



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Vår ref.:
21/800- 2- NATE

Deres ref.:
21/499

Dato:
30.04.2021

Høring - NOU 2020:16 Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for alle

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til høringsbrev av 03.02.2021 der Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt NOU 2020: 16 Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle på høring, med høringsfrist 30.04.2021.

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av blant annet kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og funksjonsnedsettelse.

LDO har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

LDO støtter i hovedsak tiltakene som utvalget foreslår. I lys av vårt mandat har vi likevel noen innledende kommentarer og merknader knyttet til enkelte av utvalgets forslag.

Ombudet er positiv til at utvalget fikk i mandat å særlig se på hvordan fordelingen av levekårsutfordringer sammenfaller med bosettingsmønsteret til innbyggere med innvandrerbakgrunn. Utvalgets funn viser at det er viktig og relevant å igangsette tiltak for å bedre levekårene til denne gruppen.

LDO savner en tydeligere situasjonsbeskrivelse av, og tiltak spesielt rettet mot, andre grupper som kan være overrepresentert i levekårsutsatte områder. Ombudet mener det hadde vært relevant å se nærmere på bosituasjonen for personer med utviklingshemming spesielt, men også for personer med nedsatt

funksjonsevne generelt. De siste 20 årene har det vært en økende tendens til at personer med utviklingshemming bor i kommunale omsorgsboliger og bofelleskap. Disse boligene plasseres ofte sammen med, eller i geografisk nærhet til, boliger for andre grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet og som har behov for kommunale tjenester.¹ Videre er kun om lag 40% av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid, og av disse er 43% i deltidsstillinger.² Arbeidsdeltakelse og inntekt har betydning for om man kan eie eller leie egen bolig, og påvirker hvilke områder man har mulighet til å finne seg bolig i.

Andre grupper som også kan ha sammenfallende utfordringer med de omtalt i utredningen, er nasjonale minoriteter. Blant annet vet vi at romanifolk/tatere har varierende tilknytning til arbeidslivet og flere norske rom har liten skolegang. Rom opplever også diskriminering i arbeidslivet.³ Det er etter vårt syn uheldig at utvalget ikke i større grad har omtalt andre grupper i utredningen.

CERD artikkel 5 (i) omhandler retten til fritt å reise og bosette seg. I utredningen skiller utvalget mellom frivillig og ufrivillig segregering, men diskuterer konsekvensene knyttet til dette samlet. I arbeidet med å realisere de foreslåtte tiltakene, mener vi at det er viktig å ikke motarbeide frivillige bosettingsmønstre. Vi viser til at utvalget også har redegjort for det positive ved at like befolkningsgrupper bosetter seg nært hverandre.⁴

¹ LDO «Innspill til Stortingsmelding om sikring av utviklingshemmedes menneskerettigheter», pkt 2.1. Tilgjengelig:

<https://www.ldo.no/arkiv/hoyringsarkiv/hoyringar-2017-2020/innspill-til-stortingsmelding-om-sikring-av-utviklingshemmedes-menneskerettigheter/>.

² SSB «Personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidskraftundersøkelsen». Tilgjengelig: <https://www.ssb.no/akutu/>. Se også tabell 3 «Andel sysselsatte på deltid blant sysselsatte i alt 15-16 år og blant sysselsatte med nedsatt funksjonsevne. Prosent».

³ Barne-, ungdoms- og Familiedirektoratet (Bufdir) «Deltakelse i arbeidslivet blant samer, nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn».

Tilgjengelig:

https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Etnisitet/arbeidsliv/deltakelse_i_arbeidslivet_blant_samer_nasjonale_minoriteter_og_personer_med_innvandrerbakgrunn/. Se også Bufdir «Diskriminering i arbeidslivet». Tilgjengelig: https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Etnisitet/arbeidsliv/diskriminering_i_arbeidslivet/.

⁴ NOU 2020: 16 Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for all, s 15.

