

Yrkande

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

2023-07-03

Ärende 2.1.16

Yrkande angående redovisning av uppdraget om fördjupad utredning som klargör Göteborgs Stads förhållande till Tre Stiftelser

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Ärendet återremitteras till stadsledningskontoret som får i uppdrag att återkomma med en fördjupad utredning, utförd av en extern part, som klargör de ekonomiska och juridiska aspekterna i relationen mellan Tre stiftelser och staden samt konsekvenserna av eventuella förändringar i dessa förhållanden. Återrapportering skall ske till kommunstyrelsen så snart som möjligt.

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

2. Kommunfullmäktige hemställer till Äldre samt vård- och omsorgsnämnden att säkra att det finns ett giltigt avtal på plats för fortsatt verksamhet från och med den 1 januari 2024.

Yrkandet

Tre Stiftelser har under många år bedrivit högkvalitativ verksamhet i Göteborg, som är högt uppskattad av omsorgstagare, anhöriga och anställda. Den presenterade utredningen, som skulle klargöra Göteborgs stads förhållande till Tre stiftelser, väcker många nya frågor. Det är därför lämpligt att be en extern part göra en fördjupad utredning som tydliggör de ekonomiska och juridiska aspekterna av stadens och Tre stiftelsers relation, samt konsekvenserna av eventuella förändringar i dessa förhållanden, för respektive part samt för omsorgstagare, anhöriga och personal.

Tre stiftelsers nuvarande vårdavtal med staden löper ut den 1 januari 2024. Äldre samt vård- och omsorgsnämnden behöver därför säkerställa att verksamheten kan fortlöpa efter årsskiftet och se till att ett giltigt avtal kommer på plats, som kan löpa från den 1 januari 2024.

I den fortsatta processen är det prioriterat att hyresgästerna och personalen på de tre stiftelserna kan känna sig trygga med verksamheternas fortlevnad. Staden behöver ta sig an processen som nu följer i tät dialog med Tre Stiftelser. Att reda ut de juridiska förhållandena och vad stiftelseformen medger är viktigt för det längre perspektivet, men får inte skapa onödigt oro i en idag mycket väl fungerande verksamhet. Samtidigt är det viktigt att staden följer lagar och regelverk.

Yrkande

Moderaterna Demokraterna Liberalerna
Kristdemokraterna

2023-08-04

2.1.16

Yrkande angående redovisning av uppdraget om fördjupad utredning som klargör Göteborgs Stads förhållande till Tre Stiftelser

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Ärendet återremitteras till stadsledningskontoret som får i uppdrag att återkomma med en fördjupad utredning, utförd av en extern part, som klargör de ekonomiska och juridiska aspekterna i relationen mellan Tre stiftelser och staden samt konsekvenserna av eventuella förändringar i dessa förhållanden. Återrapportering skall ske till kommunstyrelsen så snart som möjligt.

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

2. Kommunfullmäktige hemställer till Äldre samt vård- och omsorgsnämnden att säkra att det finns ett giltigt avtal på plats för fortsatt verksamhet från och med den 1 januari 2024.

Yrkandet

Tre Stiftelser har under många år bedrivit högkvalitativ verksamhet i Göteborg, som är högt uppskattad av omsorgstagare, anhöriga och anställda. Den presenterade utredningen, som skulle klargöra Göteborgs stads förhållande till Tre stiftelser, väcker många nya frågor. Det är därför lämpligt att be en extern part göra en fördjupad utredning som tydliggör de ekonomiska och juridiska aspekterna av stadens och Tre stiftelsers relation, samt konsekvenserna av eventuella förändringar i dessa förhållanden, för respektive part samt för omsorgstagare, anhöriga och personal.

Tre stiftelsers nuvarande vårdavtal med staden löper ut den 1 januari 2024. Äldre samt vård- och omsorgsnämnden behöver därför säkerställa att verksamheten kan fortlöpa efter årsskiftet och se till att ett giltigt avtal kommer på plats, som kan löpa från den 1 januari 2024.

I den fortsatta processen är det prioriterat att hyresgästerna och personalen på de tre stiftelserna kan känna sig trygga med verksamheternas fortlevnad. Att reda ut de juridiska förhållandena och vad stiftelseformen medger är viktigt för det längre perspektivet, men får inte skapa onödig oro i en idag mycket väl fungerande verksamhet.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-05-03

Diarienummer 0307/23

Handläggare

Karin Magnusson, Johan Edling

Telefon: 031-368 05 80, 031-368 06 32

E-post: karin.magnussom@stadshuset.goteborg.se

E-post: johan.edling@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdraget om fördjupad utredning som klargör Göteborgs Stads förhållande till Tre Stiftelser

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att säga upp överenskommelsen daterad 2003-12-19 godkänd av kommunstyrelsen i februari 2004-02-04 § 57 och tillsammans med Göteborgs Stads stadsfastighetsnämnd lösa ut befintliga lån samt återkräva sådant stöd som är att betrakta som otillåtet statsstöd.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att verka för att avsluta borgensåtaganden för vissa av Tre Stiftelser pensionsutfästelser på Stiftelsen Otium och Stiftelsen Ålderdomshemmet Göteborg enligt kommunfullmäktiges beslut 1980-10-30 § 25 och 1997-06-12 § 19.
3. Kommunstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med Göteborgs Stads äldre samt vård- och omsorgsnämnd och Göteborgs Stads stadsfastighetsnämnd överlägga med Tre Stiftelser om fortsatt inriktning för särskilt boende på stiftelserna Otium, Ålderdomshemmet Göteborg och Göteborgs sjukhem.
4. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag 2023-02-23 § 19 till kommunstyrelsen att tillsammans med äldre samt vård- och omsorgsnämnden samt stadsfastighetsnämnden återkomma till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med en fördjupad utredning som klargör Göteborgs Stads förhållande till Tre Stiftelser, förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2023-02-23 § 19 att ge kommunstyrelsen tillsammans med äldre samt vård- och omsorgsnämnden och nämnden för stadsfastigheter i uppdrag att återkomma till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med en fördjupad utredning som klargör Göteborgs Stads förhållande till Tre Stiftelser.

Stadsledningskontoret har genomfört en sådan fördjupad utredning. Den samlade bedömningen är att det behöver ske förändringar i de mellanhavanden som finns mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser. Det finns ingångna avtal och överenskommelser som bedöms stå i strid med likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen liksom förbudet om stöd till enskild näringsidkare i 2 kap. 8 § kommunallagen. Stöd som har getts till Tre Stiftelser kan även ifrågasättas utifrån EU:s statsstödsregler. Stadsledningskontoret gör bedömningen att Göteborgs Stad behöver säga upp och lösa ut

de mellanhavanden som finns reglerade i Överenskommelsen från 2003-12-19 godkänd i kommunstyrelsen 2004-02-04 § 57. Göteborgs Stad behöver också lösa ut befintliga lån och återkräva otillåtet statsstöd. Därtill finns skäl till att om möjligt avsluta borgensåtaganden som Göteborgs Stad gjort för medarbetare inom Tre Stiftelser. Stadsledningskontoret ger i ärendet några alternativ till möjliga inriktningar framåt för särskilt boende på Otium, Ålderdomshemmet Göteborg och Göteborgs Sjukhem. Samtliga alternativ kräver förhandlingar med Tre Stiftelser och ställningstagande från kommunfullmäktige. När det gäller drift av verksamhet krävs även ställningstagande från äldre samt vård- och omsorgsnämnden.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsledningskontoret bedömer att de mellanhavanden som finns mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser inte kan fortgå på samma sätt som det skett hittills. Det finns ingångna avtal och överenskommelser som bedöms stå i strid med likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen liksom förbudet om stöd till enskild näringsidkare i 2 kap. 8 § kommunallagen. Stöd som har ges till Tre Stiftelser kan även ifrågasättas utifrån EU:s statsstödsregler.

Ovan ställningstagande innebär att mellanhavanden inom den Överenskommelse som ingicks i december 2003 behöver lösas ut. Vilka konsekvenser detta får för Göteborgs Stad är inte möjligt att bedöma i nuläge. Det beror på vilka alternativ till framtida inriktning som görs och vad resultatet av eventuella förhandlingar med Tre Stiftelser leder till.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Tre Stiftelser bedriver särskilt boende med inriktning somatisk, geropsykiatri och demens samt dagverksamhet för personer under 65 år med demenssjukdom.

Den 24 april 2023 bodde 339 personer med biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen inom Tre Stiftelsers boenden. Verksamheten har omkring 380 anställda vilket inkluderar alla medarbetare inom omsorg, vård, fastighet, städ, kök och restaurang samt administration.

Föreliggande utredning omfattar inte själva vård- och omsorgsverksamheten inom Tre Stiftelser. Enligt Göteborgs Stads erfarenhet har Tre Stiftelsers verksamhet hög brukarnöjdhet och det är stor efterfrågan till deras boenden.

Samverkan

Information i CSG 2023-05-04

Bilaga

Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2023-02-23 § 19

Ärendet

Kommunstyrelsen fick i uppdrag från kommunfullmäktige 2023-02-23 § 19 att tillsammans med äldre samt vård- och omsorgsnämnden och nämnden för stadsfastigheter återkomma till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med en fördjupad utredning som klargör Göteborgs Stads förhållande till Tre Stiftelser.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen har sitt ursprung från den utredning stadsledningskontoret genomförde utifrån en hemställan från äldre samt vård- och omsorgsnämnden, dnr 1274/22 Stadsledningskontoret föreslog i ärendet en fördjupad utredning av aktuella ansvarsförhållanden och de avtal som Göteborgs Stad har tecknat med Tre Stiftelser. De frågeställningar stadsledningskontoret identifierade behov av fördjupade utredningar inom var borgensåtaganden för pensioner, lån och fastighetsfrågor enligt det avtal (Överenskommelsen) som parterna ingick 2003-12-19 och som kommunstyrelsen godkände 2004-02-04 § 57. Vidare såg stadsledningskontoret behov av en översyn av stiftelsernas ändamålsbestämmelser samt att utreda under vilka förutsättningar det är möjligt för Tre Stiftelser att överlåta verksamhet till Göteborgs Stad. Vid framtagande av detta tjänsteutlåtande har utredningen hittat ytterligare mellanhavanden mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser som också hanteras inom ramen för detta ärende.

I den tidigare utredningen konstaterade stadsledningskontoret att den verksamhet som bedrivs av Tre Stiftelser enligt de tre vårdavtalen behöver vara föremål för upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Vårdavtalen är uppsagda av äldre samt vård- och omsorgsnämnden och löper ut 1 januari 2024.

Bakgrund

Tre Stiftelser är ett samlingsnamn för tre separata stiftelser:

1. Stiftelsen Göteborgs sjukhem (Göteborgs sjukhem)
2. Stiftelsen Ålderdomshemmet (Ålderdomshemmet)
3. Stiftelsen Otium (Otium)

Även om det rör sig om tre separata stiftelser bedrivs verksamheten i en gemensam organisation– Tre Stiftelser – under en ansvarig direktör. Stiftelserna är sammankopplade med varandra genom att styrelsen för Göteborgs sjukhem (även kallat Änggårdsbacken) är förvaltare av Ålderdomshemmet (även kallat Vegahuset) och Otium. Styrelsen till Göteborgs sjukhem utses enligt stiftelsens stadgar av Göteborgs kommunfullmäktige i samband med allmänna val.

Göteborgs Stad och Tre Stiftelser har sedan lång tid tillbaka haft en samverkan och ingått ett flertal avtal som reglerar uthyrning av lokaler liksom förutsättningarna för Tre Stiftelsers tillhandahållande av äldreomsorg åt Göteborgs Stad. Därutöver har Göteborgs Stad gjort investeringar i Tre Stiftelsers fastighet/byggnader, lånat ut pengar till Tre Stiftelser samt ingått borgensåtaganden för pensioner som avser personer anställda av Tre Stiftelser.

