



## ***Diskriminering på bostadsmarknaden***

Redovisning av regeringsuppdrag IJ2009/1834/DISK

### **Innehåll**

<i>Diskriminering på bostadsmarknaden</i> .....	1
Inledning .....	2
Bakgrund till kartläggningen.....	2
Upphandling .....	2
Avgränsning av det ursprungliga uppdraget .....	3
Praktikprovning som metod .....	3
Sammanfattning av resultaten .....	6
Uppdraget .....	6
Resultaten i korthet .....	7
Studiens erfarenheter av praktikprovning .....	8
DO:s slutsatser .....	8
Kommentar till praktikprovningens analys.....	8
Slutord .....	10

### Bilagor:

- Regeringsuppdraget
- Rapport från Institutet för bostads- och urbanforskning;  
*Nedslag i diskriminering på bostadsmarknaden*

## Inledning

### Bakgrund till kartläggningen

Detta dokument är en redovisning av det uppdrag som DO fick av regeringen den 15 oktober 2009. Ombudsmannen uppdrogs att låta genomföra en kartläggning av förekomst och omfattning av diskriminering inom bostadsmarknaden.<sup>1</sup> Detta dokument redovisar kartläggningens resultat.

Uppdraget hade i sin ursprungliga form en omfattande och vidare ansats. Kartläggningen skulle beröra samtliga sju diskrimineringsgrunder, samtliga boendeformer samt hela landet. I diskussion mellan DO, anbudsmottagarna och Integrations- och jämställdhetsdepartementet, beslöts att arbetet skulle begränsas med tanke på det tidsspänn och de resurser som avsatts. Se det ursprungliga uppdraget i bilaga.

Kartläggningen har upphandlats mellan relevanta aktörer inom forskningsfältet ifråga. Efter genomfört arbete har den avrapporterats till DO, som nu i sin tur redovisar kartläggningens resultat till regeringen.

### Upphandling

I den offertförfrågan DO sände ut, angavs att kartläggningen skulle ge svar på frågor som ”Förekomst och omfattning av diskriminering på bostadsmarknaden. Och vilka uttryck tar sig bostadsdiskriminering?”<sup>2</sup>

Grundtanken var att få en nationell överblick. Dessutom skulle jämförelser mellan regioner, bostadsformer, privata och offentliga sektorn och mellan kvinnor och män göras. Uppdraget skulle så långt som möjligt omfatta samtliga sju diskrimineringsgrunder: kön, könsidentitet och könsuttryck, sexuell läggning, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning samt ålder.

I förfrågan angavs praktikprovning som en tänkbar metod, vilken tillsammans med andra skulle kunna skapa en vidare bild av diskrimineringen på bostadsmarknaden. Om praktikprovningen kom att genomföras skulle det ske med hänsyn till forskningsetiska principer. Kartläggningen skulle även utformas så att den var möjlig att upprepa för att möjliggöra jämförelser över tid.

Uppsala universitet, representerat av Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), presenterade fyra olika delar för att nå upp till det önskade målet med studien. Endast en av dessa berörde praktikprovning. I diskussion med Integrations- och jämställdhetsdepartementet togs beslutet att endast välja att genomföra praktikprovningensdelen.

---

<sup>1</sup> Diarienummer IJ2009/1834/DISK.

<sup>2</sup> Ur DO:s diarium: LED 2009/268, handling 6.

## **Avgränsning av det ursprungliga uppdraget**

Av tidsmässiga och ekonomiska skäl beslöts att praktikprovningen endast skulle koncentrera sig på de fem tidigare identifierade diskrimineringsgrunderna, nämligen etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, kön, sexuell läggning och funktionsnedsättning.

## **Praktikprovning som metod**

Praktikprovning är ett sätt att undersöka förekomsten av diskriminering i samhället – både på individuell och strukturell nivå. Detta innebär förenklat att personer med till exempel olika etnisk tillhörighet, var för sig men på samma sätt, utger sig för att intressera sig för något, till exempel en vara, en anställning eller en bostad. Genom en studie av resultatet kan skillnader i till exempel behandling och mottagande analyseras.