2. Til utredningens kapittel 12: Arbeid, likeverdige tjenester og kommunenes økonomi

Gode vilkår for arbeidsinkludering i offentlig sektor

I Norge er arbeidsledigheten blant innvandrere mer enn tre ganger så høy som i befolkningen for øvrig. Denne situasjonen har vært stabil de siste 20 årene, og årsakene til dette er sammensatte. Utvalget viser blant annet til at personer med innvandrerbakgrunn utsettes for diskriminering i arbeidslivet. I tillegg til de forslagene som fremmes av utvalget, vil LDO påpeke at også aktivitets- og redegjørelsesplikten i likestillings- og diskrimineringsloven⁵ er et virkemiddel mot diskriminering i arbeidslivet. Plikten ble utvidet og styrket fra 1. januar 2020, og er et verktøy for forebyggende arbeid der målet er å fremme likestilling og hindre diskriminering blant annet på bakgrunn av kjønn, etnisitet, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering. Arbeidet skal ta tak i systematiske skjevheter, forhindre diskriminering som det er vanskelig å påvise i enkelttilfeller, og forhindre diskriminering i fremtiden.

Utvalget fremhever en rekke virkemidler for å fullt ut utnytte arbeidskraftpotensialet i Norge. Blant annet viser utvalget til adgangen til å avvike fra kvalifikasjonsprinsippet i staten; bruken av midlertidige stillinger, traineeprogrammer og hospiteringsordninger; og lønnstilskudd og lignende ordninger. Ombudet har merknader knyttet til disse forslagene.

Kvalifikasjonsprinsippet

Utvalget fremhever at det på visse vilkår er anledning til å avvike fra kvalifikasjonsprinsippet i staten, og at dette kan være et aktuelt virkemiddel overfor personer med innvandrerbakgrunn.

Ombudet er på generelt grunnlag positiv til at staten bruker bredden i virkemidlene som finnes i lovverket. Vi viser til at det tidligere er gjort forsøk på å avvike fra kvalifikasjonsprinsippet i staten. I 2008 ble det gjennomført et toårig forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i tolv statlige virksomheter. Moderat kvotering betyr at personen som skal særbehandles må være like godt, eller tilnærmet like godt, kvalifisert som personen som forbigås. Evalueringen fra forsøket viste at virksomhetene i teorien forsto hva moderat kvotering innebærer, men opplevde det krevende å

⁵ Se Likestillings- og diskrimineringsloven kapittel 4 Aktivt likestillingsarbeid (§§ 24 – 28).

bruke i praksis.⁶ Forsøket skapte offentlig debatt om hvorvidt moderat kvotering er et egnet virkemiddel for å få opp andelen personer med innvandrerbakgrunn i jobb. LDO mener at det er gjort viktige erfaringer fra dette forsøket, som bør tas med i en vurdering av hvordan positiv særbehandling kan fungere på en hensiktsmessig måte.

LDO vil understreke at det viktigste er å sørge for at kvalifikasjonsprinsippet faktisk blir fulgt. Forskning viser at det for arbeidssøkere med utenlandskklingende navn er i gjennomsnitt 25% mindre sannsynlig å bli innkalt til intervjuer de er kvalifisert for, men denne sannsynligheten varierer etter sektor, bransje og stillingstype.⁷ Forskning dokumenterer også bransjevariasjoner for jobbsøkere som skriver at de er rullestolbrukere. I privatsektor blir denne gruppen kalt inn til jobbintervju halvparten så ofte som andre.⁸ Arbeidsgivere bruker mye skjønn og stoler på magefølelsen fremfor objektive data.⁹ Det er derfor rimelig å anta at dette gjør det vanskelig for enkelte grupper å få jobber som de er kvalifiserte for. Dersom kvalifikasjonsprinsippet følges ved ansettelser, vil det være et effektivt virkemiddel mot diskriminering. Ombudet har tidligere anbefalt at norske myndigheter sikrer at offentlige arbeidsgivere er kjent med hvordan likeverdige rekrutteringsprosesser skal gjennomføres, eventuelt ved å lage en egen veileder for ansettelser i det offentlige, slik at det kan dokumenteres at kvalifikasjonsprinsippet er blitt fulgt.¹⁰

⁶ Ragnhild Steen Jensen og Julia Orupabo, «Evalueringsrapport av forsøket med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn» ISF-rapport 2010:5.

⁷ Arnfinn Midtbøen og Jon Rogstad, «Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv» ISF-rapport 2012:1, s 94 – 95.