Den 2 juli 2021 avslog Inspektionen för vård och omsorg (IVO) Tre stiftelsers ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlag (2001:453, SoL). Processen föranleddes av att IVO i samband med tillsyn av Tre Stiftelsers verksamhet i

maj 2019 konstaterade att Tre Stiftelser saknade tillstånd från IVO för att bedriva särskilt boende. Tre Stiftelser har därefter ansökt om tillstånd för samtliga verksamheter. I beslutet att inte bevilja tillstånd bedömde IVO att företrädarna för Tre Stiftelser brustit i insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och att de inte visat att de uppfyllde kraven på lämplighet. IVO pekade särskilt på att Stiftelsen under en längre tid bedrivit verksamhet utan tillstånd.

IVO:s beslut överklagades av Tre Stiftelser till Förvaltningsrätten i Stockholm. I överklagandet gjorde Tre Stiftelser bland annat gällande att de uppfyllde kraven på insikt och lämplighet samt att de under alla förhållanden inte omfattades av kravet på tillstånd eftersom deras verksamhet utgör en integrerad del av den kommunala verksamhet som Göteborgs Stad bedriver (en kommun är inte skyldig att ansöka om tillstånd för att bedriva särskilt boende). Förvaltningsrätten konstaterade att Tre Stiftelser visserligen var skyldiga att ansöka om tillstånd men att det förhållandet att de inte hade ansökt om tillstånd inte var tillräckligt för att företrädarna inte skulle anses uppfylla kraven på insikt och lämplighet.

Förvaltningsrättens dom överklagades av IVO till Kammarrätten. Kammarrätten meddelade dom 2022-10-12. De beslutade enligt IVO:s framställan, vilket innebar att Tre Stiftelsers ansökan om tillstånd avslogs. I likhet med Förvaltningsrätten ansåg även Kammarrätten att Tre Stiftelser bedriver tillståndspliktig verksamhet. Kammarrätten ansåg dock att Tre Stiftelsers företrädare inte uppfyllde kraven på insikt och lämplighet. Tre Stiftelser har överklagat Kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). HFD har 2022-12-08 meddelat prövningstillstånd. Det är svårt att bedöma hur lång tid det tar innan HFD har prövat målet slutligt. Tre Stiftelser får fortsätta att bedriva verksamhet under processens gång.

Utredning

Det aktuella utredningsuppdraget syftar till att ta fram en fördjupad utredning som klargör Göteborgs Stads relationer med Tre Stiftelser. En viktig utgångspunkt för utredningsuppdraget har varit hur relationen mellan Göteborgs Stad och Tre stiftelser kan beskrivas på ett mer övergripande plan. Utifrån denna beskrivning har utredningen sedan fokuserat på de ekonomiska mellanhavanden som finns mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser och då framför allt om dessa är förenliga med kommunallagen och EU:s statsstödsregler.

Eftersom denna och föregående utredning i många delar överlappar varandra kommer vissa stycken av pedagogiska skäl återanvändas från föregående utredning.

Kommunala stiftelser

En stiftelse uppstår när egendom enligt ett förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet med ett bestämt ändamål. Varken stiftaren eller någon annan är ägare av stiftelsen. En stiftelse är alltså till skillnad från andra juridiska personer självägande. Stiftelseformen som sådan förutsätter att stiftaren avhänder sig kontroll och möjlighet att påverka verksamheten i samma stund som stiftelsen är upprättad. Stiftelser är per definition självständiga juridiska personer utan ”ägare” som kan påverka dem framåt. De ägs i stället av sitt ändamål, såsom stiftaren har formulerat det i stiftelseförordnandet.

En stiftelse är starkt bunden till sitt ändamål. Enligt 1 kap. 2 § stiftelselagen (1994:1220) bildas en stiftelse genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Det är ändamålsbundenheten som karaktäriserar en stiftelse och särskiljer sådana från andra associationsformer. Nyttjandet av stiftelsers egendom är alltså helt och hållet bundet till ändamålet. Ytterst syftar detta givetvis till att värna om stiftarens avsikt. Kravet på ändamålsbundenhet är sanktionerat av skadeståndsbestämmelser i 5 kap. stiftelselagen såväl för styrelseledamot, förvaltare som revisor. Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att med stöd av bestämmelser i 9 kap. stiftelselagen ingripa om ändamålet inte efterföljs.

Med utgångspunkt från övervägandena ovan kan en kommun följaktligen aldrig äga en stiftelse. En kommun kan dock utöva inflytande över en stiftelses verksamhet på ett sätt att stiftelsen har en sådan anknytning till kommunen att det i någon mån går att tala om kommunen som huvudman för en stiftelse. Att en stiftelse är ”kommunal” handlar dock i detta sammanhang inte om att kommunen förfogar över stiftelsens ändamål och syften utan mer om i vilken mån stiftelsen omfattas av offentlighetsprincipen¹, tillämpligheten av LOU samt under vilka förutsättningar en kommun kan överlämna en kommunal angelägenhet till en stiftelse. Beroende på vilken lagstiftning som aktualiseras kan anknytningen till kommunen vara mer eller mindre stark. Frågan om relationen mellan en kommun och en stiftelse har också betydelse för tillämpligheten av kommunallagens grundläggande principer. Det kan på goda grunder hävdas att i den mån de krav som finns för att överlämna en kommunal angelägenhet till en stiftelse inte är uppfyllda så bör kommunallagens princip om likställighet liksom förbud mot stöd till enskilda näringsidkare vara tillämpliga fullt ut mot en sådan stiftelse (se RÅ 1997 ref 47).

När det specifikt gäller frågan om överlämnande av kommunala angelägenheter till en stiftelse regleras förutsättningarna för det i 10 kap. 6 § kommunallagen. Av den bestämmelsen följer att en kommun under vissa förutsättningar kan överlämna en kommunal angelägenhet till en stiftelse. Bestämmelsen är för det första enligt sin ordalydelse enbart tillämplig om kommunen ensam bildar en stiftelse. Kravet på att kommunen ensamt ska ha bildat stiftelsen diskuteras inte närmare i förarbetena. Det bakomliggande skälet till kravet är dock troligen att kommunen därigenom har möjligheten att utöva viss kontroll över stiftelsen liksom säkerställa att den verksamhet som stiftelsen ska bedriva överensstämmer med det kommunala ändamålet. Kravet på att kommunen ensamt ska ha bildat stiftelsen bör också ses i ljuset av en sådan *kommunal* stiftelse dessutom måste uppfylla krav som följer av 10 kap. 3 § 1-4 och 6. Enligt denna bestämmelse ska fullmäktige avseende sådan stiftelse *dels* fastställa det kommunala ändamålet med verksamhet, *dels* se till att det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i stadgarna, *dels* utse samtliga styrelseledamöter *samt dels* se till att det anges i stadgarna att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas. När det gäller kravet på att underkasta fullmäktige frågor av principiell natur anges det uttryckligen i 10 kap. 6 § tredje stycket att det ska framgå av

¹ Enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen gäller offentlighetsprincipen hos stiftelser som kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över. Med rättsligt inflytande avses bl.a. den situationen att en kommun har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för en stiftelse. Rättsligt bestämmande inflytande ska i detta sammanhang förstås som att kommunen därigenom kontrollerar stiftelsens verksamhet utan är mer ett sätt att på ett generellt och övergripande plan reglera när offentlighetsprincipen ska vara tillämplig i olika former av juridiska personer som kontrolleras av ett offentligt organ.

stiftelseförordnandet eller stiftelseurkunden. Det är givetvis svårt att uppfylla de krav på stiftelsens stadgar som anges i 10 kap. 3 § 1-4 och 6 om stiftelsen inte bildats av kommunen. I ljuset av de höga krav som ställs på ändring av en stiftelses stadgar är dessutom möjligheterna att justera en stiftelseurkund så att den ligger i linje med bestämmelserna i kommunallagen mycket begränsade.

Frågan om vad som karaktäriseras en kommunal stiftelse har delvis varit föremål för prövning i RÅ 1997:47. Målet rörde frågan om huruvida en kommunal borgen för en kommunal bostadsstiftelse låg inom ramen för den kommunala kompetensen liksom var förenlig med likställighetsprincipen. I målet pekade regeringsrätten på att det inte förelåg något hinder mot att överlämna en kommunal angelägenhet till en stiftelse under förutsättning att villkoren i dåvarande 3 kap. 17 § kommunallagen (nuvarande 10 kap. 6 §) var uppfyllda. Regeringsrätten uttalade särskilt att bestämmelsen i kommunallagen syftade till att trygga fullmäktiges bestämmande inflytande över bl.a. stiftelsens verksamhets ändamål och ledning.

Närmare om Tre Stiftelser

Göteborgs Stad har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i Tre Stiftelsers styrelse. Det innebär att Tre Stiftelser är skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen. Att Göteborgs Stad enligt offentlighets- och sekretesslagen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över Tre Stiftelser innebär dock inte att staden därigenom också får anses ha överlåtit driften av en kommunal angelägenhet på Tre Stiftelser.

När det gäller de krav som anges för överlämnande av kommunala angelägenheter i 10 kap. kommunallagen är ett flertal inte uppfyllda avseende de stiftelser som utgör Tre Stiftelser. För det första är kommunen enbart instiftare av Stiftelsen Otium. För Stiftelsen Ålderdomshemmet och Stiftelsen Göteborgs Sjukhem är det kravet alltså inte uppfyllt. I samtliga stiftelser saknas t.ex. bestämmelse om att frågor av principiell natur ska underkastas kommunfullmäktige. Stiftelseurkunderna innehåller visserligen bestämmelser som innebär att staden har rätt att utse styrelsen i Göteborgs sjukhem. Det förhållandet att staden utser styrelsen innebär dock inte att kommunen därigenom kan säkerställa att stiftelserna bedriver kommunal verksamhet i linje med det kommunala ändamålet. Styrelsen för Göteborgs sjukhem är skyldig att se till att stiftelsen bedriver verksamhet i linje med det ändamål som framgår av stiftelseurkunden. Det förhållandet att Göteborgs Stad utser styrelsen binder inte styrelsen på något sätt. I synnerhet inte om det i stadgarna saknas bestämmelser som säkerställer fullmäktiges inflytande. I avsaknad av bestämmelser om att frågor av principiell natur ska underkastas fullmäktige är Göteborgs Stads möjligheter att påverka Tre Stiftelsers arbete obefintliga. Därutöver kan det också konstateras att stiftelsernas ändamålsbestämmelser innehåller otidsenliga skrivningar på ett sådant sätt att det kan ifrågasättas om ändamålsbestämmelserna ger uttryck för ett tydligt kommunalt ändamål.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att Tre Stiftelser inte är kommunala stiftelser. Det innebär också av skäl som tidigare anförts att kravet på likställighet och förbudet mot stöd till enskilda näringsidkare träffar Tre Stiftelser på samma sätt som andra utomstående juridiska personer. Det kan slutligen i detta sammanhang tilläggas att den kommunalrättsliga definitionen av en kommunal stiftelse inte korresponderar med den upphandlingsrättsliga dimensionen. Även om Tre Stiftelser skulle bedömas som en

kommunal stiftelse betraktas Tre Stiftelser ändå – ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv – som en extern part i förhållande till vilken det föreligger upphandlingsplikt.

Allmänt om likställighetsprincipen och stöd till enskilda näringsidkare

Utredningen har ovan gjort bedömningen att Tre Stiftelser inte står under kommunens huvudmannaskap och att de grundläggande principerna i kommunallagen träffar Tre Stiftelser på samma sätt som andra fristående juridiska personer. En särskild fråga i utredningen har varit huruvida det stöd som Tre Stiftelser erhållit från Göteborgs Stad har varit förenligt med kommunallagen och EU:s statsstödsregler. Det finns därför anledning att kort beskriva dessa regelverk och hur de förhåller sig till varandra.

