

Diarienummer: TIL 2020/49
Handläggare: Carl Ekström

Stiftelsen

Tillsyn av köregler för seniorboende

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om Stiftelsen har överträtt förbudet mot diskriminering som gäller vid tillhandahållande av bostäder genom att ge yngre sökande företräde i ansökningsförfarandet vid tilldelning av hyreslägenhet.

DO:s beslut

DO bedömer att Stiftelsen:s åldersprioritering inte är förenlig med diskrimineringslagen (2008:567), DL, och att Stiftelsen har överträtt förbudet mot direkt diskriminering i 2 kap. 12 § DL i förhållande till anmälaren (A).

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

A står i Stiftelsen:s bostadskö och har sökt en hyreslägenhet. Han har anmält att Stiftelsen har utsatt honom för diskriminering som har samband med ålder genom att ge yngre sökande företräde i ansökningsförfarandet.

DO har mot bakgrund av dessa uppgifter inlett tillsyn för att granska om Stiftelsen har överträtt förbudet mot diskriminering.

Utredningen

Följande är utrett. Stiftelsen är en stiftelse som har som ändamål att bedriva aktiva och hälsobefrämjande äldreboenden. Stiftelsen erbjuder seniorboende i närmare 500 hyreslägenheter för personer som har fyllt 55 år. De boende har möjlighet att delta i olika aktiviteter, exempelvis styrketräning och vattengymnastik. Träningarna är anpassade för olika grupper, såsom sittgympa för de äldsta. Stiftelsen finansierar en del av aktiviteterna och står för lokalerna, men det är huvudsakligen hyresgästerna som håller i aktiviteterna. Aktiviteterna kan variera beroende på hyresgästernas önskemål och intresse av att starta en aktivitet.

Fram till 2019 var det kötid som avgjorde vem som tilldelades en lägenhet. Sedan hösten 2019 använder Stiftelsen sig av en kombination av kötid och åldersgrupp för att fördela sina lägenheter. En sökande som tillhör en given åldersgrupp ges företräde till den utannonserade lägenheten framför sökande som tillhör en lägre prioriterad åldersgrupp, oberoende av kötid. Om det inte finns någon sökande ur den högst prioriterade åldersgruppen, erbjuds en person ur den näst högst prioriterade åldersgruppen och så vidare. Om det finns två sökande inom samma åldersgrupp avgör deras kötid vem som erbjuds lägenheten. För par som söker en lägenhet gemensamt läggs genomsnittet av deras ålder till grund för bedömningen.

I januari 2020 annonserade Stiftelsen en lägenhet och angav att personer i åldersgruppen 55–69 prioriterades i första hand, 70–74 i andra hand och 75–79 år i tredje hand utifrån det nya regelverket.

A och hans fru sökte den annonserade lägenheten. De var vid tillfället 79 respektive 74 år och hade stått i bostadskön sedan nio år. De erbjöds inte lägenheten. Det har inte gått att utreda vilken åldersgrupp den eller de personer som fick den aktuella lägenheten tillhörde eftersom Stiftelsen har raderat dessa uppgifter med hänvisning till sin skyldighet enligt dataskyddsförordningen.

A och Stiftelsen har därtill lämnat sammanfattningsvis följande uppgifter.

A

Hans fru och han har sedan många år planerat för sitt äldreboende genom att ställa sig i kö till Stiftelsen:s anläggning i (orten). De har sökt ett flertal lägenheter i Stiftelsen:s hus men inte erbjudits någon av dem. Erfarenhetsmässigt har man kunnat komma i fråga för inflyttning ungefär vid den kötid de hade vid anmälan.

Stiftelsen

Stiftelsen:s köregel och dess syfte

Reglerna är satta mot bakgrund av Stiftelsen:s erfarenhet med stöd av forskning. Stiftelsen har drivit seniorboende sedan 1862 och stiftelsens egen erfarenhet är därför betydande. Antalet medverkande och antalet möjliga aktiviteter påverkas av andelen yngre som orkar driva aktiviteterna. Om Stiftelsen:s seniorboenden får en så normal ålderskurva som möjligt kommer det vara fler som kan driva, vara med samt få hjälp att vara med på aktiviteterna. Stiftelsen upplever det som nödvändigt att ha boende i olika åldrar för att över tid kunna fortsätta som ett aktivt boende.