Det är viktigt att särskilja praktikprovningens olika former. Internationellt sett kan tre olika syften urskiljas:

- I kunskapshöjande syfte, för att belysa diskriminering i sammanhang där det vanligtvis är svårt att göra det.
- I juridiskt syfte, för att i domstol bevisa diskriminering inom ett område.
- I kvalitetsgranskande syfte, för att exempelvis granska en organisations förmåga att leva upp till policyer mot diskriminering.

Det etiska i praktikprovning som forskningsmetod har diskuterats länge i Sverige. Diskussionen har resulterat i avslag i olika forskningsansökningar från mitten av 1990-talet och framåt.

På senare tid har dock debatten om praktikprovning nyanserats. Detta tack vare internationella erfarenheter från bland andra USA, Nederländerna och Tjeckien, men också organisationer som International Labour Organization (ILO).<sup>3</sup>

## **Svenskt genombrott**

Ett svenskt genombrott för metoden kom när regeringen gav Integrationsverket, i samverkan med ILO, uppdraget att ta fram en praktikprovningsstudie på arbetsmarknaden.<sup>4</sup> Därefter har praktikprovning på diskrimineringsområdet blivit en alltmer accepterad forskningsmetod.

---

<sup>3</sup> För resonemang kring den svenska kontexten, se Rorive, Isabelle, *Att bevisa diskrimineringsfall – betydelsen av diskrimineringstester*, Byrån för lika rättigheter 2009; samt Hamzeh, Homan, *Praktikprovning: Tre ljusa killar är ett sällskap – tre mörka killar ett gäng*, Magisteruppsats i juridik, Stockholms universitet, 2005.

<sup>4</sup> Se bla International Labour Office, SYNTHESIS REPORT, Discrimination against native Swedes of immigrant origin in access to employment - Research study on Stockholm, Malmö and Gothenburg  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/swedish\\_discr\\_synthesis.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/swedish_discr_synthesis.pdf)

Syftet med praktikprovning är att påvisa en situation eller struktur som redan existerar. Det är därför av stor vikt att metoden används på ett sådant sätt att testobjektet inte avviker från sina rutiner.

Testpersoner måste agera precis som andra sökanden, vilka söker jobb eller bostad. Det ska med andra ord enbart finnas *en* skiljande faktor, såsom till exempel hudfärg. Kritik har riktats mot att de ofrivilliga deltagarna i fenomenet som testas – dörrvakten, försäljaren, chefen som nyanställer – utan samtycke ingår i en vetenskaplig undersökning. DO anser dock att samhällsnyttan överstiger den eventuella olägenhet utförandet skulle kunna bidra till. Naturligtvis är det viktigt att provningen sker i kombination med andra resultat för att peka på strukturer, och inte i syfte att hänga ut eller misstänkliggöra enskilda.

#### Andra svenska studier

Trots att metoden använts i begränsad omfattning av forskare i Sverige är den internationellt väl beprövad, särskilt vad gäller etnisk tillhörighet. Det är också utifrån denna diskrimineringsgrund som vissa tidigare svenska studier genomförts. När det gäller bostadsmarknaden finns två studier genomförda, en av Hyresgästföreningen och en av Växjö universitet.

Hyresgästföreningens studie gick ut på att en bostadssökande med svenskklingande respektive en person med utlandsklingande namn skulle kontakta ett större antal privata och kommunala bostadsbolag per telefon. Analysen presenterades i början av år 2007 och visade ett tydligt mönster av diskriminering.<sup>5</sup>

Studien ledde också till ett antal anmälningar om diskriminering till dåvarande Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. En av dessa drevs vidare och resulterade i en förlikning där bostadsbolaget betalade 20 000 kr i skadestånd och åtog sig att vidta åtgärder för att förhindra diskriminering i framtiden.<sup>6</sup>

Växjö universitet genomförde samma år en studie av förekomsten av diskriminering på bostadsmarknaden. Analysen visade att den etniska bakgrunden var en avgörande faktor vid val av hyresgäster. Utgångspunkten var densamma som i Hyresgästföreningens studie, men universitetet inriktade sig på arabiskt klingande namn i förhållande till svenskklingande. Lägenheterna utannonserades av både privatpersoner och företag. Femhundra intresseanmälningar skickades ut till privatpersoner och företag, vilket därpå utgjorde underlaget för analysen.