Av 2 kap. 3 § kommunallagen följer att en kommun ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Bestämmelsen innebär att det inte är tillåtet att särbehandla vissa kommuninvånare eller grupper av kommuninvånare annat än på objektiv grund. Principen gäller bara i förhållande till kommunens egna invånare just i egenskap av kommuninvånare och inte när en kommun anställer personal, gör en upphandling eller vid köp och försäljning av fastigheter. Stöd till kommunens egen verksamhet omfattas dock inte av bestämmelsen. I det ovan angivna rättsfallet RÅ 1997 ref. 47 konstaterade Regeringsrätten att ett fullmäktiges beslut att teckna borgen för en kommunal stiftelse inte kunde strida mot likställighetsprincipen. Det bör dock understrykas att det i det fallet rörde sig om en stiftelse som uppfyllde de krav som ställs i kommunallagen om överlämnande av kommunala angelägenheter till andra juridiska personer. Likställighetsprincipen gäller vidare endast i förhållande till kommunens egna medlemmar, i den betydelse medlemsbegreppet har i kommunallagen och avseende medlemmar i samma situation. En juridisk person kan vara kommunmedlem endast genom fastighetsinnehav (se prop. 2016/17:171 s. 255). Det ovan sagda innebär att för juridiska personer gäller likställighetsprincipen endast i den mån den juridiska personen äger en fastighet inom kommunen och då endast i förhållande till andra juridiska personer med fastighetsinnehav. Dessutom krävs det att de juridiska personerna ska befinna sig i samma situation. Tillämpat på Tre Stiftelser innebär det att Göteborgs Stad har en skyldighet att behandla stiftelsen Ålderdomshemmet – den enda av stiftelserna som äger fastighet inom kommunen – på samma sätt som andra verksamhetsdrivande och fastighetsägande företag inom kommunen.

Enligt 2 kap. 8 § kommunallagen får en kommun lämna individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare bara om det finns synnerliga skäl. Det framgår varken av lagtext eller förarbeten vad som avses med begreppet *stöd*. I ljuset av bestämmelsens uttalade syfte att inte snedvrida konkurrensen borde med stöd avses alla former av gynnande.² När det gäller begreppet *enskild näringsidkare* omfattar det inte kommunens egna företag.² Det är en väsentlig skillnad mot statsstödsreglerna (se nedan).

Ersättning som betalats ut i strid med bestämmelsen i 2 kap. 3 och 8 §§ kommunallagen kan bland annat angripas inom ramen för en laglighetsprövning. Ett överklagande av ett kommunalt beslut för laglighetsprövning ska göras inom tre veckor från den dag då justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagavs på kommunens anslagstavla.

² I propositionen "Kommunala kompetensfrågor m.m." (prop. 2008/09:21 sid. 52) anges att 2 kap 8 § KL endast reglerar stöd till näringslivet i traditionell mening. Det måste uppfattas som att kommunalt ägda bolag inte omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelsen. Rimligtvis bör denna begränsning även gälla i förhållande till stiftelser som handhar kommunala angelägenheter.

Allmänt om EU:s statsstödsregler

Det är dock inte bara bestämmelserna i 2 kap. 8 § kommunallagen som begränsar möjligheten att ge stöd till enskilda näringsidkare. EU:s statsstödsregler, vilka omfattar kommuner, är ytterligare en begränsning. Bestämmelserna i statsstödsreglerna korresponderar dock inte helt och fullt med kommunallagen. EU-rättens stödbegrepp är vidsträckt och omfattar även gynnande som godtas av KL. Kontrollsystemet för statsstödsreglerna skiljer sig också från KL på så sätt att de bygger på en förhandskontroll. En åtgärd som utgör stöd måste alltså anmälas till EU-kommissionen innan den verkställs.

Bestämmelsen om vad som utgör otillåtet statsstöd återfinns i artikel 107 i EUF-fördraget. Enligt första stycket i den artikeln är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenliga med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I det följande beskrivs kort hur de olika rekvisiten i bestämmelsen ska tolkas.

- *Statliga medel* – Medlen ska ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel.
- *Stöd* (fördel för mottagaren) – Det föreligger ett stöd när ett företag får en ekonomisk fördel som företaget inte hade fått under normala marknadsmässiga förhållanden. Huruvida stödet utgör en ekonomisk fördel får bedömas mot bakgrund av vilka villkor företaget skulle fått av en jämförbar privat investerare. Exempel på stöd är direkta tillskott, subventionerade räntor, transaktioner till förmånliga villkor, tillskott av kapital och nedskrivning av fordringar (se prop. 2012/13:84 s. 11).
- *Gynnar vissa företag eller viss produktion* – Stödet måste vara selektivt. En generell åtgärd som gynnar alla företag i ett visst land är inte selektiv. Det krävs dock inte att stödet lämnas till en företagsverksamhet som är extern. Även stöd till intern verksamhet av olika slag, som uppfyller det konkurrensrättsliga företagsbegreppet³ kan utgöra statsstöd. Det innebär att även kommunala bolag liksom stiftelser som handhar kommunala angelägenheter kan omfattas av företagsbegreppet.
- *Snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen* – Ett stöd som är selektivt anses som utgångspunkt snedvrider eller hota att snedvrida konkurrensen genom att mottagaren får en konkurrensfördel. Bedömningen görs på förhand och man måste inte bevisa en faktisk effekt utan det räcker med en potentiell effekt på konkurrensen.
- *Påverkar handeln mellan medlemsstaterna* – Kravet på påverkan ska ges en vidsträckt tolkning. Kriteriet gäller dock inte på utpräglad lokala marknaden. Om ett stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen så ska denna handel påverkas av stödet. Det är alltså inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd bedriver handel med andra medlemsstater.

När det gäller statsstöd finns det vissa undantag då sådant stöd ändå kan lämnas. Såvitt nu är av intresse rör det sig dels om situationer där EU-kommissionen lämnat ett

³ Varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. Med ekonomisk verksamhet avses verksamhet bestående i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad. Det saknar betydelse att verksamheten bedrivs utan vinstsyfte (prop. 2012/13:84 s.12)

godkännande, dels stöd av mindre betydelse dels stöd som lämnas enligt den allmänna gruppundantagsförordningen.

- *Stöd av mindre betydelse* – stöd till företag som sammanlagt inte överstiger 200 000 euro under tre beskattningsår i rad och som i övrigt uppfyller vissa formella villkor i förordningen om de-minimi-stöd är inte statsstöd.
- *Stöd av mindre betydelse till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse* – Detta omfattar stöd till företag som utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Stöd till sådant företag utgör inte statsstöd om det uppgår till högst 500 000 euro under tre beskattningsår i rad och i övrigt uppfyller villkoren i förordningen om stöd till företag som utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.
- *Stöd enligt gruppundantagsförordningen* - I gruppundantagsförordningen specificeras ett antal områden där stöd kan lämnas utan godkännande. För att sådant stöd ska kunna lämnas krävs att stödet utformats enligt de villkor som anges i förordningen.

Om förutsättningarna för att något utgör ett stöd är uppfyllda inträder en anmälningssplikt till EU-kommissionen. Till dess att kommissionen fattat beslut föreligger ett förbud att genomföra stödgivning – genomförandeförbudet.

Om det offentliga ger ett otillåtet statsstöd kan kommissionen besluta att medlemsstaten ska kräva tillbaka stödet från stödmottagaren, med ränta. Det gäller även om det leder till att mottagaren hamnar i en sådan situation att mottagaren sedan går i konkurs. Om kommissionens beslut om att återkräva stödet inte följs av medlemsstaten kan kommissionen väcka talan inför EU-domstolen. Medlemsstaten riskerar då att fällas för fördragsbrott med höga böter som följd om staten inte rättar sig efter beslutet⁴.

Det finns inte någon unionsrättslig regel som innebär att den som lämnat ett otillåtet stöd ska kräva tillbaka det stödet. Sverige har dock infört sådana bestämmelser genom lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Enligt dessa regler är en kommun som lämnat statsstöd i strid med genomförandeförbudet ansvarig för att kräva stödet tillbaka. Kravet på att kräva återbetalning gäller enbart anmälningsspliktiga stöd. Icke-anmälningsspliktiga stöd – t.ex. stöd som av mindre betydelse eller stöd enligt gruppundantagsförordningen – omfattas inte. När det gäller skyldigheten att återkräva otillåtet statsstöd är det mycket som talar för att den är absolut. I förarbetena till lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler konstateras att det inte finns skäl att ge någon myndighet i uppdrag att utöva tillsyn över att EUF-fördragets statsstödsregler efterlevs i Sverige. Med det sagt pekar förarbetena ändå tydligt på kommunernas skyldighet att framställa återkrav.⁵

Utöver fråga om återkrav kan olagligt statsstöd också ge upphov till skadeståndsskyldighet för en kommun. Det kan inte uteslutas att en tredje part anser att det olagliga stödet orsakat denna en skada.

Avtalen mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser

Göteborgs Stad och Tre Stiftelser har sedan lång tid tillbaka haft en samverkan och har ingått ett flertal olika avtal som reglerar parternas samverkan. Det rör sig i huvudsak *dels* om en övergripande överenskommelsen från 2003, *dels* om vårdavtal, *dels* om hyresavtal.

⁴ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/statsstod---en-oversikt>

⁵ Prop 2012/13:84 s. 47-48

I detta avsnitt redogörs kort för dessa avtal och i vilken mån de är förenliga med nu gällande rätt.

Överenskommelsen

Den 19 december 2003 ingick parterna ett avtal (Överenskommelsen) som syftade till att på ett övergripande plan reglera parternas mellanhavanden. Kommunstyrelsen godkände avtalet i februari 2004 (2004-02-04 § 57). Överenskommelsen tillkom efter att Tre Stiftelser begärt en avtalsdiskussion med Göteborgs Stad. Orsak till begäran var bland annat att Tre Stiftelser hade hamnat i en likviditetskris och uppgav att de inte kunde driva verksamheten vidare utifrån då gällande förutsättningar.

I avtalet fastslås att relationen mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser ska baseras på likabehandlingsprincipen. Enligt Överenskommelsen innebär det att Tre Stiftelser ska ges samma förutsättningar i fråga om ekonomi, utveckling och framtidsplanering som Göteborgs Stads egen äldreboendeverksamhet i de centrala stadsdelarna. Principen är också att kraven på kostnadseffektivitet och kvalitet i vården och fastighetsförvaltningen ska motsvara de krav som ställs på Göteborgs Stads egna boenden. Genom avtalet övertog Göteborgs Stad vissa av Tre Stiftelsers pensionsskulder samt åtog sig att ge Tre Stiftelser ett engångsbelopp om 15 mnkr för extraordinära kostnader i samband med en ombyggnation. Inom ramen för likabehandling har Tre Stiftelsers pensionskostnader jämförts med stadens och en årlig avräkning har skett på så sätt att Tre Stiftelser har fått kompensation för mellanskillnaden. Det är viktigt att understryka att likabehandlingsprincipen i Överenskommelsen inte är samma sak som likställighetsprincipen i kommunallagen eller likabehandlingsprincipen så som den kommer till uttryck inom europarätten. Likabehandlingsprincipen så som den kommer till uttryck i Överenskommelsen är ett begrepp som enbart har betydelse inom ramen för tolkning av Överenskommelsen.