⁸ Handikapnytt.no «Ny forskning beviser at arbeidsgivere diskriminerer rullestolbrukere» 08.04.2021. Tilgjengelig: <https://www.handikapnytt.no/ny-forskning-beviser-at-arbeidsgivere-diskriminerer-rullestolbrukere/?fbclid=IwAR3Gxn8dLKrqITX684CESbh6asgGY1zp8KS2fAeRQFieUHZr2W-oTSD66Og>.

⁹ Ombudets rapport til FNs rasediskrimineringskomité – et supplement til Norges 23./24. periodiske rapport, s. 33; Rogstad, J. & Sterri, E. B. «Rettmessig forskjellsbehandling? Rettferdighet og amatørskap i ansettelsesprosesser» Fafo-rapport 2016:23; og Rogstad, J. & Sterri, E. B. «Kulturelt betinget naturlig beskjedenhet: En studie av jobbintervjuets muligheter og begrensninger» Fafo-rapport 2014:33.

¹⁰ Ombudets CERD rapport, pkt 5.4.3.

LDO utelukker ikke at det kan være hensiktsmessig å bruke adgangen til å avvike fra kvalifikasjonsprinsippet i visse tilfeller, men vil være forsiktig med å anbefale det på generelt grunnlag. Vi oppfordrer til å utrede nærmere om det kan være mer formålstjenlig å benytte moderat kvotering og lignende tiltak i enkelte sektorer og stillinger.

Midlertidige stillinger, traineeprogrammer og hospiteringsordninger

Selv om ombudets klare utgangspunkt er at faste ansettelse bør være hovedregelen i det norske arbeidslivet, mener vi at det er viktig å se på kreative løsninger for å øke tilgangen til arbeidsmarkedet for de gruppene som står langt unna arbeidslivet. Forslagene til utvalget fordrer at det allokeres tilstrekkelige ressurser til offentlig sektor og at en målsetning om fast ansettelse skal være førende.

Bruken av lønnstilskudd og lignende ordninger

LDO mener at lønnsinnskudd kan være et egnet virkemiddel for grupper med løs tilknytning til arbeidslivet, og deler derfor utvalgets vurdering om at det er behov for å se på hvordan ordningen kan styrkes. Vi vil likevel fremheve at slike ordninger bør ha som hovedmål å føre til fast ansettelse, og at man sikrer at enkelte arbeidsgivere ikke misbruker slike ordninger ved å stadig ta inn arbeidssøkere på lønnstilskudd for å utføre ordinært arbeid.

En tilbakemelding som ombudet har fått fra arbeidsgivere som ansetter personer med funksjonsnedsettelse, er at det ofte tar langt tid fra ansettelse til arbeidsgiver får et tilskudd eller et annet virkemiddel fra NAV. Vi mener at det kan være hensiktsmessig å utrede hvordan saksbehandlingen hos NAV kan effektiviseres, for å sikre god bruk av lønnstilskudd og lignende ordninger.

3. Til utredningens kapittel 13: Barnehage, skole og andre tjenester til barn og unge

Ingen skal betale mer enn en viss andel av inntekten sin til barnehage og SFO
Utvalget foreslår at det skal utredes nærmere om moderasjonsordninger i barnehage og SFO kan samkjøres. Intensjonen med forslaget er å stimulere flere til å bruke tjenestene, og at man tar hensyn til den totale økonomien til familiene når man fastsetter makspris som familiene betaler. LDO er for ordninger som gjør det enklere for personer med lav inntekt å bruke barnehage og SFO. Samtidig kan en slik ordning bli komplisert og dyrt å administrere. Vi støtter derfor at forslaget bør utredes nærmere.

Avvikle kontantstøtte helt eller omgjøre den til ventestøtte

Bruken av barnehage varierer etter foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn. Som det vises til i utredningen starter barn i lavinntektsfamilier og barn med innvandrerbakgrunn senere i barnehagen sammenlignet med barn fra den øvrige befolkningen. Flertallet i utvalget mener at noen av de barna som trenger barnehage mest, er barn som i dag ikke går i barnehage, for eksempel fordi foreldrene velger kontantstøtte i stedet.

