och i övriga samhället än andra. Anledningen måste enligt Boverket vara att vissa etniska grupper är diskriminerade¹⁰².

Sociologen Margaretha Popoola poängterar att hyresvärden/ägaren och hyresgästen är två parter som har ett gemensamt intresse för en fastighet. Deras intresse skiljer sig dock genom att fastighetsägaren strävar efter att få ut ett ekonomiskt mervärde av en investering medan hyresgästen vill ha ett tillfredsställande boende. Hyresvärden kan göra detta genom att förvalta fastigheten på ett bra sätt så att den inte sjunker i värde samtidigt som så lite pengar som möjligt spenderas på underhåll för att på så sätt få ut maximal ekonomisk vinst. I denna strävan efter att skapa ett mervärde kan hyresvärdar önska så skötsamma och väl ansedda hyresgäster som möjligt för att på så sätt bidra till att hålla uppe värdet på fastigheter. Därigenom kan fastighetsägarna ha ett egenintresse av att styra sammansättningen av de boende så att inte etniska och religiösa grupper med dåligt rykte får tillträde till lägenhetsbeståndet, något som kan leda till diskriminering. Metoder för att styra de boende enligt de preferenser fastighetsägaren har kan vara att tillämpa krav på fast anställning eller att ha höga hyresnivåer. Popoola menar också att det faktum att hyresvärdarna själva kan bestämma dessa kriterier skapar möjligheten att forma selektiva och diskriminerande förmedlingssystem. Denna suveränitet gör också att de får en makt över hyresgästerna som de kan utnyttja efter sina egna behov¹⁰³.

4.4 Strukturer på bostadsrätts- och egnahemsmarknaderna

Även vad gäller bostadsrätts- och egnahemssegmenten finns system som uppställer villkor som individer måste uppfylla för att få tillgång till dessa typer av bostäder. Det är intressant att se om det utrymme för godtycklighet och diskriminering som finns i strukturerna på hyresrättsmarknaden också går att identifiera när det gäller övriga delar av bostadsmarknaden.

I bostadsrättsföreningar ägs fastigheterna av de boende själva genom föreningen. De boende får därigenom en direkt möjlighet att påverka hur föreningen och fastigheterna förvaltas. Resonemanget i tidigare avsnitt om hur fastighetsägare använder sig av olika strategier i syfte att skapa ett mervärde är därför minst lika intressant när det gäller bostadsrättsmarknaden.

Bostadsrättslagen (SFS 1991:614) slår fast att villkor för medlemskap i bostadsrättsföreningar ska regleras i föreningarnas stadgar. Villkoren får inte innebära bland annat att medlemskap kan nekas på grund av någons medborgarskap, inkomst eller förmögenhet eller på grund av någon annan oskäligen anledning. Även lagen (2003:307) om förbud mot etnisk diskriminering omfattar bostadsrättsföreningar. Innebörden av båda lagarna är alltså att bostadsrättsföreningar inte kan utesluta personer med annan etnisk tillhörighet än svensk.

Utifrån rättsfall och en granskning gjord av Helsingborgs Dagblad har det i kapitel 3.6 visats att diskriminering på grund av etnisk tillhörighet förekommer på bostadsrättsmarknaden och hur bostadsrättsföreningar har strategier för att utesluta personer med annan etnisk tillhörighet än svensk. Varje år får också DO in ett tiotal anmälningar mot bostadsrättsföreningar varav många handlar om att individer upplever att de blivit nekade medlemskap på grund av den etniska tillhörigheten.

¹⁰² Boverket, Välkommen till bostadsmarknaden – En lägesrapport om integration, Karlskrona, 2005

¹⁰³ Popoola, Margareta, Hyresvärdarnas inflytande över segregationen, i Magnusson, Lena (red.) Den delade staden, Umeå, 2001

Förmedlingssystem och uthyrningskriterier

Det finns en uppfattning om att villkoren inom ägandesegmentet är lika för alla i och med att man kan välja att köpa en bostad och att det är betalningsviljan som styr vem som köper en bostad. Den bilden har problematiserats bland annat av sociologen Margaretha Popoola som menar att verkligheten ser annorlunda ut eftersom alla inte har möjlighet att köpa en bostad även om de vill. Ekonomiska restriktioner i systemet eller diskriminerande banker och mäklare kan hindra individer från att köpa en bostad i det område de önskar. Samtidigt kan de som har ekonomiska möjligheter välja sina grannar och sin omgivning och bosätta sig i segregerade områden¹⁰⁴.