Överenskommelsen syftar till att beskriva de allmänna riktlinjer och principer som ska gälla i relationen mellan Tre Stiftelser och Göteborgs Stad. Vidare innehåller den flera bestämmelser som reglerar olika delar av relationen mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser enligt följande:

- Pensionsåtagande – kommunen ska återta ett pensionsskuldsbelopp enligt stiftelsernas redovisade ansvarsförbindelse den 31 december 2002.
- Utbetalt engångsbelopp – Kommunen åtar sig att till Tre Stiftelser betala ett engångsbelopp på 15 mnkr som ska täcka extraordinära kostnader.
- Hyresavtal – Hyran ska som utgångspunkt grundas på samt justeras utifrån räntor, avskrivningar och överenskommen driftkostnad varvid avskrivningar bör ske i enlighet med kommunens normer. När Tre Stiftelser och kommunen ska komma överens om driftkostnader ska en jämförelse göras med kommunens kostnader för den egna äldreboendeverksamheten.
- Lån – Göteborgs sjukhem har lånat 200 mnkr av Göteborgs Stad. Amortering av lånet ska ske enligt amorteringsplan som ska upprättas mellan Tre Stiftelser och Göteborgs Stad stiftelse när hyresavtalen undertecknats.
- Ersättning för ombyggnad – ombyggnadsprojekt och periodiskt underhåll som inte ersätts genom hyresavtalen ska överenskommas med kommunen innan projekten påbörjas.

Det har under utredningen framkommit att Tre Stiftelser – utöver den kompensation som erhålls genom vårdavtalen och hyresavtalen – har fått ersättning även för andra kostnader i syfte att skapa ”likabehandling” med Göteborgs Stads verksamheter. Det har skett genom utjämning av kostnader kopplade till pensionsåtaganden (se nedan).

Bedömning

Överenskommelsen förutsätter i någon mån att parterna ingår kompletterande avtal i fråga om hyra, vårdavtal, reglering av pensionsskuld etc. Genom Överenskommelsen åtar sig alltså Göteborgs Stad inte att köpa tjänster från Tre Stiftelser i viss angiven omfattning. För att Överenskommelsen överhuvudtaget ska kunna tillämpas krävs att parterna ingår kompletterande avtal. I den mån Tre Stiftelser inte skulle godta vissa villkor som staden uppställer med hänvisning till att de villkoren skulle stå i strid med Överenskommelsen är staden givetvis inte tvingad att ingå ett avtal med Tre Stiftelser. Med det sagt har parterna de facto ingått avtal som följt de principer som angetts i Överenskommelsen. I den meningen ger Överenskommelsen en bild av hur samarbetet mellan staden och Tre Stiftelser sett ut.

Överenskommelsen ger på ett generellt plan uttryck för att det aldrig varit avsikten att den verksamhet som Tre Stiftelser bedriver åt Göteborgs Stad skulle upphandlas. En sådan ordning är utifrån nu gällande rätt inte förenlig med LOU. I stadsledningskontorets tidigare utredningen har det redan konstaterats att kommande avtal med Tre Stiftelser behöver föregås av offentlig upphandling.

Enligt överenskommelsen ska relationen mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser baseras på en princip om likabehandling i den meningen att Tre Stiftelser ska ges samma förutsättningar när det gäller ekonomi, utveckling, framtidsplanering etc som Göteborgs Stads äldreboendeverksamhet i de centrala stadsdelarna. En sådan ordning kan dock ifrågasättas. I praktiken finns det en betydande risk att Tre Stiftelser därigenom garanteras helt andra villkor än motsvarande upphandlad verksamhet. En sådan ordning kan utgöra ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare liksom stå i strid med likställighetsprincipen. Göteborgs Stad kan alltså inte redan inför en kommande upphandling garantera att Tre Stiftelser i egenskap av potentiell leverantör kommer erhålla samma villkor som Göteborgs Stads egna verksamheter. Tre Stiftelsers villkor kommer vara helt avhängigt hur upphandlingen är utformad och i slutändan givetvis att Tre Stiftelser också vinner en sådan upphandling.

När det gäller frågan om planering anger avtalet att Tre Stiftelser ska ha rätt att ta del av kommunens långsiktiga planering vad gäller äldreboende i de centrala stadsdelarna. Det finns i och för sig inte något hinder att kommunen samverkar i dessa typer av frågor. I den mån en sådan samverkan skulle ge Tre Stiftelser tillgång till information som andra privata utförare inte har tillgång till kan det utgöra ett problem utifrån LOU i det att Tre Stiftelser inför kommande upphandlingar skulle ha ett informationsövertag i förhållande till andra aktörer, i vart fall om information är av sådan karaktär att det har betydelse för upphandlingen. Alla potentiella leverantörer i en upphandling måste behandlas lika och ska som utgångspunkt ha rätt till samma information.

Det kan noteras att Överenskommelsen helt saknar bestämmelser om uppsägningstid. Ett avtal som är ingånget på obestämd tid bör dock alltid kunna sägas upp med skälig uppsägningstid. Vad som utgör skälig uppsägningstid är inte lagreglerat utan är något som utmejslats i praxis. Högsta domstolen har i NJA 2018 s. 19 ”Traktoråterförsäljaren”

ansett att en uppsägningstid om sex månader var skälig i fråga om ett återförsäljaravtal som pågått i 22 år.

Slutligen reglerar avtalet också principerna för hyresregleringen mellan parterna. Denna reglering redogör utredningen närmare för nedan under avsnittet ”Hyresavtalen”.

Vårdavtal

Göteborgs Stad och Tre Stiftelser har i mars 2005 ingått vårdavtal avseende verksamheten på Otium, Vegahusen och Änggårdsbacken. Det har ingåtts ett vårdavtal för respektive verksamhet och villkoren i avtalen är i princip likalydande.

Det var initialt stadsdelsnämnderna Härlanda, Linnéstaden och Centrum som tecknade avtalet. Därefter fördes avtalen över till stadsdelsnämnd Centrum. Efter beslut i kommunfullmäktige 2014-11-06 §14, övergick ansvaret för vårdavtalen till stadsdelsnämnd Örgryte-Härlanda. Från och med den 1 januari 2021 har ansvaret för vårdavtalen gått över till äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Avtalen gäller som längst till och med 2028 och har inte föregåtts av offentlig upphandling.

Vårdavtalen ingicks ursprungligen för en period om 10 år men har därefter förlängts med fem år i taget. Äldre samt vård- och omsorgsnämnden har sagt upp vårdavtalen per 2022-12-31 vilket innebär att avtalen löper ut 2024-01-01.

Bedömning

Vårdavtalen reglerar ett stort antal frågor med bäring på verksamhetens innehåll och kvalitet. Det kan särskilt noteras att i fråga om verksamhetens innehåll och kvalitet så hänvisas det i § 4 särskilt till likabehandlingsprincipen så som den är formulerad i Överenskommelsen. I fråga om kvalitet i vården är detta i och för sig inte något problem utan ligger snarare helt i linje med det krav på likställighet som följer av kommunallagen. Med det sagt innehåller dock vårdavtalet ett flertal vägledande punkter i vilka det närmare specificeras vilket innehåll och vilken kvalitet vården ska ha. I den mån de krav som uppställs i dessa punkter helt motsvarar de krav som Göteborgs Stad i övrigt ställer på stadens egna äldreboenden liksom äldreboenden som upphandlas utgör skrivningen inte något problem.

Det förhållandet att boende inom Tre Stiftelser ska få samma vård och kvalitet på boende som de som bor i kommunala boenden innebär dock inte att Tre Stiftelser ska behandlas på samma sätt som en kommunal verksamhet. Av skäl som redan anförts ovan skulle ett sådant upplägg riskera att stå strid med upphandlingslagstiftningen liksom förbudet att ge stöd till enskild.

Ersättningsmekanismen i avtalen är otydligt formulerad. Beräkningsmodellen utgår i grund och botten från kostnader vid Örgrytehemmet/Krokslätt äldreboende 2005. Det kan inte uteslutas att den ersättning som Stiftelsen erhåller per vårdplats överskrider den ersättning som kommunala äldreboenden liksom upphandlade äldreboenden erhåller. Det framgår visserligen av vårdavtalens bestämmelser om uträkning av ersättning till Stiftelsen att parterna äger rätt att ta upp överläggningar om avvikelse från angiven modell för framräkning av ersättning om det föreligger omständigheter som innebär att modellen inte ger parterna jämförbara förutsättningar. Det finns alltså en möjlighet för Göteborgs Stad att med åberopande av denna bestämmelse förhandla fram en justerad ersättningsmekanism som ligger mer i linje med den ersättning som kommunala äldreboenden erhåller. Utredningen har dock inte kunnat se att sådana avtal ingåtts. Det råder därutöver generellt en stor osäkerhet kring hur ersättningen beräknats och utbetalats

under tiden 2014 och framåt. Eftersom vårdavtalen har sagts upp och löper ut 2024-01-01 har dock utredningen valt att inte närmare granska hur ersättning har beräknats historiskt.

Hyresavtal

Med utgångspunkt från Överenskommelsen har Göteborgs Stad och Tre Stiftelser tecknat blockhyresavtal av Tre Stiftelsers lägenheter och lokaler på Otium, Änggårdsbacken samt Vegahuset. Hyresavtalen, ett för respektive objekt, ingicks i maj 2005. Bortsett från att överenskommen hyra skiljer sig mellan respektive objekt är villkoren i avtalen i övrigt identiska. Hyrestiden för avtalen är mellan den 1 januari 2004 och den 31 december 2028.

Äldreboendelägenheterna är fördelade inom Tre Stiftelsers fastighetsbestånd enligt följande; Otium 53 lägenheter, Änggårdsbacken 166 lägenheter varav två avsedda för par och Vegahuset 136 lägenheter varav två avsedda för par. Inom Vegahuset finns tio lägenheter som inte är uthyrda sedan ett år tillbaka. Enligt företrädare för Tre Stiftelser beror detta på personalbrist. Stiftelsen arbetar för att få lägenheterna uthyrda och beräknar att detta är löst till sommaren i år. Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen känner till situationen. Nämnden har inga kostnader för dessa platser inom vårdavtalet, men det är Göteborgs Stad som står hyresintäktsbortfallet.

Enligt avtalet är det hyresvärden – Tre Stiftelser – som ska utföra och bekosta erforderligt underhåll. När det gäller närmare villkor för uthyrningen hänvisas till en bilaga där frågan om uppsägningstid, hyrans betalning med mera regleras. Bilagan är gemensam för samtliga hyresavtal mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser. Enligt hyresavtalen är det Tre Stiftelser som hanterar hyror för externa hyresgäster. Exempel på sådana är vårdcentral, fotvård, frisör och storköket som bedrivs av Tre Stiftelser Service handelsbolag.

Av hyresavtalens särskilda bestämmelser framgår det uttryckligen att fastställande av hyra är baserad på den särskilda rätt till avdrag som framgår av RSV S 1996:7 och PM 1996-12-19 (Ludvikamomssystemet). Det innebär att Göteborgs Stad får dra av den moms som belastar hyran liksom dra av moms på eventuella investeringar som Göteborgs Stad gör i hyresobjektet. Beräknad hyreskostnad är baserad på en avskrivning på byggnaderna på bokförda värden enligt av Tre Stiftelser vald avskrivningsplan. Beräkningarna är också baserad på att Göteborgs Stad finansierar fastighetsbeståndet. Det föreligger därför en koppling mellan årliga avskrivningsbelopp och amorteringsbelopp som kan vara beloppsmässigt identiska. Det nya hyresbeloppet för nästkommande år fastställs årligen mellan nämnden för stadsfastigheter (tidigare ansvarig nämnd var lokalnämnden) och Tre Stiftelser. Den tolkning som verkar råda är att hyreskostnaden över tid ska täcka stiftelsernas samtliga fastighetsrelaterade kostnader. Enligt avtalet är det nämnden för stadsfastigheter som har kostnadsuppföljande ansvar för stadens del. Därför sammanställs årligen en redovisning av föregående års kostnader enligt fastställd mall av båda parter. Syftet är att genom att jämföra stadens och stiftelsernas kostnader säkerställa att stiftelsernas fastighetskostnader är rimliga. Enligt de uppgifter som stadsledningskontoret fått har inte sådana jämförelser gjorts av lokalnämnden på ett antal år. Nämnden för stadsfastigheter ska löpande följa upp om stiftelsernas fastighetskostnader ökar. Om detta sker utöver den hyreshöjande del som stadsfastigheter kan debitera äldre samt vård- och omsorgsnämnden har nämnden för stadsfastigheter rätt att få kompensation ur stadens hyresmodell. Detta blir främst aktuellt efter större ombyggnationer och nybyggnationer som redovisas över stiftelsernas balansräkning och då genererar ökade kapitalkostnader.