Resultatet från utskicken till de privata uthyrningsföretagen var tydliga. Maria fick svar på 71 procent av sina förfrågningar, av vilka 8 procent resulterade i ett erbjudande om att se på en lägenhet. Erik fick respons på 60

---

<sup>5</sup> Hyresgästföreningen, *Diskrimineringsbarometern - en undersökning om diskriminering på bostadsmarknaden*, Stockholm, 2007

<sup>6</sup> I det aktuella ärendet försökte bostadsbolaget styra personen med utländskt klingande namn till ett visst geografiskt område, se diarienummer 159-2007.

procent av förfrågningarna, med erbjudande om bostadsvisning i 8 procent av fallen. Muhammeds svarsfrekvens var betydligt lägre, endast 44 procent svarade och i 2 procent av dessa fick han erbjudande om bostadsvisning. När det gäller privatpersoner som skulle hyra ut bostäder fick Maria se på 20 procent av bostäderna, Erik på 10 procent och Muhammed på endast 4 procent. Anmärkningsvärt i detta fall är också den markanta skillnaden mellan könen.<sup>7</sup>

#### Privata initiativ

Det har också genomförts ett antal andra diskrimineringsstudier av såväl privatpersoner som journalister i Sverige. Polis- och juridikstudenter har testat krogdiskriminering, Sveriges Radio har testat benägenheten hos städbolag att tillmötesgå kunders krav om att endast skicka etniskt svenska städare och Dagens Nyheter har undersökt förekomsten av etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Dessa tester har alla genererat stor uppmärksamhet och bidragit till att öka medvetenheten hos allmänheten och branscherna själva om att diskriminering förekommer.

Ett av de privata initiativen har till och med påverkat rättspraxis och påvisat möjligheten att använda juridiken som förändringsverktyg. Det gäller den organiserade praktikprovning mot flera olika krogar i Stockholm, Göteborg och Malmö som genomfördes av en grupp juridikstudenter. Testpersonerna var likadant klädda och samtliga var nyktra. Personerna delade in sig i mörkhyade och ljushyade grupper och testade om de blev insläppta med några minuters mellanrum. På nio av de elva krogarna nekades samtliga mörkhyade grupper inträde med hänvisning till att de saknade medlemskort eller liknande, medan samtliga av de ljushyade grupperna släpptes in utan att tillfrågas om medlemskap eller dylikt. Studenterna hade som uttalad avsikt att driva eventuella förekomster av diskriminering vidare i en rättsprocess i syfte att åstadkomma en samhällsförändring. Testet resulterade också mycket riktigt i ett antal rättsprocesser, som så småningom ledde till flera fällande domar. I en av domarna slog Högsta domstolen fast att oavsett att juridikstudenterna deltagit i en diskrimineringsstudie, skulle diskrimineringen av dem som individer föranleda ersättningskyldighet för krogen.<sup>8</sup> Det finns anledning att tro att studenterna lyckades med sitt syfte att påverka, då uppmärksamheten som följde i viss mån tycks ha förbättrat förhållningssättet inom krogbranschen.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering fick i 2005 års regleringsbrev uppdraget att utreda och belysa rättsliga hinder för, samt för- och nackdelar med att använda praktikprovning för att säkra bevisning i diskrimineringsärenden. I den rättsstudie som skrevs kom ombudsmannen fram till flera svårigheter att som myndighet använda sig av metoden och framhöll att frågorna måste utredas vidare. Efter det har frågan

---

<sup>7</sup> Ahmed Ali & Hammarstedt Mats, *Discrimination on the housing market – a field experiment on the internet*, Växjö, 2007.

<sup>8</sup> Högsta domstolen Mål nr T 2224-07

uppmärksammas i flera sammanhang och även JO har påpekat vikten av ytterligare klargöranden kring rättsfrågorna<sup>9</sup>.