Förutsättningarna för att få lån och bankernas vilja att låna ut pengar är grundläggande för de flesta personers möjligheter att köpa en bostadsrätt eller en villa. Av en studie som Boverket har gjort framgår att banker kräver att låntagaren ska ha goda ekonomiska förutsättningar i form av en stadigvarande inkomst eller en förmögenhet. Bankerna bedömer en låneansökan utifrån en kalkyl som visar om den sökande kommer att kunna betala sitt bostadslån och sina övriga levnadskostnader och utifrån hur bra investering köpet är. Även här kan alltså vissa etniska minoriteters sämre förutsättningar att få en fast anställning eller en tillräcklig lön skapa hinder på bostadsmarknaden genom att personer inte medges lån. Förutom de formella finansiella kraven uppger Boverket i sin rapport att banker mer sannolikt lånar ut pengar till välkända och trogna kunder än till andra. Om banken har en god relation till låntagaren kan det hända att de bortser från de formella kraven och medger ett lån. Boverket pekar även på bristen på kulturell kompetens som kan finnas på banker vilket kan leda till att de inte ser etniska minoriteter som en viktig kundkrets och därigenom missgynnar dem¹⁰⁵.

Institutet för bostads- och urbanforskning har belyst hur mäklare resonerar kring diskriminering och om det kan förekomma vid försäljning av bostäder. Vissa av de intervjuade mäklarna uppgav att det kan hända att vissa etniska minoriteter kan bli diskriminerade men att de inte känner till något konkret fall. En mäklare refererade dock till ett fall där en säljare meddelat att: ”jag ska sälja men du får inte sälja till en zigenare eller en invandrare” Dock medger de att vissa säljare väljer att sälja till någon annan spekulant än den som lagt det högsta budet. Detta kan enligt de intervjuade till exempel bero på att personkemin inte stämmer. En slutsats är att kombinationen av köparens underläge och mäklares behov av att ha gott rykte på en marknad med stor konkurrens gör att det finns en påtaglig risk för att etniska minoriteter inte behandlas lika om det i säljarnas grannskap finns en utbredd misstro mot etniska minoriteter¹⁰⁶.

Ytterligare en struktur i det svenska samhället som orsakar problem för vissa etniska minoriteter är att banker och låneinstitut lånar ut pengar mot ränta. Muslimska grupper som på religiös grund inte får uppbara eller betala ränta har svårt att ta lån och har därför sämre möjligheter att köpa en bostad.

4.5 Avslutande reflektioner

På bostadsmarknaden finns såsom visats i kapitlet olika system eller strukturer som mer eller mindre medvetet utformats så att de ger ett utrymme för godtyckliga bedömningar. Systemen öppnar därmed också för möjligheten att hänsyn tas till etnisk tillhörighet och att individer utsätts för diskriminering. Andra strukturer missgynnar mer direkt vissa etniska grupper eftersom dessa många gånger har en mer utsatt situation i samhället allmänt, till exempel vad gäller anställningstrygghet och inkomst.

104 Popoola, Margareta, Hyresvärdarnas inflytande över segregationen, i Magnusson, Lena (red.), Den delade staden, Umeå, 2001

105 Boverket, Välkommen till bostadsmarknaden – En lägesrapport om integration, Karlskrona, 2005

106 Bråmås Åsa, Andersson Roger, Solid Dennis, Bostadsmarknadens institutioner och grindvakter i den segregerade staden, Integrationsverket, Norrköping, 2005