Bedömning

Att hyresavtalet är ett blockhyresavtal innebär att det är Göteborgs Stad som hyr ut i andrahand till enskilda personer. Äldre samt vård- och omsorgsnämnden administrerar den hyresuthyrningen. Bestämmelsen om blockuthyrning förutsätter att hyresavtalet omfattar minst tre bostadslägenheter som hyresgästen ska hyra ut i andra hand eller upplåta med kooperativ hyresrätt. Parterna kan då – med vissa undantag – avtala om avsteg från de regler som gäller för bostadslägenheter under förutsättning att förbehållet inte strider mot bestämmelserna om lokalhyra och att det godkänts av hyresnämnden. Det bör här påpekas att hyresnämndens godkännande inte krävs för att avtalet ska vara giltigt utan endast för att förbehåll i strid med reglerna om bostadslägenheter ska gälla. I väntan på ett sådant godkännande gäller alltså de tvingande reglerna om bostadslägenheter i stället för förbehåll i avtalet. Om något godkännande inte erhålls gäller reglerna om bostadslägenheter fullt ut.

Högsta domstolen har i NJA 2020 s. 681 konstaterat att när upplåtelse i andra hand avser mer än tre bostadslägenheter står det parterna fritt att avtala att hyresavtalet mellan fastighetsägare och förstahandshyresgästen ska anses avse bostadslägenheter och att det gäller även om en inte oväsentlig del av hyresobjektet används för annat ändamål än bostad. Enligt Högsta domstolen får ett sådant avtal anses medföra att reglerna om blockuthyrning ska tillämpas och det är möjligt att avtala om avvikelser inom de gränser som lagen uppställer. I sådana fall får förstahandshyresgästen och andrahandshyresgästen ett direkt besittningsskydd. Det bör i sammanhanget understrykas att andrahandshyresgästens besittningsskydd endast gäller i förhållande till förstahandshyresgästen. Om förstahandshyresgästen blir tvungen att flytta kan inte andrahandshyresgästen göra gällande sitt besittningsskydd mot fastighetsägaren.

Genom hyresavtalen har Göteborgs Stad ett besittningsskydd som omfattar det uthyrda objektet. De hyresavtal som ingåtts är skrivna på en blankett som avser kontrakt för blockuthyrning. Upplåtelsen av lägenheter till boende inom Tre Stiftelser avser bostadslägenheter. Det har inte framkommit några uppgifter som tyder på att parterna varit av annan uppfattning än att avsikten har varit att ingå ett blockuthyrningsavtal. Utredningen har dock varit i kontakt med Hyresnämnden i Göteborg och fått besked att det inte inkommit någon ansökan om godkännande av nämnda blockuthyrningsavtal. Det innebär att eventuella avsteg i aktuella hyresavtal från vad som gäller för bostadslägenheter inte är giltiga. En konsekvens av detta är bland annat att det är reglerna för uppsägning av bostadslägenheter som är tillämpliga på avtalet. Göteborgs Stad kan följaktligen när som helst säga upp avtalet med tre månaders uppsägningstid.

Hyresavtalet med Tre Stiftelser innehåller en skrivelse som anger att hyresavtalet är villkorat av att vårdavtal tecknas mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser senast visst datum. Annat har inte framkommit än att sådana vårdavtal ingicks inom den angivna fristen. En för utredningen relevant fråga har varit huruvida förekomsten av vårdavtal mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser varit en förutsättning för hyresavtalens bestånd. Möjligheten för Tre Stiftelser att säga upp hyresavtalen med hänvisning till att det inte finns något giltigt vårdavtal bedöms dock vara små. Det förhållandet att hyresavtalets bestånd skulle vara villkorat av att andra avtal ingås utgör varken grund för förverkande enligt 12 kap. 42 § jordabalken eller skäl till att förvägra förlängning av hyresavtal enligt 12 kap. 46 § jordabalken. Det ovan sagda innebär att Göteborgs Stad – även utan ett giltigt vårdavtal med Tre Stiftelser – med stöd av sitt direkta besittningsskydd har rätt att

disponera lokalerna. Annorlunda uttryckt är Göteborgs Stad sannolikt inte bunden av att det är Tre Stiftelser som står som utförare av verksamheten i lokalerna.

Tre Stiftelser skulle möjligen kunna gå vidare med en begäran om villkorsändring enligt 12 kap. 54 § jordabalken. Förutsättningarna att i avtal som rör upplåtelse av bostadslägenhet uppställa ett nytt villkor med innebörd att hyresavtalen skulle villkoras av att det ingås ett vårdavtal är dock små. Ett sådant villkor skulle dock inte ligga i linje med det starka skydd som jordabalken föreskriver för hyresgäster vid upplåtelse av bostadslägenheter.

När det gäller fastställande av hyra har utredningen inte kunnat bedöma om den hyra som Göteborgs Stad betalar är marknadsmässig eller inte. I den mån Göteborgs Stad betalar mer än marknadsmässig hyra kan det i sig utgöra ett otillåtet stöd enligt såväl kommunallagen som EU:s statsstödsregler. Med det sagt kan det konstateras att hyresavtalen i princip bygger på att Göteborgs Stad ska bära hela kostnaden för Tre Stiftelsers fastigheter. De avskrivningar som Tre Stiftelser gör på respektive fastigheten kostnadsförs direkt på hyran. Det kan här nämnas att det också finns ett samband mellan avskrivningen och nivån på de amortering som Tre Stiftelser gör på de lån som stiftelserna tagit av Göteborgs Stad. Annorlunda uttryckt är det Göteborgs Stad som genom den ovan angivna hyresmodellen bekostar amorteringen av stiftelsernas lån. I praktiken innebär det att stiftelserna med tiden kan konsolideras och att värdet på stiftelsernas fastigheter kan öka utan att staden får en motsvarande fördel. I den mån stiftelserna själva utför underhåll av sina fastigheter och byggnader kommer även avskrivningen av den investeringen belasta Göteborgs Stad. Efter genomförd avskrivning kommer dock Tre Stiftelser kunna tillgodogöra sig eventuellt kvarvarande marknadsvärde.

Av bilagan till hyresavtalet framgår att innan ombyggnad som begärs av hyresgästen eller föranleds av myndighets tvingande beslut och som berör bostads- eller verksamhetsförhållanden för äldreomsorg ska hyresförändringen på grund av ombyggnaden först avtalas och godkännas av kommunstyrelsen. Trots att det förekommit ett flertal ombyggnader av hyresobjektet som bekostats av Göteborgs Stad har utredningen inte påträffat några avtal i linje med vad som föreskrivs i de särskilda villkoren. Hanteringen av genomförda investeringar i stiftelsernas fastigheter och byggnader hanteras nedan i avsnittet om *Investeringar i Tre Stiftelsers fastigheter*.

Slutligen menar utredningen att det nuvarande upplägget med att Tre Stiftelser hyr ut de fastigheterna som de äger och faktiskt driver verksamhet i kan ifrågasättas.

Göteborgs Stads ekonomiska mellanhavanden med Tre Stiftelser

Göteborgs Stads utlåning till Tre Stiftelser

Kommunfullmäktige beslutade 2004-06-10 § 13 om omfattning och villkor för kommunal utlåning till Tre Stiftelser. Ramen för utlåningen uppgick till högst 250 mnkr. Per 2022-12-31 uppgår utlånat belopp till drygt 105 mnkr.

De utlånade beloppen är fördelat på de tre stiftelserna enligt följande:

- Stiftelsen Ålderdomshemmet: 8 mnkr
- Stiftelsen Otium: 17 mnkr
- Stiftelsen Göteborgs Sjukhem: 80 mnkr

Tre Stiftelsers lån av Göteborgs Stad har ingen villkorad säkerhet och räntan för 2023 är 1.40 procent, vilket motsvarar stadens upplåningskostnad i slutet av 2022. Lånen amorteras i den hastighet som motsvarar fastigheternas avskrivningar. Stiftelserna får inte pantsätta egendomen som säkerhet för externt lån.

Bedömning

Allmän kreditförsörjning är som huvudregel inte en kommunal angelägenhet. Frågan om i vilken mån kreditförsörjning är en kommunal/regional angelägenhet har varit föremål för prövning bland annat RÅ 1983 2:56. I det målet hade Stockholms läns landsting beslutat att inrätta ett regionalt utvecklingsbolag. Förslaget till bolagsordning innehöll bland annat att bolaget skulle ha till föremål för sin verksamhet att bedriva penningrörelse och även äga och förvalta fast och lös egendom samt driva annan i samband därmed stående rörelse i syfte att stimulera tillkomst och utveckling av affärs- och industriell verksamhet i Stockholms län. Kammarrätten konstaterade att tillhandahållande av kapital till enskilda företag inte var en angelägenhet för landstinget och upphävde beslutet. Även Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att beslutet var kompetensöverskridande men pekade på att den i bolagsordningen angivna verksamheten inte var begränsad till handhavandet av sådana uppgifter som utgjorde kommunala angelägenheter på näringslivets område. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen låg bolagets verksamhetsföremål – att bedriva penningrörelse – inte i linje med vad som utgör kommunala angelägenheter på näringslivets område.

Eftersom utlåning av medel till enskilda näringsidkare som huvudregel inte är en kommunal angelägenhet kan det ifrågasättas om Göteborgs Stad överhuvudtaget borde ha lånat ut pengar på det sätt som skett. Under alla förhållanden omfattas kommunal utlåning av medel dessutom av de begränsningar som följer av likställighetsprincipen (2 kap. 3 § kommunallagen), förbudet mot stöd till enskilda (2 kap. 8 § kommunallagen) liksom EU:s statsstödsregler.

Tre Stiftelser har lånat pengar av Göteborgs Stad till fördelaktiga villkor. Eftersom Göteborgs Stad inte lånar ut medel till andra fastighetsägande företag inom kommunen står det nuvarande upplägget troligtvis i strid med likställighetsprincipen. Upplägget kan dock framför allt ifrågasättas utifrån förbudet att ge enskilda näringsidkare stöd. Det förhållandet att Tre Stiftelser fått låna av kommunen innebär dock inte nödvändigtvis att det omfattas av förbudet mot stöd till enskilda eller att det utgör ett otillåtet statsstöd. I detta fall har dock Tre Stiftelser sannolikt inte betalat en marknadsmässig ränta för lånen. Det bedöms utgöra en otillåten fördel för Tre Stiftelser såväl enligt bestämmelserna i kommunallagen som EU:s statsstödsregler. Det finns också mycket som talar för att även andra villkor för statsstöd är uppfyllda.

Sammantaget gör utredningen bedömning att eftersom utlåning av kommunala medel inte är en kommunal angelägenhet bör lånen redan av det skälet lösas. För den tid lånen ska vara kvar behöver Göteborgs Stad dessutom utkräva en marknadsmässig ränta. Detta sker redan i dag för de kommunala bolagen, där ett bolagsspecifikt påslag på räntan beräknas

årligen.⁶ Det kan i sammanhanget tilläggas att om lånen löses försvinner också kravet på Tre Stiftelser att inte pantsätta fastigheten vilket möjliggör för en upplåning med den som säkerhet. I den mån Tre Stiftelser genom det ovan beskrivna upplägget har erhållit ett otillåtet statsstöd har Göteborgs Stad också en skyldighet att återkräva det utbetalda stödet.