#### Kompletteringar nödvändiga

DO anser att användandet av praktikprovning som metod kan fylla viktiga funktioner. Dock är det av central betydelse att dessa genomförs noggrant, att förutsättningarna för de deltagande praktikprövarna är lika, att etiska överväganden noga diskuteras – i synnerhet med genomförarna av praktikprovningen. Det är också av vikt att de forskningsbaserade undersökningarna kompletteras med ytterligare information, till exempel genom intervjuer eller enkäter.

Praktikprovningen – rätt använd – kan hjälpa till att synliggöra att många diskriminerande händelser sällan handlar om enstaka missöden eller missförstånd, utan oftast är en del av ett större sammanhang, en struktur. Genom praktikprovningen belyses vikten av ett strukturerat förebyggande arbete och metoden kan tjäna som väckarklocka för såväl branschföreträdare som enskilda aktörer. Metoden som en form av kvalitetsgranskning/kvalitetssäkring kan utvecklas i ett samspel mellan de som berörs av diskriminering och aktörer som riskerar att diskriminera.

Praktikprovningen bör också ses som en del i DO:s strävan att driva på rättsutvecklingen. När enskilda eller grupper har använt praktikprovning för att belysa och anmäla diskriminering, har detta lett till positiva resultat. Praktikprovning kan synliggöra och leda i bevis strukturer som annars skulle vara svåra att ringa in.<sup>10</sup>

Praktikprovningens opinionsbildande roll ska inte heller underskattas. Debatterna som fördes efter såväl hyresgästföreningens studie som juriststudenternas projekt är i sig värdefulla då det synliggör diskriminering på ett tydligt sätt.

### **Sammanfattning av resultaten**

Nedan sammanfattar DO den studie som Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala universitet genomfört på uppdrag av ombudsmannen.

#### **Uppdraget**

Uppdraget har haft empirisk och metodologisk karaktär och har i första hand avsett att:

- Studera förekomsten av diskriminerande handlingar under processerna av hyreslägenhetsökning och bostadsrättsköp.

---

<sup>9</sup> Se beslut fattat av Justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger; diarienummer 2972-2009 och av beslut fattat av Justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren; diarienummer 1703-2007.

<sup>10</sup> För en överblick över exempel på hur praktikprovning som bygger på de berördas delaktighet har lett till att diskriminering har bevisats domstolar i olika delar av Europa, inklusive Sverige, se Rorive, Isabelle, *Att bevisa diskrimineringsfall – betydelsen av diskrimineringsstester*, Byrån för lika rättigheter 2009.

- Studera den roll som aktörerna på bostadsmarknaden – uthyrare respektive mäklare – spelat i dessa processer.
- Använda metoden praktikprovning för att undersöka förekomsten och karaktären av diskriminering på bostadsmarknaden.

Syftet med studien har även varit att studera om några av dessa aktörer har agerat som ”gatekeepers” eller grindvakter på bostadsmarknaden gentemot de grupper som av DO skulle kunna definieras som möjliga målgrupper för diskriminerande handlingar.

### **Resultaten i korthet**

Studien är gjord utifrån ett intersektionellt perspektiv och har därför utgått från antagandet att diskriminering sällan kan isoleras till en av de sju diskrimineringsgrunderna. Detta gäller för såväl vardagssituationer som strukturella sammanhang. Därför har studien omfattat flera diskrimineringsgrunder som ställts både var för sig och tillsammans.

Studien fokuserar på tillgång till bostad. Detta innebär alltså att personer vilka redan innehar en bostad inte ingår. Många av DO:s anmälningar handlar till exempel trakasserier av boende från fastighetsvärd eller bostadsrättsföreningens styrelse.

Studien delas upp i två delar: en uthyrar- och en mäklardel. Den förstnämnda bestod av 383 telefonsamtal till totalt 150 företag i 90 kommuner runt om i landet. Den andra delstudien bestod av totalt 44 besök på lägenhetsvisningar: 21 stycken i centrala Stockholm, 19 i centrala Helsingborg och 4 i centrala Lund. Alla dessa lägen var attraktiva och bostadsmarknaderna hade tillräckligt hög omsättning för att viktiga villkor för genomförandet av praktikprovningen skulle fyllas.