Förmedlingssystem och uthyrningskriterier

När enskilda personer ges ett stort utrymme att utifrån subjektiva bedömningar själva avgöra till exempel vem som ska få en hyreslägenhet, köpa en bostad eller bli medlem i en bostadsrättsförening finns risken att preferenser, fördomar och stereotypa föreställningar får genomslag. Det finns också forskning som visar att individer mer eller mindre omedvetet tenderar att favorisera personer som bedöms tillhöra den egna gruppen¹⁰⁷. Boverket har som nämnts i kapitlet också pekat på risken att personer som upplevs som kända på olika sätt gynnas av banker. Det finns på samma sätt också en uppenbar risk att de formella krav eller uthyrningskriterier som olika aktörer använder sig av tillämpas olika strikt beroende på vem det är som söker bostad, medlemskap eller lån. Otydliga system och regler som ger individer stort handlingsutrymme kan alltså leda till att etniska minoriteter på olika sätt missgynnas och att de därmed inte har samma möjligheter på bostadsmarknaden som majoritetsbefolkningen.

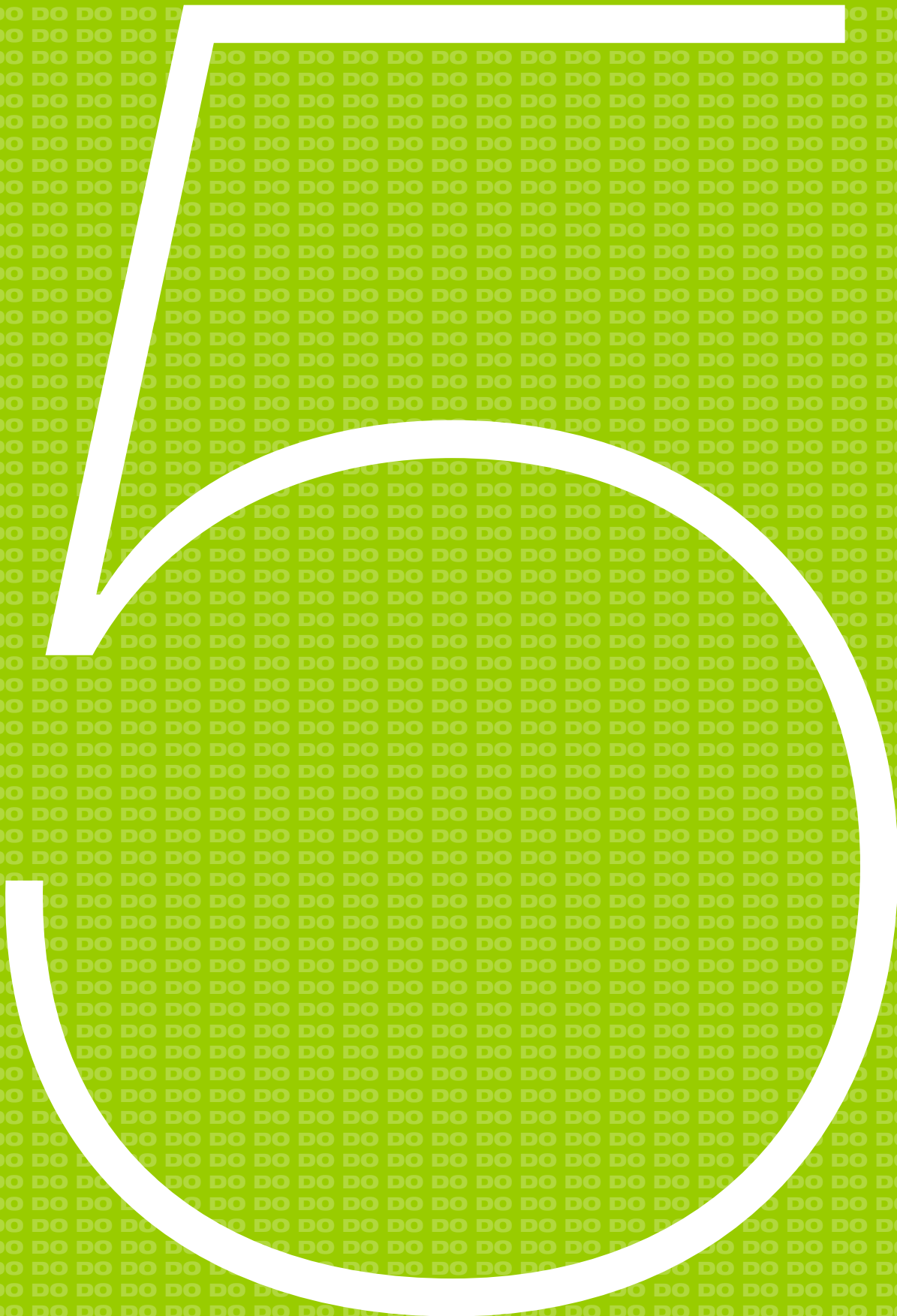
De uthyrningskriterier som hyresvärdar använder sig av för att välja hyresgäster är enligt bostadsbolagen själva uppställda för att försäkra sig om att hyran kommer in i rätt tid varje månad. Utifrån detta perspektiv kan dock ifrågasättas om det är motiverat att kräva en inkomst som är fyra gånger högre än hyran eller på vilket sätt det är relevant vilken typ av inkomst en bostadssökande har, till exempel lön eller socialbidrag. Vissa bostadsbolag, som till exempel MKB, anser att socialbidrag är en tillräckligt trygg inkomst medan andra inte gör det. Det är också vanligt att de kriterier som tillämpas av en hyresvärd ser olika ut beroende på vilket bostadsområde en lägenhet ligger i. Att uthyrningskriterier används som en strategi för att utesluta och styra svaga grupper är tydligt och medges också av vissa bostadsbolag. Även IBF har konstaterat detta i rapporten ”Segregation och segmentation på bostadsmarknaden – Exemplet Malmöregionen”¹⁰⁸. Strategier som syftar till att styra olika grupper påverkar som visats i kapitlet även indirekt etniska minoriteter. Det kan inte heller uteslutas att kriterierna av vissa aktörer utformas och används i syfte att utesluta just etniska minoriteter.

