

Diarienummer: TIL 2019/530
Handling: 14
Handläggare: Christina Jönsson

[Bostadsbolaget]

Tillsyn avseende diskrimineringsförbudet vid tillhandahållande av bostäder

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om [Bostadsbolaget] har överträtt förbudet mot diskriminering som gäller vid tillhandahållande av bostäder. Bolaget har tillämpat ett uthyrningskriterium som inneburit att endast inkomst av tjänst (lön) eller studiemedel har godtagits som inkomst i vissa delar av bostadsbeståndet.

DO:s beslut

DO bedömer att det uthyrningskriterium som bolaget tillämpat inte har varit förenligt med diskrimineringslagens förbud mot indirekt diskriminering som har samband med ålder, 1 kap. 4 § 2 diskrimineringslagen jämförd med 2 kap. 12 § samma lag.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

DO har fått uppgifter från en person (A), som uppgett i huvudsak följande. I oktober 2019 försökte A söka en ledig hyresbostad belägen i området Lövgärdet i nordöstra Göteborg. A kunde dock inte anmäla intresse för bostaden, eftersom det som villkor för detta ställdes krav på att ha huvudsaklig inkomst från tjänst (lön) eller studiemedel. Detta framgick av annonsen för den aktuella bostaden på Boplats Göteborgs hemsida och det var de uppgifter som A fick vid kontakt med bolaget. A har ålderspension som huvudsaklig inkomst.

När A skulle anmäla intresse för den i ärendet aktuella bostaden fick han ett meddelande om att han inte uppfyllde uthyrningskraven. A blev alltså automatiskt avfärdad som sökande och kunde inte få en individuell prövning. A kontaktade [Bostadsbolaget] som bekräftade att han inte

uppfyllde uthyrningskraven. A reagerade på kravet att pension inte godtogs som inkomst och anser att det är riktad åldersdiskriminering.

Utredningen i ärendet

DO har begärt yttranden från [Bostadsbolaget]. Bolaget har sammanfattningsvis uppgett följande.

Bolaget ingår i en koncern som ägs av Göteborgs Stad. Bolaget är alltså en del av allmännyttan. Moderbolaget i bostadskoncernen har antagit den uthyrningspolicy för bostäder som bolaget och övriga bostadsbolag i koncernen tillämpar.

Omkring 35 procent av de lägenheter som finns i bostadskoncernens fastighetsbestånd ligger i det som av Polismyndigheten har identifierats som särskilt utsatta områden, vilka i koncernens uthyrningspolicy och riktlinjer benämns utvecklingsområden. Göteborgs Stad har som ambition att staden inte ska ha några särskilt utsatta områden år 2025, och har särskilt pekat ut de kommunala bostadsbolagen som viktiga aktörer i arbetet med att förbättra de sociala förhållandena i dessa områden. Bolaget är en stor aktör i området Lövgärdet, där den aktuella lägenheten är belägen.

För den större delen av bolagets lägenheter finns ingen särskild uthyrningsprofil, mer än att den sökande ska uppfylla de grundläggande kraven enligt uthyrningspolicyen. En viss andel av bostadsbeståndet har dock olika uthyrningsprofiler, där den person som erbjuds att hyra en lägenhet ska svara mot lägenhetens profil. Det är bolagets uppgift att kontrollera att den som erbjuds att hyra lägenheten uppfyller kraven för profilen.

Ett verktyg för att förändra förhållandena i särskilt utsatta områden är att sätta en annan typ av uthyrningsprofil. Hälften av de lediga lägenheterna hyrs därför ut med en uthyrningsprofil där lägenhetsinnehavaren ska kunna styrka att vederbörande förvärvsarbetar eller studerar. För övriga 50 procent av de lediga lägenheterna i utvecklingsområdena ställs inga krav på att hyresgästen har ett förvärvsarbete, utan enbart att hyresgästen uppfyller de övriga grundläggande krav som framgår av uthyrningspolicyen.

Bolaget har gett in ett dokument till DO som innehåller gemensamma riktlinjer och samordnade anvisningar till bostadskoncernens uthyrningspolicy. I dokumentet framgår bland annat följande. Bolagen gör inga kontroller av bostadssökandens inkomst, med undantag för koncernens utvecklingsområden. I utvecklingsområdena ska bostadssökande styrka inkomst, och i utvecklingsområden med särskild uthyrningsprofil ska

förvärvsinkomsttagare prioriteras. I ett enskilt delområde får högst 50 procent av lägenheterna prioriteras för förvärvsinkomsttagare.