Investeringar i Tre Stiftelsers fastigheter

Göteborgs Stad har gjort investeringar i fastigheter/byggnader som tillhör Tre Stiftelser uppgående till ett belopp om ungefär 100 mnkr. Nedan följer en redovisning av de investeringar som gjorts och bekostats av Göteborgs Stad.

Ålderdomshemmet, Vegahuset

- 2009-2010, ombyggnationer för att bygga bort flerbäddsrum till fullvärdiga lägenheter i hus A. Fastigheten kompletterades med fönster, nio gemensamma kök och sprinklers. Stambyte på tre våningar. Renovering av balkongblad. I hus B gjordes inga ändringar i rumsbildningen men sprinklers drogs in. Kostnaden för åtgärderna uppgick till cirka 58 mnkr och kvarvarande bokfört värde är cirka 34 mnkr.
- 2013-2014, byggnation av storkök med ett anskaffningsvärde av ca 34 mnkr. Kvarvarande bokfört värde är ca 18 Mkr.
- 2022-2023, Räddningstjänsten i Storgöteborg beslutade i januari 2020 att förelägga Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg att installera en utrymningshiss som betjänar plan 4-13 i hus B samt att upprätta brandtekniska avskiljningar i dessa våningsplan. Åtgärderna skulle vidtas snarast möjligt, dock senast 2020-09-30. ÄVO har uppdragit åt stadsfastighetsnämnden att göra investeringarna av angivna åtgärder. Upphandling av entreprenör påbörjades i början av 2023 av stadsfastighetsnämnden. Den beslutade budgeten är 27,5 mnkr. Investeringen finns inte i anläggningsregistret eftersom investeringen ännu inte är genomförd.

Änggårdsbacken

- 2022, åtgärder med anledning av fukt i fasaderna till ett anskaffningsvärde på cirka 53 mnkr. Kvarvarande bokfört värde uppgår till cirka 44 mnkr. Åtgärderna innebar att hela fasaden fogades om och plåttaket byttes. Alla fönster renoverades alternativt nytillverkades och byttes. Invändigt ersattes putsen på insidan av ytterväggen med genomsläpplig kalkputs som sedan målades med genomsläpplig silikatfärg. Träbjälklagen revs och ersattes med så kallat nivellgolv.
- 2003, byggnadsåtgärder för 8 tkr som nu är helt avskrivna.

Otium

- Inga investeringar har skett i Otium såvitt utredningen kunnat se.

Bedömning

Göteborgs Stad har gjort betydande investeringar i fastigheter och byggnader som tillhör Tre Stiftelser. Dessa investeringar har skett löpande. Staden har inte inför investeringarna träffat avtal med Tre Stiftelser som närmare reglerar förutsättningarna för investeringarna.

⁶ Inför beräkning av det bolagsspecifika påslaget har Göteborgs Stad anlitat upphandlat extern tjänst. Modellen som används är inte rättsligt prövad, men används av ett flertal kommuner och kan anses vara en vedertagen modell inom den offentliga sektorn. Med denna modell skulle stiftelserna få en total ökad räntekostnad på 611 tkr för 2023. I nuläget sätts räntan årligen och för att överensstämja med strukturen hos utlåningen till stadens bolag skulle denna behöva förändras kvartalsvis.

Det har inte funnits någon uttrycklig överenskommen skyldighet för staden att göra de aktuella investeringarna. Tvärtom framgår tydligt av hyresavtalen, dels att hyran omfattar Tre Stiftelsers kostnader för långsiktigt planerat underhåll, dels att ombyggnad på begäran av Göteborgs Stad eller till följd av myndighets tvingande beslut föranleder hyresförändring. Även Överenskommelsen och Vårdavtalen stipulerar att fråga om investeringar i fastigheter är något som Göteborgs Stad och Tre Stiftelser ska överenskomma i varje enskilt fall.

I avsaknad av avtal så får investeringarna ses som någon form av förutsättningslöst bidrag från stadens sida. I många fall har investeringarna varit av sådan karaktär att resultatet av investeringen utgjort fastighetstillbehör. Det går därför inte att fysiskt återta de investeringar som skett. Möjligheterna att ifrågasätta investeringarna utifrån en laglighetsprövning är i princip obefintliga. Bidragen från Göteborgs Stad till Tre Stiftelser har skett under en lång tid varför överklagandefristen för laglighetsprövning sedan länge gått ut. Det kan ändå konstateras att utbetalningarna med största sannolikhet hade bedömts stå i strid med likställighetsprincipen (genom investeringarna får Tre Stiftelser en kompensation som andra fastighetsägande juridiska personer inom kommunen inte erhåller) och förbudet mot stöd till enskilda näringsidkare. Med det sagt finns det fortfarande risk för att utbetalningarna kan komma att ifrågasättas med stöd av EU:s statsstödsregler.

Stödet från Göteborgs Stad har ensidigt gynnat Tre Stiftelser som därigenom fått sin fastighet/byggnader renoverade. Den fördel som Tre Stiftelser fått genom stödet skulle kunna innebära en snedvridning av konkurrensen. Slutligen kan noteras att den marknad på vilken Tre Stiftelser agerar – äldrevård – är en inom EU konkurrensutsatt marknad. Även om Tre Stiftelser enligt sina stadgar är skyldig att bedriva äldrevård lokalt i Göteborg innebär det stöd som Tre Stiftelser erhåller en fördel gentemot bolag som skulle vilja etablera sig på marknaden i Göteborg. Stödet från staden påverkar därför troligen också handeln mellan medlemsstaterna. Det ovan sagda innebär att stödet kan utgöra ett otillåtet statsstöd. Det finns inga indikationer på att Göteborgs Stads bidrag till Tre Stiftelser har anmälts till kommissionen. Det rör sig inte heller om bidrag som utgör ett stöd av mindre omfattning eller ett stöd som omfattas av gruppundantagsförordningen. Sammantaget är det mycket som tyder på att det bidrag som Tre Stiftelser erhållit utgör ett otillåtet statsstöd. Det finns en risk för att Göteborgs Stad därigenom kan vara skyldig att återkräva utbetalt belopp. På samma sätt finns det en risk för att annat bolag väcker talan med yrkande om att kommunen ska återkräva utbetalda belopp. Möjligheten att framställa återkrav begränsas dock av en tioårig preskription. Det kan därför inte bli aktuellt att återkräva belopp för längre än tio år tillbaka i tiden.

Pensionsåtaganden

Det finns tre olika pensionsåtaganden mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser enligt följande.

- Kommunfullmäktige beslutade 1980-10-30 § 25 och 1997-06-12 § 19 att gå i borgen för vissa av Tre Stiftelsers pensionsutfästelser. Sådan borgen har sedermera ingått avseende Otium och Ålderdomshemmet. Enligt borgensåtagandena uppgår beloppen per den sista december 2022 till 6 mnkr för Otium och 59 mnkr för Ålderdomshemmet. Tre Stiftelser betalar inte någon avgift för den utställda garantin. Av skäl som redan anförts i fråga om utlåning av kommunala medel skulle det även här kunna ifrågasättas dels om det överhuvudtaget är en kommunal angelägenhet att

gå i borgen för ett pensionsåtagande på det sätt som skett, dels om borgensåtagandet är förenligt med 2 kap. 3 och 8 §§ kommunallagen och EU:s statsstödsregler.

- Inom ramen för likabehandling enligt Överenskommelsen sker också en löpande årlig kompensation för det fall Tre Stiftelser har högre pensionskostnader jämfört med motsvarande verksamhet inom Göteborgs Stad. År 2022 var det för första gången omvänt att Göteborgs Stad hade högre pensionskostnader än Tre Stiftelser. Staden får årligen en sammanställning från Tre Stiftelser där de fyllt i sina pensionskostnader samt personalkostnader. Ett underlag från KPA skickas med så att uppgifterna kan kontrolleras. Mellanskillnaden mellan att Tre Stiftelser belastas med samma PO-påslag som Göteborgs Stads nämnder och deras faktiska pensionskostnad blir en kostnad alternativt intäkt för staden. För åren 2013 till 2022 har Göteborgs Stad ersatt Tre Stiftelser med totalt 57 mnkr. Tidigare år har Tre Stiftelser haft högre pensionskostnader. För 2022 och i prognosen för 2023 är det en höjning av diskonteringsräntan vilket innebär att Tre Stiftelsers verkliga kostnad blir lägre än schablonkostnaden.
- Stiftelsen Ålderdomshemmet och Göteborgs kommun har 1990 slutit en överenskommelse om ömsesidigt finansiellt sistahandsansvar för pensionsskuld. Denna överenskommelse är liktydig med den som vid denna tid och t o m 1997 gällde mellan kommuner och landsting. Innebörden av överenskommelsen är att personal som byter anställning från en kommun till en annan kommun/landsting tar med sig sin intjänade pensionsrätt till den nya anställningen utan ekonomisk kompensation. Detta medförde att personal anställd inom Göteborgs kommun som slutat för ny anställning inom stiftelserna fått med sig sin intjänade pensionsrätt från kommunen. Stiftelserna har dock inte fått någon ekonomisk kompensation men varit tvungen att redovisa denna pensionsrätt som skuld i bokföringen.

Enligt överenskommelse från 2004 mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser återtog staden ett pensionsskuldbelopp enligt stiftelsernas redovisade ansvarsförbindelse den 31 december 2002. Åtagandet gjordes utan ekonomisk kompensation från stiftelserna och det totala beloppet uppgick till 20 mnkr.

Bedömning

Inledningsvis finns det anledning att beröra borgensåtagandet för Tre Stiftelsers pensionsutfästelser. Det pensionsavtal som gäller för närvarande (AKAP-KR) är ett avgiftsbestämt avtal. Detta innebär att arbetsgivaren betalar in en avgift baserad på den pensionsgrundande lönen till en valcentral (för Göteborg Stad och Tre Stiftelser är det Pensionsvalet PV) som sedan överför detta till det sparande arbetstagaren valt. Arbetsgivaren har sedan ingen ytterligare kostnad. För tidigare pensionsavtalen finns det en förmånsbestämd pension som först betalas ut när arbetstagaren är pensionerad. I samband med bokslut görs en beräkning på hur stora dessa framtida pensionsutbetalningar kommer att vara. Detta redovisas sedan som en pensionsavsättning. Och det är för dessa framtida pensionsutbetalningar hos anställda eller före detta anställda hos Otium och Ålderdomshemmet som Göteborgs Stad gått i borgen. Detta innebär att om inte stiftelserna kan utbetala pensionerna tar Göteborgs Stad över ansvaret för detta. Pensionsavsättningarna kommer på sikt att upphöra då det inte kommer några nya individer in i skulden längre.

Det nu aktuella borgensåtagandet avser bland annat pensionsutfästelser enligt kollektivavtal om pensionsförmåner (PA-KL) och avgångsförmåner (AGF-KL). Utredningen har inte närmare granskat på vilket sätt borgensåtagandet förhåller sig till dessa avtalade pensionsutfästelser. När det gäller möjligheten att säga upp borgensåtagandena fordrar det därför en fördjupad bedömning av om det aktuella borgensåtagandet är ett borgenslöfte som överhuvudtaget binder staden och om så är fallet till förmån för vilka borgensåtaganden är ingånget och under vilka förutsättningar. Rent allmänt kan det dock konstateras att ett borgensansvar vanligtvis upphör primärt genom att huvudgäldenären – i detta fall Tre Stiftelser – infriar sin förpliktelse genom betalning eller annan fullgörelse. I vissa fall kan dock ett borgensåtagande också sägas upp eller efterges av den till förmån för vilket det gäller.