Vad gäller de strukturer som belysts i detta kapitel är det tydligt att för att minska risken för att individer som tillhör etniska minoriteter missgynnas och diskrimineras måste det skapas en bostadsmarknad som kännetecknas av ett stort mått av öppenhet och tydlighet. Och att bostadsbolagen i sin verksamhet använder sig av tydliga regler och rutiner som styr individens handlande och som minskar utrymmet för subjektiva och godtyckliga bedömningar. En stor utmaning är också att förändra den strävan som finns hos bostadsbolag och andra aktörer på bostadsmarknaden att styra olika grupper i samhället till eller från bostadsformer, fastigheter eller bostadsområden.

Beskrivningen av situationen i samhället för många av de som tillhör etniska minoriteter visar att flera av de hinder som finns på bostadsmarknaden beror på strukturer som går att finna inom samhällsområden utanför bostadsmarknaden. Ett arbete med syfte att åstadkomma lika möjligheter på bostadsmarknaden för alla oberoende av etnisk tillhörighet kräver därför ett mycket brett anslag. Det är därför också viktigt att ha en god förståelse för de processer i samhället som leder till att individer och grupper missgynnas på bostadsmarknaden. Denna rapport har inte ambitionen att ge en heltäckande bild av orsakerna till problemen kring diskriminering på bostadsmarknaden utan syftar till att belysa de strukturer, främst på bostadsmarknaden, som är särskilt viktiga ur ett diskrimineringsperspektiv. I rapportens femte och sista kapitel kommer ett antal förslag på åtgärder formuleras som tar sin utgångspunkt i de problem som formulerats i rapporten och som riktar sig mot en rad aktörer på lokal och central nivå på bostadsmarknaden och inom andra samhällsområden.

107 Lindholm Torun, Socialpsykologiskt perspektiv. Fördomar och diskriminering- klassiska problem i modern skepnad, i Diesen Christian, Lernstedt, Claes, Lindholm Torun, Pettersson Tove, Likhhet inför lagen, Stockholm, 2005

108 Andersson, Roger och Bråmås, Åsa, Segregation och segmentation på bostadsmarknaden - Exemplet Malmöregionen. IBF Working Papers No. 56, Uppsala, 2008



Sammanfattning och åtgärder

5.1 Sammanfattning

DO:s särskilda arbete kring diskriminering på bostadsmarknaden och de juridiska processer som DO drivit pekar med all tydlighet på att diskrimineringen på bostadsmarknaden är ett omfattande samhällsproblem. Såväl forskning kring segregation som studier kring diskriminering och DO:s lokala arbete med etniska minoriteter bekräftar bilden av att vissa grupper i det svenska samhället har sämre möjligheter på bostadsmarknaden på grund av sin etniska tillhörighet. Förekomsten av diskriminering är tydlig både på strukturell och individuell nivå. Rapporten bygger på en mängd kunskapskällor, inte minst aktörer som direkt berörs av frågan i olika led, vilket ger den en särskild styrka.