Att arbeta med en särskild uthyrningsprofil är ett av flera verktyg som sedan år 2017 används i syfte att öka tryggheten och stabiliteten i bolagets utvecklingsområden. Förutom uthyrningsprofiler så görs andra insatser, exempelvis finns en trygghetsgrupp som kontinuerligt ronderar områdena och fastigheterna kvällar och nätter. Det finns också en nära samverkan med bland annat stadsdelsförvaltningen, polis, skola, hyresgäster och ideella organisationer.

Insatserna och åtgärderna är alltså flera och det kan vara svårt att härleda framsteg till en enskild insats. Bolaget kan dock i sitt arbete se att hyresgäster som förvärvsarbetar eller studerar har en stabiliserande inverkan, särskilt mot bakgrund av förekomsten av parallella samhällsstrukturer och hög koncentration av kriminella aktörer. Boende som förvärvsarbetar och studerar har ett beteendemönster som innebär att de lämnar sin bostad på morgonen och återvänder till bostaden på kvällen, vilket har en stabiliserande inverkan i området och ger positiva förebilder för de barn och ungdomar som växer upp i områdena. Det bidrar också till de boendes integration i det svenska samhället. Bolaget anser att medlet är lämpligt och helt nödvändigt för att uppnå det angivna syftet. Bolaget menar att detta inte ska tolkas motsatsvis, det vill säga på så sätt att bolaget anser att pensionärer inte kan ha en stabiliserande inverkan i ett område respektive att pensionärer inte skulle vara förebilder för andra boende i ett område. Pensionärer har alltid varit varmt välkomna att söka de lägenheter som inte är öronmärkta för förvärvsarbetande eller de som bedriver studier. Bolagets uppfattning är att bolaget inte diskriminerar någon på grund av ålder i samband med intresseanmälan för att hyra bostad i bolagets bostadsområden.

Bolaget har också hänvisat till delar av statistik för området Lövgärdet i förhållande till Göteborgs kommun, och sammanfattningsvis uppgett följande. Av den sammanställda statistiken framgår att området Lövgärdet har en större andel invånare som är öppet arbetslösa och att personer som går i skolan i Lövgärdet generellt har lägre skolresultat jämfört med hela Göteborgs kommun. Med hänsyn till hur statistiken ser ut är bolaget av uppfattningen att en viktig nyckel till att Göteborgs stad lyckats med sin ambition att områdena inte längre ska klassas som särskilt utsatta områden är att förändra statistiken. Det kan åstadkommas genom att hyra ut lägenheter till förvärvsarbetande och studerande. Många av dem som bor och söker bostad i utvecklingsområden har utländsk bakgrund. Det innebär att bostadskoncernen, i samverkan med en mängd andra aktörer och

myndigheter, har en stor uppgift och utmaning i att verka för att medborgare i dessa områden integreras i det svenska samhället. Att boende här är verksamma på den svenska arbetsmarknaden eller bedriver studier på högre nivå är en viktig nyckel till ökad integration.

På fråga om hur bolaget säkerställer att användningen av det aktuella uthyrningskravet leder till att syftet uppnås har bolaget svarat att statistiken visar att Lövgärdet har minskat andelen arbetslösa från 17,6 procent till 15,1 procent under åren 2014 – 2019, och att bolaget ser att den särskilda uthyrningsprofilen kan vara en av faktorerna till att andelen arbetslösa minskat.

Bolaget har under DO:s tillsyn uppgett att det inom koncernen har arbetats fram koncernövergripande tillämpningsregler, som vid tidpunkten för yttrandet ännu inte hade antagits i koncernen. Ambitionen har dock uppgetts vara att de nya tillämpningsreglerna ska gälla från den 1 maj 2021. Tillämpningsreglerna innebär att samtliga koncernbolag framledes ska inkludera pensionärer i begreppet förvärvsinkomsttagare, och således ska regeln inte tolkas som bolaget tidigare gjort. Bolaget har uppgett att bolaget alltså från och med den 1 maj 2021 kommer att ändra sitt arbetssätt kring den särskilda uthyrningsregeln.

Rättslig reglering på området

Enligt 2 kap. 12 § 1 diskrimineringslagen (2008:567), DL, är diskriminering förbjuden bland annat för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten. Den som i förhållande till allmänheten företräder den som tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten enligt första stycket i bestämmelsen ska likställas med denne.

Direkt diskriminering innebär att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna, 1 kap. 4 § 1 DL.

Indirekt diskriminering innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, viss funktionsnedsättning, viss sexuell läggning eller viss ålder om det inte finns ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet, 1 kap. 4 § 2 DL.

Ålder är en av de diskrimineringsgrunder som anges i lagen. Med ålder menas uppnådd levnadslängd, 1 kap. 5 § 6 DL.

DO:s bedömning

DO konstaterar inledningsvis att det i utredningen inte har framkommit några omständigheter som talar för att bolaget har överträtt förbudet mot direkt diskriminering. Frågan är då om tillämpningen av uthyrningskravet har inneburit en överträdelse av förbudet mot indirekt diskriminering.