Stiftelsen tittar på den demografiska bilden i en enskild anläggning och väljer en primär åldersgrupp för den lediga lägenheten där sedan kötiden är avgörande för tilldelning av hyreskontraktet. När det gäller boendet i (orten) hade genomsnittsåldern blivit hög till följd av ett fyra år långt antagningsstopp vilket utgjorde en utmaning i ambitionen att driva ett aktivt boende.

Synpunkter på A:s uppgifter

Stiftelsen har följande invändningar mot A:s uppgifter. Antalet köande har ökat kraftigt och ett fyraårigt inflyttningsstopp har påverkat kötiden. Man kan därför inte förvänta sig att flytta in efter nio års kötid. Kösystemet innebär inte att äldre sorteras bort för yngre sökande. Det framgår av Stiftelsen:s statistik att personer i A:s åldersgrupp fått en stor andel av de lägenheter som fördelats sedan de nya reglerna infördes, det vill säga under 2020–2021. Den faktiska köordningen förändras inte genom den nya köregeln. Systemet behöver användas över tid för att kunna bedöma hur många i varje grupp som i slutändan får en lägenhet. Stiftelsen har vid flera tillfällen lagt den underrepresenterade 55–69-årsgruppen först utan att någon i den gruppen sedan ansökt om lägenheten.

Det stämmer att den grupp som Stiftelsen prioriterar har störst möjlighet att få en enskild lägenhet. Det säger dock inget om en enskild persons möjlighet över tid att få en lägenhet.

Normalt går en lägenhet till en sökande ur den åldersgrupp som vid ett givet tillfälle prioriteras högst. Det gäller dock inte alltid när den yngsta åldersgruppen prioriteras högst, eftersom det mer sällan finns sökande ur den gruppen. Då yngre är starkt underrepresenterade har de oftare prioriterats högst i annonserna.

Att A inte har fått någon lägenhet beror på de specifika krav han ställer på sitt boende. A har bara sökt stiftelsens mest populära boenden och företrädesvis större lägenheter. Till dessa lägenheter har han generellt sett en för kort kötid, oberoende av ålder.

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 bostäder till allmänheten.

Det framgår av 2 kap. 12 b § 4 DL att förbudet mot diskriminering i 2 kap. 12 § som har samband med ålder inte hindrar annan särbehandling

på grund av ålder om särbehandlingen har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

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.

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

DO:s bedömning

Åldersprioriteringen innebär att A som äldre sökande har missgynnats

För att ta ställning till om Stiftelsen:s åldersprioritering utgjorde direkt diskriminering har DO att pröva de tre kriterierna missgynnande, jämförbar situation och samband med diskrimineringsgrunden ålder.

En behandling är missgynnande i diskrimineringslagens mening om den kan sägas medföra en skada eller nackdel för den enskilde. Det finns många olika former av missgynnande. I detta fall prioriterade Stiftelsen A:s åldersgrupp sist vid ansökningstillfället. Det har inneburit en nackdel för A genom att hans möjligheter att få lägenheten försämrades. Härigenom har A missgynnats.

Hur den person som menar sig ha blivit diskriminerad har behandlats ska jämföras med hur någon eller några andra personer behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats. Om det i det enskilda fallet vid en jämförelse kan anses rimligt att sådana personer behandlas lika befinner sig dessa alltså i en jämförbar situation. I detta fall får alla personer som liksom A söker en lägenhet i seniorboendet och som uppnått åldern för att kunna tilldelas en lägenhet anses befinna sig i en jämförbar situation. A har därför genom missgynnandet – att Stiftelsen prioriterade A:s åldersgrupp sist vid ansökningstillfället – behandlats sämre än en person som tillhörde någon av de två högre prioriterade åldersgrupperna har behandlats eller skulle ha behandlats.

Vidare ska det finnas ett samband mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden, i det här fallet ålder. Missgynnandet, som bestod i att A:s åldersgrupp prioriterades sist, har haft samband med ålder, eftersom det varit åldern som styrte vilken prioriteringsgrupp de sökande placerats i. Detta samband påverkas inte av om Stiftelsen erbjöd lägenheten till någon i

de två högre prioriterade åldersgrupperna, eller en person i A:s åldersgrupp som hade längre kötid än A.