Det finns bostadsområden i svenska städer med missförhållanden som gör att det kan ifrågasättas om rätten till bostad är tillförsäkrad alla utan diskriminering och om Sverige lever upp till åtaganden enligt internationella konventioner. DO kan konstatera att avsaknaden av ett rättslig skydd där rättighetens innebörd, ansvaret för att förverkliga rättigheten och möjligheten att utkräva rättigheten, leder till att grupper och individer inte får tillgång till rättigheten och därigenom diskrimineras.

Majoritetsbefolkningen och grupper med annan etnisk tillhörighet än svensk lever tydligt åtskiljda i olika bostadsområden och olika boendeformer. Den uppdelningen ökar och blir tydligare samtidigt som individer från vissa etniska minoriteter upplever att bostadsområde och bostadsform inte är självvalt. Segregeringen och segmenteringen i våra svenska städer har flera orsaker men diskrimineringens betydelse har fått ökad uppmärksamhet inom forskningen och bland olika samhällsaktörer. DO:s erfarenhet från arbetet kring diskriminering på bostadsmarknaden, från diskrimineringsanmälningar och juridiska processer är att det finns diskriminerande strukturer på bostadsmarknaden som utestänger och styr individer till eller från vissa bostadsområden och på så sätt bidrar till segregation och segmentering.

De uthyrningskriterier och förmedlingssystem som finns på bostadsmarknaden är tydliga exempel på diskriminerande strukturer. Utformningen av systemen och den otydlighet och begränsade insyn som finns i systemen bidrar till ojämlikhet på bostadsmarknaden och ger ett utrymme för godtyckliga bedömningar och diskriminering. Även om förhållandena inte är lika tydliga inom boendeformerna egnahem kan DO konstatera att det vid köp och försäljning av bostäder förekommer strukturella hinder som hindrar etniska minoriteters boendekarriär. Mot denna bakgrund är det viktigt att utveckla kraftfulla åtgärder som motverkar och förebygger diskriminering och som pekar ut och fördelar ansvaret bland samhällets och bostadsmarknadens aktörer. Det krävs ett systematiskt arbete på olika nivåer där flera parallella åtgärder samverkar för att bekämpa den diskriminering som idag existerar.

Vissa aktörer på bostadsmarknaden är redan idag på olika sätt involverade i arbetet mot diskriminering på bostadsmarknaden. För att ge resultat och bidra till en nödvändig samhällsförändring krävs dock ett ökat och bredare engagemang i frågan. Det behövs en ökad medvetenhet om diskrimineringens förekomst på bostadsmarknaden och dess effekter samt olika aktörers roll och ansvar i antidiskrimineringsarbetet. Behovet av förändringsprocesser har funnits med som en röd tråd i arbetet med att utveckla nya metoder som kan minska diskrimineringen på bostadsmarknaden. Utifrån DO:s erfarenheter har ett antal konkreta förslag på åtgärder kunnat utvecklas. De förslag på åtgärder som DO presenterar i denna avslutande del har riktats mot olika aktörer på olika nivåer; (a) regeringen; (b) bostadsmarknadens aktörer; (c) lokalsamhället samt; (d) den sammanslagna ombudsmannamyndigheten. Avsikten med förslagen är att de sammantaget ska skapa förutsättningar för ett systematiskt arbete mot diskriminering på bostadsmarknaden. Förslagen kan också sägas redovisa offentliga och privata aktörers ansvar. Åtgärderna går naturligt in i varandra, och bygger till stora delar på varandra; för att ett effektivt

Sammanfattning och åtgärder

rätten till bostad för grupper som idag står utanför bostadsmarknaden och undanröja hindren för att göra boendekarriär. Positiv särbehandling ska ses som tillfälliga särskilda åtgärder för att missgynnade grupper ska komma ikapp och åtgärderna ska upphöra när ändamålet uppnåtts. Regeringen bör enligt DO sammanställa internationella erfarenheter av positiv särbehandling som åtgärd för att uppnå jämlikhet i boendet och utreda möjligheten att göra undantag i diskrimineringslagstiftningen i enlighet med gällande konventioner.