Det finns anledning att ifrågasätta om upplägget ovan med borgensåtagandet är en kommunal angelägenhet. Upplägget står troligtvis också i strid med förbudet mot stöd till enskilda. Det kan inte heller uteslutas att upplägget omfattas av EU:s statsstödsregler. Av dessa skäl finns det därför anledning att överväga att avsluta/säga upp borgensåtagandena. Det kan också noteras att Göteborgs Stad för närvarande inte tar ut någon avgift för borgen avseende pensionsskuld. För att säkerställa att Tre Stiftelser inte gynnas kan en avgift tas ut på borgensbeloppet. Avgiften bör överensstämma med vad ett trygghande av annan part än kommunen skulle ha kostat. I den mån borgensåtagandet inte kan avslutas/sägas upp bör Göteborgs Stad ta ut en sådan avgift.

När det gäller ersättning av Tre Stiftelsers pensionskostnader är det en kompensation som i praktiken innebär att Tre Stiftelser – utöver den ersättning som Tre Stiftelser erhåller för att tillhandahålla vårdplatser, vilket enligt gällande vårdavtal ska innefatta personalkostnader – också får ersättning för pensionskostnaderna. Det kan ifrågasättas om det överhuvudtaget ankommer på en kommun att bekosta privata aktörers pensionskostnader. Det är under alla förhållanden inte en modell som Göteborgs Stad tillämpar i förhållande till andra privata aktör. Eftersom modellen innebär att Tre Stiftelser får ett riktat stöd står den troligen också i strid med förbudet mot stöd till enskild liksom EU:s statsstödsregler.

Slutligen, beträffande ansvarsförbindelsen från december 2004 har utredningen uppfattat det som att Göteborgs Stad därigenom återtog det ansvar för intjänad pensionsrätt som Tre Stiftelser utan kompensation hade övertagit genom överenskommelsen från 1990. Pensionsavtalet före 1998 var förmånsbestämt och garanterade den anställde en viss procent av slutlönen vid pensionen. Vid övergång mellan kommuner tillämpades ett så kallat "finansiellt sistahandsansvar". Detta innebar att den sista offentliga arbetsgivaren tog hela kostnaden för den kommunala tjänstepensionen. Även mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser tillämpades den här principen. Detta medförde att personal anställd inom Göteborgs kommun som slutat för ny anställning inom stiftelserna fått med sig sin intjänade pensionsrätt från kommunen. Stiftelserna har dock inte fått någon ekonomisk kompensation men varit tvungen att redovisa denna pensionsrätt som skuld i bokföringen. Genom ansvarsförbindelsen har Göteborgs Stad åtagit sig ett betydande kostnadsansvar som staden inte hade dessförinnan. Det har utgjort en fördel för Tre Stiftelser som skulle kunna vara ett otillåtet statsstöd. Samtidigt bör det ändå beaktas att det rör sig om pensionskostnader som initialt belastat Göteborgs Stad. För att bedöma om ansvarsförbindelsen från december 2004 utgör ett otillåtet statsstöd krävs en mer fördjupad utredning.

Klubb Vega

Under utredningens gång har stadsledningskontoret uppmärksammat att Stiftelsen Ålderdomshemmet bedriver dagverksamhet Klubb Vega. Verksamheten riktar sig till personer med demenssjukdom som är under 65 år samt deras anhöriga och har öppet varje vardag mellan kl. 09.00 – 15.00. Klubb Vega bemannas av tre specialistutbildade undersköterskor och enhetschef på äldreboendet ansvarar för arbetsledningen. Det krävs inget beslut enligt socialtjänstlagen för att få del av verksamheten utan nya deltagare kommer in via samverkan med minnesmottagningen på Mölndals sjukhus.

Verksamheten finansieras genom ett kommunalt föreningsbidrag. Enligt Göteborgs Stads riktlinjer för föreningsbidrag till civilsamhället är en grundläggande förutsättning för att kunna få del av bidraget att den inte är fråga om en upphandlingspliktig tjänst eller idéburet partnerskap (IOP-avtal). Nämnden för funktionsstöd ansvarar för handläggningen och för 2023 har nämnden beviljat stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg, Klubb Vega, ett föreningsbidrag på 1,8 mnkr.

Stadsledningskontoret har ställt fråga till företrädare på Tre Stiftelser om de har tillstånd från IVO för att bedriva dagverksamheten Klubb Vega. Något sådant tillstånd finns inte. Stadsledningskontoret ser det som sannolikt att denna form av verksamhet omfattas av tillståndsplikt från eller anmälningsplikt till IVO.

Övriga förutsättningar

Tre Stiftelsers ändamålsbestämmelser

Tre Stiftelser är ett samlingsnamn för tre olika stiftelser. Stiftelserna är sammankopplade med varandra på så sätt att styrelsen för Göteborgs Sjukhem är förvaltare av Ålderdomshemmet och Otium. Tre Stiftelser är följaktligen en stiftelse med egen förvaltning. Styrelsen till Göteborgs Sjukhem utses dock enligt stiftelsens stadgar av Göteborgs kommunfullmäktige i samband med allmänna val. Frågan om utseende av styrelseledamöter till Tre Stiftelsers styrelse hanteras som ett eget ärende vid kommunfullmäktige. Stadsledningskontoret har i tidigare tjänsteutlåtande, dnr 1274/22, konstaterat att Tre Stiftelser i nuläget inte är att betrakta som kommunala stiftelser.

En stiftelse är starkt bunden till sitt ändamål. Enligt 1 kap. 2 § stiftelselagen bildas en stiftelse genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Det är ändamålsbundenheten som karaktäriserar en stiftelse och särskiljer sådana från andra associationsformer. Stiftelser verksamhet i linje med sitt ändamål. Nyttjandet av stiftelsens egendom är alltså helt och hållet bundet till ändamålet. Ytterst syftar detta givetvis till att värna om stiftarens avsikt. Kravet på ändamålsbundenhet är sanktionerat av skadeståndsbestämmelser i 5 kap. stiftelselagen såväl för styrelseledamot, förvaltare som revisor. Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att med stöd av bestämmelser i 9 kap. stiftelselagen ingripa om ändamålet inte efterföljs. Det finns till exempel möjlighet att ogiltigförklara avtal som ingåtts i strid med ändamålet. Frågan om en stiftelse bedriver verksamhet i linje med sitt ändamål har följaktligen stor betydelse såväl för stiftelsen liksom de som ingår avtal med stiftelsen.

Möjligheterna att ändra en stiftelses ändamål är begränsade. Av 6 kap. 1 § första stycket stiftelselagen framgår att en styrelse eller förvaltare inte utan tillstånd av Kammarkollegiet får ändra, upphäva eller åsidosätta föreskrifter i stiftelseförordnandet

som avser stiftelsens ändamål. I andra stycket samma bestämmelse anges att föreskrifterna endast får ändras, upphävas eller åsidosättas om de på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. I tredje stycket anges att vid ändring av föreskrift om stiftelsens ändamål ska vad som kan antas ha varit stiftarens avsikt beaktas så långt som möjligt. Kraven är högt ställda och det är endast i undantagsfall som en ändring av en stiftelses ändamålsbestämmelse kan ändras. Det kan här också tilläggas att samtliga stiftelsers stadgar föreskriver att ändring av stadgarna ska beslutas av kommunfullmäktige.

Stiftelsen Göteborgs sjukhem

Göteborgs Sjukhem startade sin verksamhet 1862 på Husargatan. Stiftelseurkunden antogs av Göteborgs Stads kommunfullmäktige 1897-11-11. I denna handling angavs att sjukhemmets ändamål ”är att, i den mån utrymmet och tillgångar det medgiva, lämna kostnadsfri vård åt obemedlade, obotligt sjuka, tillhörande Göteborgs kommun ...”. Kommunfullmäktige beslutade dock 1973 att ändra Göteborgs Sjukhems stadgar. Vid den tidpunkten gällde den gamla permutationslagen enligt vilken det fanns en skyldighet att ansöka om tillstånd för ändring av en stiftelses ändamålsbestämmelser. När det gäller ändringen av Göteborgs Sjukhem stiftelseurkund 1973 framgår det av underlaget till kommunfullmäktige att ändamålsbestämmelserna ändrades. I underlaget till beslutet anges det dock att det skedde utan frångående av stiftelsernas ursprungliga syften. Enligt de nya stadgarna angavs Stiftelsens ändamål vara att ”bereda sjukhemsvård åt inom Göteborgs kommun bosatta långvarigt kroppssjuka”. Det justerade ändamål blev inte föremål för ansökan om permutation.

Stiftelsen Älderdomshemmet

Älderdomshemmet bildades redan 1726. Enligt Stiftelsens stadgar, antagna 1973, har Stiftelsen till ändamål att åt i Göteborgs kommun mantalsskrivna personer, i första hand åldringar, bereda älderdomshemvård och, i fråga om långvarigt kroppssjuka, sjukhemsvård.

Stiftelsen Otium

Otium instiftades 1958 och har enligt Stiftelseurkunden – vilken alltså tjänar som Stiftelsens stadgar – till ändamål att inom Göteborgs Stad eller i dess närhet förvärva och förvalta fastigheter och tomträtter, samt att uppföra byggnader för att i dessa såsom inackorderingar mottaga vårdbehövande, huvudsakligen äldre personer, vilka är i stånd att betala en mot hemmets självkostnadspris svarande avgift. Det anges vidare att vårdplatserna i första hand ska reserveras för dem som på grund av sina relativt goda inkomster i regel inte kan beredas plats på stadens älderdomshem.

Bedömning

Tre Stiftelser har bedrivit verksamhet sedan lång tid tillbaka. Stiftelsernas stadgar har under den tid de bedrivit verksamhet varit föremål för justeringar. Under åren har också vissa av stiftelsernas ändamålsbestämmelser justerats.

När det gäller stiftelsen Göteborgs sjukhem finns en risk att den ändring av stadgarna som skedde 1973 inte är giltig och därmed att den verksamhet som Stiftelsen Göteborgs sjukhem bedriver idag står i strid med dess ändamål. I vart fall så som det är formulerat i den ursprungliga stiftelseurkunden. Vid en jämförelse mellan stiftelseurkunden och de justerade stadgarna från 1973 skulle Göteborgs Sjukhem lämna kostnadsfri vård åt

obemedlade, obotligt sjuka. I de nya stadgarna har dock den begränsningen försvunnit. En sådan justering hade troligen inte varit möjlig utan att först ansöka om permutation.

För stiftelsen Ålderdomshemmet är stadgarna antagna 1973. Utifrån att stiftelsen bedrivit arbete sedan 1726 kan det ifrågasättas om det dokument som antogs 1973 är den faktiska stiftelseurkunden. Det går därför inte att närmare bedöma huruvida den verksamhet som stiftelsen bedriver ligger i linje med dess ändamål.

Stiftelsen Otium ska enligt sina ändamålsbestämmelser reservera vårdplatser till de vårdbehövande som på grund av sina goda inkomster inte kan erhålla plats på stadens ålderdomshem. En sådan skrivning är främmande för de normer som vårt samhälle bygger på idag. Med det sagt kvarstår det förhållandet att stiftelsen alltså har denna begränsning inskriven i sina stadgar och att stiftelsen därmed också är skyldig att följa bestämmelsen.

Frågan om en stiftelse bedriver verksamhet i linje med sitt ändamål har betydelse för såväl för stiftelsen liksom de som ingår avtal med stiftelsen. För det fall det avviker är styrelsen förhindrad att ingå avtal som står i strid med Göteborgs Sjukhems ändamål. Detta omfattar även de nu föreliggande avtalen mellan Göteborgs Sjukhem och Göteborgs Stad. Dessa avtal kan ogiltigförklaras med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 17 § Stiftelselagen. Tillsynsmyndigheten kan också inom ramen för en tillsyn dels förbjuda stiftelsen Göteborgs sjukhem att framöver teckna motsvarande avtal dels förelägga Göteborgs Sjukhem att vidta rättelse. Ytterst kan detta innebära att avtalen mellan Göteborgs Stad och Göteborgs Sjukhem upphävs.