Indirekt diskriminering innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt, men som kan komma att särskilt missgynna personer med till exempel viss ålder. Ett sådant förfaringssätt kan dock vara tillåtet, om det finns ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Av EU-domstolens praxis framgår att en ytterligare förutsättning är att de olägenheter som förfaringssättet orsakar den enskilde inte är orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.¹

Uthyrningskravet är neutralt utformat

Det aktuella uthyrningskravet har hänvisat till inkomst av tjänst (lön) eller studiemedel. Detta får anses ha varit ett neutralt utformat kriterium.

Uthyrningskravet missgynnar särskilt personer som uppnått viss ålder

DO konstaterar att det av socialförsäkringsbalken framgår att en i Sverige försäkrad individ tidigast kan ta ut inkomstgrundad ålderspension vid 62 års ålder och garantipension vid 65 års ålder.² I kollektivavtal kan även arbetsmarknadens parter ha överenskommit om lägsta ålder för uttag av pension. Det finns alltså ett nära samband mellan möjligheten att uppbära ålderspension och uppnådd levnadslängd (ålder).

Det förhållandet att en person uppnått en ålder där hen är berättigad att uppbära ålderspension utesluter inte att personen förvärvsarbetar i en sådan omfattning att hen har sin huvudsakliga inkomst från tjänst i form av lön. Det av bolaget tillämpade kriteriet har alltså inte haft som verkan att helt utestänga personer som nått en sådan ålder från möjligheten att få en lägenhet i något av de bostadsområden där kravet tillämpats.

Oavsett de skillnader som förekommer, såväl på individnivå som inom olika åldersspann, måste det enligt DO:s uppfattning dock anses vara en allmän

¹ EU-domstolens dom av den 16 juli 2015, *Chez*, C-83/14, EU:C:2015:480, p. 123.

² 56 kap. 3 § respektive 67 kap. 4 § socialförsäkringsbalk (2010:110).

erfarenhetssats att den samlade gruppen av personer som passerat den ålder där de kan uppbära ålderspension i högre grad än flertalet andra åldersgrupper får sin huvudsakliga inkomst från annat än tjänst eller studiemedel. Det kan inte heller råda något tvivel om att detta förhållande förstärks i takt med personernas ökade levnadslängd. Enligt DO:s bedömning står det härigenom klart att det av bolaget uppställda hyreskravet särskilt har missgynnat personer med viss ålder.

Det finns ett berättigat syfte med uthyrningskravet, men de medel som använts har inte varit lämpliga och nödvändiga

Av utredningen i ärendet framgår inte annat än att det aktuella uthyrningskravet haft som syfte att bidra till Göteborgs stads målsättning att ingen del av kommunen år 2025 ska finnas med på Polismyndighetens lista över så kallade särskilt utsatta områden, och att koncernens bolag ska verka för de boendes trygghet samt integration i det svenska samhället. Det av bolaget tillämpade kravet får därigenom anses ha haft ett i sig godtagbart syfte.

Bolaget har närmare uppgett att det aktuella uthyrningskravet har tillkommit i avsikt att få fler boende i utvecklingsområden som förvärvsarbetar eller studerar, eftersom dessa boende har dels ett beteendemönster som har en stabiliserande inverkan i området, dels är positiva förebilder för de barn och ungdomar som växer upp i området. Bolaget har dock uppgett att detta inte ska förstås som att bolaget anser att pensionärer inte kan ha en stabiliserande inverkan i ett område eller att pensionärer inte skulle kunna vara förebilder för andra boende. Bolaget har även uppgett att det under den tid som DO:s tillsyn pågått har arbetats fram koncernövergripande tillämpningsregler som innebär att begreppet förvärvsinkomsttagare ska inkludera pensionärer, och att ambitionen är att tillämpa regeln på detta sätt från och med den 1 maj 2021. Enligt DO:s bedömning står det redan mot denna bakgrund klart att det aktuella kravet inte har varit lämpligt eller nödvändigt för att uppnå åtgärdens syfte.

Sammanfattningsvis bedömer DO att det aktuella uthyrningskriteriet som bolaget tillämpat inte har varit förenligt med diskrimineringslagens förbud mot indirekt diskriminering som har samband med ålder, 1 kap. 4 § 2 DL jämförd med 2 kap. 12 § samma lag.

DO avslutar ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsmannen Lars Arrhenius efter föredragning av utredaren Christina Jönsson. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Mattias Falk, chefen för rättsenheten

Annelie Sjöberg, chefen för processenheten Martin Mörk och sektionschefen Linnea Sigeman deltagit.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.

Lars Arrhenius
Diskrimineringsombudsman

En kopia av beslutet skickas till uppgiftslämnaren.