3. En generell översyn av det rättsliga skyddet mot diskriminering på bostadsmarknaden

Den bild av diskrimineringen på bostadsmarknaden som synliggjorts i DO:s särskilda arbete och rapporten gör att det finns skäl att ifrågasätta om den rättsliga regleringen idag är tillräckligt effektivt för att bekämpa diskrimineringen på detta område. Det finns idag endast ett individskydd mot diskriminering på bostadsmarknaden - ett förbud som den enskilde kan göra gällande om han eller hon diskrimineras. Det finns inga rättsliga förpliktelser för bostadsbolagen att vidta åtgärder som förebygger diskriminering och tillförsäkrar alla lika rättigheter och möjligheter på bostadsmarknaden. I en situation där diskrimineringen av individer har sin grund i strukturer på bostadsmarknaden och det också därför blir svårt att bevisa diskriminering i det enskilda fallet blir lagen, som den är utformad idag, otillräcklig. Rapporten visar tydligt på behovet av att ett systematiskt förebyggande arbete mot diskriminering på bostadsmarknaden måste utvecklas. DO anser att det är en viktig komponent i en effektiv statlig strategi mot bostadsdiskriminering att viktiga aktörer i bostadskedjan, bland annat bostadsföretagen får ett ansvar för att aktivt förebygga diskriminering och främja lika rättigheter. Det behövs därför enligt DO en översyn av nuvarande diskrimineringslagstiftning för att kunna flytta fram positionerna i det förebyggande arbetet.

4. Krav på redovisning av uthyrningskriterier och fördelningen av bostäder

Förmedlingen av bostäder sker idag utan krav på öppen redovisning av vem som får vilken lägenhet och på vilka grunder. En interdepartemental arbetsgrupp inom regeringskansliet har föreslagit att fastighetsägare ges en skyldighet att redovisa till kommunerna hur de tillämpar sina uthyrningskriterier och i praktiken fördelar bostäder¹⁰⁹. DO anser att det är viktigt att det skapas möjligheter till insyn och ett ansvar för fastighetsägare i denna del. DO föreslår därför att regeringen tar ställning till hur en skyldighet för fastighetsägare att lämna ut uppgifter om förmedling av lägenheter till kommunerna kan utformas. Vidare anser DO att denna skyldighet att lämna ut information även bör gälla i förhållande till DO. En sådan informationsskyldighet kan vara ett viktigt verktyg i utredningen av diskrimineringsfall.

5. Gemensamma icke diskriminerande uthyrningskriterier

De uthyrningskriterier som idag tillämpas av allmännyttan och privata fastighetsägare är utformade på ett sådant sätt att svaga grupper riskerar att uteslutas. Det förekommer också att uthyrningskriterierna används i syfte att styra och utesluta grupper. De kriterier och villkor som idag tillämpas av bostadsbolag måste därför förändras. Dagens krav bidrar till att hindra etniska minoriteters tillträde till hyreslägenheter. Socialbidragets betydelse och krav rörande antal hushållsmedlemmar har en exkluderande effekt för etniska minoriteter. Kriterierna bör därför förändras. De måste bli enhetliga, relevanta och icke diskriminerande. Till exempel bör olika inkomstkällor, bland annat samhällets olika stödformer, likställas när en fastighetsägare gör en bedömning av en bostadssökandes inkomst. Nya riktlinjer bör ha som absoluta krav att förmedlingen av bostäder baseras på turordning. DO föreslår därför att regeringen lämnar ett uppdrag till Boverket att utforma icke diskriminerande riktlinjer för uthyrningskriterier som både tar hänsyn till både hyresvärdens berättigade krav på hyresgästens betalningsförmåga och rätten till bostad på lika villkor. Det bör utredas huruvida olika stödformer i samhället måste förändras för att utgöra en mer säker inkomställa.