Att A eventuellt hade kunnat tilldelas en annan lägenhet om han hade sökt andra typer av lägenheter saknar betydelse för bedömningen av om han missgynnats genom att prioriteras i sista hand med avseende på den aktuella lägenheten. På samma sätt saknar det betydelse för bedömningen av missgynnandet om andra i hans åldersgrupp, eller A själv, sett över längre tid, får möjlighet att hyra lägenheter i stiftelsens hus. Bedömningen ändras inte heller av att en relativt stor andel lägenheter erbjudits personer i A:s åldersgrupp under det aktuella året.

Åldersprioriteringen omfattas av förbudet mot direkt diskriminering

För att ta ställning till om det missgynnande av A som blir följden av åldersprioriteringen är förbjuden enligt diskrimineringslagen övergår DO till att bedöma om den omfattas av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 12 b § 4 DL.

Undantagsbestämmelsen

Det framgår av 2 kap. 12 b § 4 DL att en särbehandling som har att göra med ålder kan undantas från förbudet mot diskriminering om den har ett berättigat syfte och de medel som används för att uppnå syftet är lämpliga och nödvändiga. Undantaget är avsett att tillämpas restriktivt. Godtagbar särbehandling är därför endast sådan som utifrån objektiva grunder inte uppfattas som kränkande, stötande, orättvis, oskälig eller liknande (prop. 2011/12:159, s. 40). I förarbetena anges att exempelvis främjandet av den ekonomiska och sociala integreringen av äldre kan vara ett berättigat mål. Åtgärder för att ge äldre mer gynnsamma villkor än de villkor som gäller för allmänheten i övrigt bör därför anses vara förenliga med principen om icke-diskriminering. Vidare framgår att intresset av att underlätta för äldre på bostadsmarknaden måste anses berättigat.

Stiftelsen har uppgett att den genom prioriteringsregeln vill skapa en jämn åldersfördelning i stiftelsens hus, vilket i sin tur ska säkerställa att det finns en tillräckligt stor andel hyresgäster som kan bidra aktivt till och medverka i de aktiviteter som anordnas. Syftet med aktiviteterna är enligt Stiftelsen att främja de boendes hälsa, vilket är stiftelsens huvudsakliga ändamål. DO anser att det i och för sig är ett objektiva godtagbart syfte att främja de boendes hälsa. Samtidigt konstaterar DO att prioriteringen inte tar hänsyn till att personers fysiska och övriga relevanta förmågor kan skilja sig åt mycket inom en viss åldersgrupp och att därmed åldern inte är ensamt avgörande för en persons förmåga att bidra till och delta i aktiviteterna.

Prioriteringen kan också motverka de äldstas tillgång till bostäder, vilket drabbar de personer som typiskt sett har störst behov av boende anpassat för äldre. Det framstår även som möjligt att främja boendes hälsa och deltagande i ett aktivt boende på andra sätt som inte är diskriminerande i form av prioritering av yngre vid tilldelning av lägenheter. Sammantaget utgör Stiftelsen:s åldersprioritering därför inte ett lämpligt och nödvändigt medel för att uppnå syftet att främja de boendes hälsa.

Den åldersprioritering som Stiftelsen tillämpar omfattas således inte av undantaget i 2 kap. 12 b § 4 DL. Det innebär att åldersprioriteringen inte är förenlig med förbudet i diskrimineringslagen mot direkt diskriminering vid tillhandahållande av bostäder till allmänheten. Med hänsyn till denna bedömning har Stiftelsen genom att tillämpa åldersprioriteringen i samband med tilldelningen av den aktuella lägenheten även överträtt nämnda diskrimineringsförbud i förhållande till A.

Sammanfattning av DO:s bedömning

DO bedömer att Stiftelsen:s åldersprioritering inte är förenlig med diskrimineringslagen och att Stiftelsen har överträtt förbudet mot direkt diskriminering i 2 kap. 12 § diskrimineringslagen i förhållande till A.

Med denna bedömning avslutar DO ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av Lars Arrhenius efter föredragning av Carl Ekström. I den slutliga handläggningen har även enhetscheferna Adrian Engman och Lars Lindgren, sektionschefen Johanna Fernlund och experten Tarik Qureshi 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 A.