Överlåtelse av Tre Stiftelsers verksamhet

I händelse av att Tre Stiftelser inte får tillstånd av IVO eller de av anledning inte kommer fortsätta att bedriva sin verksamhet kan det bli aktuellt med avveckling av stiftelserna. Vid en sådan situation kan det bli aktuellt att överlåta verksamheten.

Om det saknas rättsliga förutsättningar för att avveckla stiftelserna förutsätter en överlåtelse av Tre Stiftelsers verksamhet till Göteborgs Stad att Tre Stiftelsers respektive stadgar medger en sådan överlåtelse. Med verksamhet avses i detta sammanhang såväl Tre Stiftelsers tillgångar liksom den personal som arbetar åt Tre Stiftelser idag. En överlåtelse av verksamheten skulle troligtvis uppfattas som att Tre Stiftelser upphör att agera i enlighet med sitt ändamål. Tre Stiftelser styrelse är av stiftelserrättsliga skäl förhindrade att fatta ett beslut med sådan innebörd. För att en verksamhetsövergång ska vara möjlig skulle troligtvis ändamålsbestämmelserna i respektive stiftelse behöva ändras. Det skulle kräva ett permutationsförfarande vid Kammarkollegiet och det är osäkert om Kammarkollegiet godkänner en sådan ändring. De stiftelserrättsliga möjligheterna att överlåta verksamheten till Göteborgs stad bedöms därför som mycket små, i vart fall så länge stiftelserna är solventa.

Frågan om överlåtelse av verksamheten involverar också arbetsrättsliga frågor kopplat till regleringen av verksamhetsövergång enligt 6b § lagen om anställningsskydd, LAS, samt 28 § medbestämmandelag, MBL. Förutsättningarna för en verksamhetsövergång avgörs av om vissa på förhand givna kriterier uppfylls. I det fall verksamhetsövergång är aktuell där Göteborgs Stad är förvärvare genomförs förhandling med berörda fackliga organisationen hos överlåtaren av stadsledningskontoret på delegation av kommunstyrelsen.

Stadsledningskontorets bedömning

Samlad bedömning

Tre Stiftelser bedriver särskilt boende för äldre personer. I dagsläget bor cirka 340 personer med biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen inom Tre Stiftelsers boenden. Uppdraget har tolkats som att målet är att hitta en lösning så att mellanhavandena mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser inte strider mot gällande rätt.

Utredningen gör bedömningen att Tre Stiftelser inte är kommunala stiftelser. Det innebär att Göteborgs Stad inte kan anses ha överlämnat skötsel av en kommunal angelägenhet – i detta fall äldreomsorg – till stiftelserna. Det innebär också att kravet på likställighet och förbudet mot stöd till enskilda näringsidkare träffar Tre Stiftelser på samma sätt som andra utomstående juridiska personer. Även om Tre Stiftelser skulle bedömas som en kommunal stiftelse betraktas Tre Stiftelser ändå – ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv – som en extern part i förhållande till vilken det föreligger upphandlingsplikt. Reglerna om statsstöd träffar också Tre Stiftelser i ett sådant fall.

Sedan Överenskommelsen tecknades 2003 har det skett förändringar i såväl lagstiftning som det faktum att ett flertal privata utförare etablerat sig för att bedriva äldreboende i Göteborg. Med nutidens ögon kan ett flertal av Göteborgs Stads mellanhavanden med Tre Stiftelser ifrågasättas. Med det sagt finns det därför anledning att nu ta sikte på att skapa förutsättning för såväl Göteborgs Stad som Tre Stiftelser att agera i enlighet med nu gällande förutsättningar.

Stadsledningskontorets samlade bedömning är att det behöver ske förändringar i de mellanhavanden som finns mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser. Det finns ingångna avtal och överenskommelser som bedöms stå i strid med likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen liksom förbudet om stöd till enskild näringsidkare i 2 kap. 8 § kommunallagen. Stöd som har getts till Tre Stiftelser kan även ifrågasättas utifrån EU:s statsstödsregler. Därmed bedömer stadsledningskontoret att Göteborgs Stad behöver lösa ut mellanhavanden enligt nedanstående beskrivning.

Stadsledningskontoret ger förslag till möjliga lösningar, vilka beskrivs nedan under rubriken *Möjliga inriktningar framåt för särskilt boende på stiftelserna Otium, Ålderdomshemmet Göteborg och Göteborgs Sjukhem*. Utgångspunkten är att åtgärderna leder till att de äldre fortsatt ska kunna få särskilt boende inom nuvarande Tre Stiftelsers fastighetsbestånd.

Stadsledningskontoret har träffat representanter från Tre Stiftelser löpande under utredningens gång. Representanterna har delgetts utredningens bedömning med ingången att tillsammans kunna diskutera förslag till lösningar. Någon samsyn har dock inte uppnåtts.

Behov av förändringar

Överenskommelsen

Stadsledningskontoret bedömer att Överenskommelsen behöver sägas upp eftersom den reglerar ett flertal av de mellanhavanden som inte anses kunna fortgå på samma sätt som hittills skett. Stadsledningskontorets bedömning är att Överenskommelsen bör sägas upp till årsskiftet 2023/2024. En rimlig uppsägningstid uppgår till sex månader. Det innebär

att Överenskommelsen behöver sägas upp senast den 30 juni 2023. Under dessa förhållanden kommer Överenskommelsen att upphöra vid samma tid som Vårdavtalen.

Investeringar i fastigheter och annat stöd

När det gäller de investeringar som Göteborgs Stad gjort i Tre Stiftelsers fastigheter liksom annat ekonomiskt stöd som Tre Stiftelser erhållit gör stadsledningskontoret bedömningen att Göteborgs Stad behöver återkräva utbetalt stöd som är att klassificera som otillåtet statsstöd de senaste 10 åren.

Lånen

Mot bakgrund av att det inte åligger Göteborgs Stad att låna ut pengar till enskilda näringsidkare bedömer stadsledningskontoret att Göteborgs Stad behöver avveckla lånen. I första hand genom att lösa lånen i dess helhet alternativt genom en snabb avbetalningsplan. Under tiden lånen består måste Göteborgs Stad försäkra sig om att Tre Stiftelser betalar en marknadsmässig ränta för lånen.

Pensionsåtaganden

När det gäller borgensåtaganden för pensioner har Göteborgs Stad visserligen inte haft några utgifter för dessa än så länge. Det kan dock inte anses vara en kommunal uppgift att gå i borgen för privata utförare på så sätt som skett och stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen får i uppdrag att försöka avveckla borgensåtagandena. Under tiden borgensåtagandena består måste Göteborgs Stad försäkra sig om att Tre Stiftelser betalar en marknadsmässig ersättning för åtagandena.

Det pensionsåtagandet som innebär att Tre Stiftelser får kompensation i den mån Tre Stiftelsers utgifter för pensioner överstiger motsvarande kostnad hos Göteborgs Stad faller för det fall Överenskommelsen sägs upp.

Beträffande överenskommelsen från december 2004 avseende pensionsåtagandena för enskilda individer som tidigare varit anställda i Göteborgs Stad krävs ytterligare utredning för att avgöra om den ligger i linje med statsstödsreglerna.

Hyresavtalen

Befintliga hyresavtal bygger på en komplicerad och svårbedömd modell för beräkning av hyra. Det finns därför anledning att överväga att säga upp eller omförhandla hyresavtalen. Frågan om hyresavtalens bestånd har dock en tydlig koppling till Göteborgs Stads behov av platser inom särskilt boende. Det kan inte uteslutas att äldre samt vård- och omsorgsnämnden, inom ramen för den kommande upphandling som behöver genomföras för att säkerställa platser inom särskilt boende efter att vårdavtalen med Tre Stiftelser löper ut 2024-01-01, ser ett behov av att använda befintliga lokaler. På samma sätt skulle äldre samt vård- och omsorgsnämnden kunna komma till slutsatsen att nämnden själv går in och bedriver verksamhet i nämnda lokaler. Som framgått ovan finns det ett visst utrymme för att argumentera för att staden har rätt att disponera lokalerna på detta sätt. Det har dock inte legat inom ramen för denna utredning att närmare analysera förutsättningarna för sådana lösningar. I en kommande avvecklingsprocess av Göteborgs Stads mellanhavanden med Tre Stiftelser är det dock viktigt att det sker en tydlig dialog och samverkan med äldre samt vård- och omsorgsnämnden i syfte att säkerställa intresset hos de äldre som nu bor på Tre Stiftelsers särskilda boenden.

Möjliga inriktningar framåt för särskilt boende på Otium, Alderdomshemmet Göteborg och Göteborgs Sjukhem

Ett möjligt sätt för Tre Stiftelser att finansiera i tjänsteutlåtandet beskrivna ekonomiska mellanhavanden som behöver avslutas skulle vara om Tre Stiftelser, mot avräkning av ovan angivna skulder (såväl lån som återkrav för utbetalt statsstöd), sålde sin fastighet och byggnader till Göteborgs Stad. Det förutsätter dock *dels* en fördjupad utredning från stadens sida kring om det finns förutsättningar för staden att köpa fastigheten/byggnaderna, *dels* en mer detaljerad analys i vilken mån respektive stiftelses fastighetsinnehav kan täcka stiftelsens skulder mot staden *samt dels* att Tre stiftelser är villiga att gå med på en sådan lösning. Ett annat alternativ är att Göteborgs Stad med stöd av befintliga hyresavtal antingen själv tar över driften för särskilt boende eller upphandlar privat aktör för driften.

Nedan, utan rangordning, beskrivs de alternativ till lösning som stadsledningskontoret bedömer som möjliga och förenliga med gällande rätt. Samtliga alternativ kräver förhandlingar med Tre Stiftelser, ställningstagande från kommunfullmäktige och när det gäller drift av verksamhet ställningstagande från äldre samt vård- och omsorgsnämnden.

- Tre Stiftelser löser ut lån, borgensåtaganden, betalar tillbaka för de investeringar som gjorts i fastigheter och byggnader samt annat ekonomiskt stöd för de senaste tio åren. Under förutsättning att de får tillstånd från IVO kan verksamheten då upphandlas (ramavtal).
- Att Tre Stiftelser mot avräkning av skulder till Göteborgs Stad säljer sina fastigheter och byggnader till staden. Under förutsättning att Tre Stiftelser får tillstånd från IVO kan verksamheten i konkurrens med andra privata utförare upphandlas (upphandling av drift).
- Att Tre Stiftelser mot avräkning av skulder till staden säljer sina fastigheter och byggnader till Göteborgs Stad. Staden tar över och driver särskilt boende i egen regi.
- Med stöd av befintligt hyresavtal tar Göteborgs Stad över driften för särskilt boende i egen regi.
- Med stöd av befintligt hyresavtal upphandlar Göteborgs Stad privat aktör för driften.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Hemställan från äldre samt vård- och omsorgsnämnden om att tillsätta en operativ styrgrupp för att utreda förändringar av Tre Stiftelsers uppdrag och göra en förnyad bedömning av överenskommelser med Göteborgs Stad

§ 19, 1274/22

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med äldre samt vård- och omsorgsnämnden samt stadsfastighetsnämnden återkomma till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med en fördjupad utredning som klargör Göteborgs Stads förhållande till Tre Stiftelser.
2. Äldre samt vård- och omsorgsnämndens hemställan om att utreda förändringar av Tre Stiftelsers uppdrag och överenskommelser med Göteborgs Stad samt att tillsätta en operativ styrgrupp för att hantera eventuell förändring anses besvarad med de överväganden och bedömningar som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Handling

2023 nr 22.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen
Äldre samt vård- och omsorgsnämnden
Stadsfastighetsnämnden
Tre Stiftelser

Dag för justering

2023-03-07



Vid protokollet

Sekreterare

Lina Isaksson

Ordförande

Aslan Akbas

Justerande

Håkan Eriksson

Justerande

Margareta Broang

Justerande

Lisbeth Sundén Andersson