¹⁰⁹ Miljö och samhällsbyggnadsdepartementet, Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden Ds 2006:9, Stockholm, 2006

Sammanfattning och åtgärder

föreslagit att en kommunal organisation för bostadsservice inrättas¹¹⁰. DO stödjer detta förslag och anser att det skulle kunna bidra till att samla kommunernas ansvar på området. DO anser också att ett arbete mot diskriminering bör formuleras som en uttrycklig uppgift för en möjlig framtida kommunal organisation för bostadsservice.

2. Upprättandet av icke diskriminerande, transparenta bostadsförmedlingar:

De förmedlingsmetoder som idag tillämpas på hyresmarknaden ger ett stort utrymme för godtyckliga, diskriminerande bedömningar av bostadssökande. Anmälningar till DO, rättsfall, forskning och kontakter med minoriteter visar på nuvarande förmedlingsmetoders tydliga brister. Landets kommuner har, med ett fåtal undantag inte lyckats skapa fungerande, icke diskriminerande, bostadsförmedlingar. Detta trots att det är ett ansvarsområde som rättsligt har placerats hos kommunerna. DO anser att kommunerna har ett särskilt ansvar för att lokal samverkan etableras med syfte att utveckla icke diskriminerande bostadsförmedlingar. Ett samarbete där kommunen som huvudman samverkar med bostadsmarknadens aktörer på lokal nivå. Bostadsförmedlingarna ska vara transparenta. Utöver tydlig information om vilka förmedlingsprinciper som gäller måste bostadssökande få insyn i hur fördelning och urval sker. De som sökt en lägenhet och nekats ska få skriftlig information om vem som har fått lägenheten och motiven därtill. Kriterierna för bostadssökande måste vara enhetliga, relevanta och icke diskriminerande.

5.4 Förslag på åtgärder – bostadsmarknadens aktörer

1. Ett systematiskt arbete mot diskriminering

För att på ett effektivt sätt kunna motverka diskriminering och segregation på bostadsmarknaden är det viktigt att bostadsmarknadens aktörer ges och tar ett stort ansvar i frågan. Informella koder, förhållningssätt och formella regler hos bostadsmarknadens aktörer skapar diskriminerande hinder vilket påverkar etniska minoriteters möjligheter att uppnå lika rättigheter och möjligheter på bostadsmarknaden. Det kan konkret handla om vem som får ett hyreskontrakt, ett medlemskap i en bostadsrättsförening eller ett lån till köp av bostad för att nämna några exempel. Det finns en eftersläpning bland bostadsmarknadens aktörer när det gäller att driva ett systematiskt arbete mot diskriminering. DO anser att bostadsmarknadens aktörer har ett eget ansvar för att ett systematiskt arbete mot diskriminering kommer till stånd men erfarenheten visar ändå att kravet på ett systematiskt arbete mot diskriminering måste regleras i lag för att bli verklighet. Vidare anser DO till exempel att fastighetsägare, bostadslåneinstitut, förvaltare och förmedlare ska arbeta aktivt mot diskriminering och sätta upp egna handlingsplaner för detta arbete. Dessa bör vara konkreta och följas upp och utvärderas regelbundet. Branschorganisationerna har en viktig roll i det förebyggande arbetet både genom att ge stöd till sina medlemsföretag och att aktivt driva på arbetet

2. Branschreglering av exkluderande praxis och villkor

Då hyreslägenheter inte är det enda bostadssegment där diskriminering kan förekomma behöver även ägandesegmentets regler och rutiner ses över. Diskriminerande förfaringsätt förekommer även vid köp och försäljning av bostäder. Mäklare, bostadslåneinstitut och bostadsrättsföreningars ansvar behöver utvecklas i ett arbete för att kartlägga förekomsten av diskriminering vid köp och försäljning av bostäder. De regler, rutiner och krav som tillämpas måste granskas och uppdateras. Branschorganisationerna har även här en nyckelroll och ett stort ansvar.

¹¹⁰ Miljö och samhällsbyggnadsdepartementet, Rättvisa och jämlika villkor på bostadsmarknaden Ds 2006:9, Stockholm, 2006