Ombudet støtter insentiver som gjør at barn begynner tidlig i barnehage. Norsk forskning viser at jo tidligere minoritetsspråklige barn begynner i barnehage, desto bedre språkutvikling har de. De får også bedre resultater på skolen.¹¹ Flere studier viser dessuten at kontantstøtten har en negativ effekt på yrkesdeltakelsen og lønnen til mødre. Effektene er særlig negative for mødre med innvandrerbakgrunn.¹² Når det er sagt, er kontantstøtte likevel en viktig inntektskilde i mange familieøkonomier. Det er derfor viktig at en eventuell fjerning av ordningen ikke fører til en uforutsigbar økonomisk situasjon for de som mottar kontantstøtte, noe som kan tale for en gradvis utfasing av støtten og eventuelt kompensierende økonomiske tiltak, som for eksempel forslaget om bostøtte til barnefamilier i storbyene.

I NOU 2017: 6 «Offentlig støtte til barnefamilier» ble det forslått å innføre et kvartalvis opptak til barnehage. Ombudet mener at det kan være mer hensiktsmessig å innføre et slikt opptak fremfor å omgjøre kontantstøtten til en ventestøtte.

4. Til utredningens kapittel 14: Byutvikling og bolig

Utrede bostøtten til barnefamilier i storbyene

Utvalget viser til at regjeringen har nedsatt et ekspertutvalg som skal gå gjennom bostøtteordningen. Utvalget anbefaler at ekspertutvalget særskilt utreder hvordan bostøtten, eller eventuelt andre støtteordninger, kan benyttes

¹¹ NOU 2020: 16 Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for all, s 85.

¹² Janis Umblijs «Kunnskapsoppsummering om deltakelse i arbeidslivet for kvinner med innvandrerbakgrunn» ISF rapport 2020:2, s 52-53. Tilgjengelig: https://bufdir.no/globalassets/global/nbbf/inkludering/kunnskapsoppsummering_om_deltakelse_i_arbeidslivet_for_kvinner_med_innvandrerbakgrunn.pdf ; og Julia Orupabo og Ida Drange «Kvinner med innvandringsbakgrunn i arbeidsmarkedet. Effekten av tiltak og stønader for arbeidsmarkedstilknytning» Norges forskningsråd 2015.

for å bedre den økonomiske situasjonen til familier med svært lave inntekter i storbyene. Ombudet støtter dette.

Utvalget har særlig vurdert om styrket bostøtte kan være et kompenserende tiltak for lavinntektsfamilier ved en eventuell avvikling av kontantstøtten. LDO mener flere kompenserende tiltak må vurderes. Slik forslaget er utformet vil det kun gjelde for innbyggere bosatt i de større byene, mens en eventuell fjerning av kontantstøtten vil ramme innbyggere også utenfor disse områdene.

Mulighet til å stille krav om boligens disposisjon i arealplaner

Utvalget forslår at plan- og bygningsloven endres slik at kommunene gis større anledning til å fastsette planbestemmelser om disposisjonsform. Utvalget fremhever at det også bør vurderes om kommunene skal kunne angi at en andel boliger skal være kommunale boliger eller boliger med kommunal tilvisningsrett.

LDO støtter forslaget, men mener at det også bør stilles krav om universelt utformete bygninger. Vi antar at mange vanskeligstilte på boligmarkedet som har behov for universell utforming ikke opplever at det er tilstrekkelig tilgang på slike boliger. Det vil trolig være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt med en universelt utformet boligmasse sammenlignet med kostnadene av å tilrettelegge hver enkelt bolig.¹³

5. Oppsummering

Ombudet ser frem til å følge departementenes arbeid med å følge opp anbefalingene etter at høringsprosessen er avsluttet. Ombudet står gjerne til disposisjon i arbeidet med oppfølgingen av høringsforslaget.

¹³ Et annet spørsmål er hvilke krav som stilles for at bygninger skal anses å være universelt utformede. Kravene til universell utforming av private hjem finner vi i byggteknisk forskrift 17 (TEK 17). Vi er kritiske til at TEK 17 innebærer en lemping av kravene til tilgjengelighet i private boliger sammenlignet med kravene i den tidligere forskriften, TEK 10. Etter vår mening må kravene skjerpes inn, som et minimum tilsvarende kravene i TEK 10.

Vennlig hilsen

Hanne Bjurstrøm
likestillings- og diskrimineringsombud

Natasha Telson
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.