Visningar behöver vara öppna och allmänna för att det ska vara möjligt att genomföra praktikprovning. Det blev tydligt att sådana inte förekommer överallt. IBF tvingades uppdatera listor för planerade visningar några gånger, eftersom mäklaren enbart ordnade individuella besök. Situationen var särskilt begränsad i småorter där utbudet var minimalt eller obefintligt och där lokal fastighetsmäklare saknades.

Resultaten i korthet visar att:

- Diskriminering uppkom i större utsträckning på hyresmarknaden än på bostadsrättsmarknaden.
- Diskriminering påverkade grunden etnisk tillhörighet i större utsträckning än de andra diskrimineringsgrunderna.
- Diskriminering i mer indirekt bemärkelse avspeglades i båda studierna och för samtliga diskrimineringsgrunder men var mer påtagligt riktad mot personer med utländsk bakgrund i uthyrningsstudien och mot finska romer och muslimer i mäklarstudien.
- Brist på tillgänglighet påverkade personer med funktionsnedsättning vid visningssituationerna. Deras möjligheter att tillgå bostäder i särskilda hus och områden begränsades därför.

- Diskriminering förekom både i stora städer, mellanstora städer och mindre orter.
- Instruktioner att diskriminera förekom, i ett fall, från ägare gentemot mäklare.

### **Studiens erfarenheter av praktikprovning**

IBF menar att metoden är fruktbar för att studera förekomsten och karaktären av fenomenet diskriminering på bostadsmarknaden. Inte desto mindre ger praktikprovning bara en begränsad bild av det studerade problemet, eftersom den koncentrerar sig på en eller några få aktörer i taget och på ett eller ett par moment i den aktuella processen.

För att få en komplett bild av fenomenet bör hela kedjan av aktörer och moment i processen följas upp. Sökandet av en hyresbostad, respektive köpandet/säljandet av en bostad ingår då förslagsvis. Metoden bör också kombineras med andra metoder som till exempel enkäter och intervjuer. Dessutom borde mäklarna och olika grupper av säljare (av villor och lägenheter/bostadsrätter i etniskt homogena svenska områden till exempel) intervjuas under total anonymitet.

Bemötandet från fastighetsmäklarna var överlag positivt gentemot studiens testpersoner. Trots att vissa diskriminerande attityder förekom på i princip alla visningar, var bemötandet från mäklarnas och deras assistenters sida nästan uteslutande trevligt. Den positiva bilden bröts dock något vid ett tillfälle då även säljaren befann sig i bostaden vid visningen. Det kan därför vara av vikt att komma åt dolda mekanismer av påverkan från andra aktörer i processen än mäklaren och spekulanten, som till exempel säljare och grannar. Djupare analyser borde även göras av den lagstiftning och det regelsystem som omgärdar aktörer med maktpositioner i beslutsprocesser (långgivare, bostadsrättsföreningars styrelser etc.).

### **DO:s slutsatser**

Nedan följer DO:s syn och utgångspunkter i de frågor som denna redovisning lyft fram.

### **Kommentar till praktikprovningens analys**

Resultatet av praktikprovningen bekräftar i stora drag DO:s bild - både utifrån anmälningar, rättsfall och vad som tidigare kommit till uttryck i bland annat rapporten "Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden" av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering<sup>11</sup>. Människor som söker eller avser att köpa bostad riskerar att behandlas sämre i de fall dessa uppfattas som romer, muslimer, personer med funktionsnedsättning eller homosexuella. Det kan ändå poängteras att det aldrig är konstruktivt att värdera och ställa diskrimineringsgrunder mot varandra. Det är snarare mer

---

<sup>11</sup> *Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden - En rapport från DO:s särskilda arbete under åren 2006-2008 kring diskriminering på bostadsmarknaden*, från Ombudsmannen mot etnisk diskriminering rapportserie 2008:3, december 2008.



fruktbart att jämföra olika mekanismer mellan grunderna än att rangordna vilken grupp som är mest kränkt.

Utifrån den utgångspunkten vill DO gärna lägga in en kommentar om diskrimineringsgrunden kön i praktikprovningen. De personer vilka representerade denna grund upplevde sällan eller aldrig att de blev ignorerade eller dylikt. En liten tendens som dock kunde skönjas var att kvinnor generellt sett bemötte manliga testpersoner bättre, och att förhållandet var det omvända för kvinnliga testpersoner. Med detta inte sagt att könsdiskriminering inte existerar på bostadsmarknaden, till exempel kan Växjö universitets tidigare omnämnda studie lyftas fram.<sup>12</sup> DO anser att det inom detta område finns åtskilligt kvar att undersöka och analysera. Kön kan mycket väl ha varit en bidragande faktor i kombination med till exempel etnisk tillhörighet. Det finns dessutom all anledning att fördjupa sig i betydelsen kön ur ett mera strukturellt perspektiv. Det skulle till exempel vara värdefullt att analysera boendesituationen för ensamstående mammor, hur kvinnor som separerar gör en negativ boendekarriär och hur den fysiska planeringen av stadsmiljön påverkar olika kön på olika sätt.

Inom diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och religion, uppmärksammas flera tendenser i studien. Det sämre bemötandet av romer är en sådan. Vilket givetvis inte betyder att upplevelsen eller den faktiska diskrimineringen av till exempel muslimer är mindre allvarlig. Men tydligheten i vad romer utsätts för på bostadsmarknaden är graverande. Denna bostadsanalys blir bara en i raden av svenska såväl som internationella rapporter som synliggör romers utsatthet .

Även de testpersoner som agerade muslimer i studien, upplevde en oro och ett misstänkliggörande i flera av tillfällena. Företeelser som rädsla och hot riktade mot muslimer – eller personer som antas ha bakgrund i Mellanöstern – är väl kända hos ombudsmannen.

Ett flertal bostäder var så otillgängliga att testpersonen med funktionsnedsättning ofta hade svårt att ta sig till visningarna. När yttre otillgängliga faktorer inte stod i vägen, och testpersonen väl visades lägenheterna, upplevde personen sig ett flertal gånger osynliggjord och infantiliserad av mäklaren.

För diskrimineringsgrunden sexuell läggning finns det inga tydliga tendenser för vad som skulle kunna betecknas som ett kränkande uppträdande. Vid ett tillfälle ringde en mäklarrepresentant upp testpersonen på nytt för att kompensera för sitt tidigare tråkiga bemötande. I flera fall visade mäklarna osäkerhet för hur de skulle hantera situationen. I något fall lät mäklaren bli att höra av sig, trots att paret i fråga anmält intresse för en bostad.

---

<sup>12</sup> Ahmed Ali & Hammarstedt Mats, *Discrimination on the housing market – a field experiment on the internet*, Växjö, 2007.

## **Slutord**

DO ser stora värden i att metoden med praktikprovning utvecklas och får fortsatta resurser. Trots studiens tids- och resursmässiga begränsningar bidrar den till att skapa större kunskap om diskriminering inom ett område som karaktäriseras av brist på insyn. Även svårigheterna som uppstod i samband med genomförandet, kan ses som värdefulla eftersom de alla var nödvändiga steg i en utvecklingsprocess.

För att komma till rätta med de diskrimineringsproblem som tydliggjorts i studien, behöver dock resultaten jämföras med annan kunskap. Ombudsmannens egna anmälningar, rättsfall, andra forskningsrapporter och myndighetsstudier är viktiga kunskapskällor i detta sammanhang. DO planerar därför att analysera slutsatserna från denna studie tillsammans med annan fördjupad kunskap. Avsikten är att utvärdera diskrimineringsjuridikens betydelse som verktyg för individers upprättelse, men också som motkraft till diskriminerande strukturer. Även åtgärder för att aktivera nyckelaktörer och företrädare för det civila samhället kommer att utvecklas. Ett övergripande men viktigt arbete för DO är också att öka kunskapen om sambandet mellan individuella kränkningar och diskriminerande strukturer.