

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-01-22

Diarienummer N160-2095/23

Handläggare: Robert Hjerdt, Simon Cederholm

simon.cederholm@aldrevardomsorg.goteborg.se

Återrapport uppdrag angående finansiering för merkostnader kopplade till den judiska minoriteten

Förslag till beslut

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden:

1. godkänner förvaltningens återrapport.
2. förklarar uppdraget om att återkomma till nämnden med information om vilka merkostnader som uppstår för Neuberghska-Bambergiska äldreboendet i Göteborg till följd av behovet av ökad säkerhet samt upprätthållande och utveckling av den judiska kulturen fullgjort.
3. förklarar uppdraget om att återkomma till nämnden med möjligheter till att på lämpligt vis ersätta boendet för dessa kostnader fullgjort.

Sammanfattning

Ärendet är initierat av ett uppdrag från äldre samt vård- och omsorgsnämnden till förvaltningen (2023-11-21 § 240 Yrkande från S, V och MP angående finansiering för merkostnader kopplade till den judiska minoriteten). Förvaltningen har fått i uppdrag att återkomma till nämnden med information om vilka merkostnader som uppstår för Neuberghska-Bambergiska äldreboendet till följd av behovet av ökad säkerhet samt upprätthållande och utveckling av den judiska kulturen. Förvaltningen ska återkomma till nämnden med möjligheter till att på lämpligt vis ersätta boendet för dessa kostnader.

Förvaltningen föreslår att nämnden avvaktar kommunstyrelsens förslag rörande säkerhetsaspekter för judiska verksamheter och samtidigt godkänner förvaltningens egen redovisning av ärendet. Det är värt att understryka att förvaltningen anser att ansvar för polisskydd bör ligga på staten och att en eventuell högre ersättning för boendet kräver en ny upphandling efter det nuvarande ramavtalets utgång 2028.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder kan sökas via Myndigheten för stöd till trossamfund¹ (jfr. 2 § förordning (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället). Bidragen är avsedda för trossamfund, ideella föreningar och stiftelser som uppfyller ett antal demokrativillkor och vars verksamhet påverkas av rädsla för hot, våld eller trakasserier som har samband med hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning,

¹ [Statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder - Kammarkollegiet](#)

könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet. Bidragen ges till skydd av byggnader och lokaler, vakter och bevakning men inte till säkerhetsinsatser kopplat till verksamhet.

Judiska hemmet i Stockholm ingår i Stockholm stads valfrihetssystem enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Judiska hemmet har samma ersättning som alla andra vård- och omsorgsboenden som ingår i stadens valfrihetssystem och får ingen utökad ersättning från kommunen för till exempel koshermathållning eller utökade säkerhetskostnader. Även i Stockholm har judiska hemmet önskat extra ersättning för koshermathållning.

I Malmö stad erbjuder kommunen genom ramavtal platser på ett privat boende med kristen inriktning. Boendet har ett samarbete med den judiska församlingen och erbjuder koshermat. Ersättningen är precis som i Göteborg stad, samma för andra ramavtalade leverantörer och ingen annan ersättning utgår från kommunen.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

Neuberghska-Bambergiska har judisk inriktning vilket märks på en rad sätt. Alla judiska högtider och helger firas och boendet tar hänsyn till judiska traditioner vid vård i livets slutskede och dödsfall. Medarbetarna är utbildade i judisk tradition och tro.

Stor vikt har lagts vid att skapa en hemtrevlig känsla och i huset finns bland annat ett bibliotek och två matsalar, varav den ena kan användas som synagoga. Köket följer judisk mattradition och det finns stora möjligheter att anpassa maten efter individuella önskemål.

Av 18 b § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen) framkommer att kommuner ska beakta de äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet². Detta görs på många platser på äldreboenden med minoritetsprofil men kan också göras genom olika typer av kulturaktiviteter och i utformningen av den fysiska miljön. Äldreboenden med minoritetsprofil finns idag i flera kommuner runt om i landet. Ett liknande äldreboende för den judiska minoriteten finns i Stockholm, Judiska Hemmet.

Samverkan

Information i förvaltningsgemensam samverkansgrupp 2024-02-21.

Bilagor

1. Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 9 november 2020 i mål nr 5684–20
2. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034 SOU 2024:3
3. Neuberghska-Bambergiskas redovisning av bakgrund och samarbete med Göteborg stad
4. Neuberghska-Bambergiskas redovisning av merkostnader kopplat till koshermathållning

² Jfr. prop. 2017/18:199 s. 74 ff. och 97

5. Neuberghska-Bambergskas revisors bedömning av finansiell ställning
6. Judiska församlingens redovisning av Judisk säkerhet Sverige AB

Ärendet

På äldre samt vård- och omsorgsnämndens sammanträde den 21 november 2023 (§ 240) gavs förvaltningen i uppdrag att återkomma till nämnden med information om vilka merkostnader som uppstår för Neuberghska-Bambergiska (NB) till följd av behovet av ökad säkerhet samt upprätthållande och utveckling av den judiska kulturen samt redovisa möjligheter till att på lämpligt vis ersätta boendet för dessa kostnader. Äldre samt vård- och omsorgsnämnden har att ta ställning till förvaltningens återrapport.

Beskrivning av ärendet

Sedan 1995 så köper staden vård- och omsorgsboendeplatser för den judiska minoriteten av NB. Hos NB kan förvaltningen bevilja platser för de personer med biståndsbeslut om vård- och omsorgsboende som efterfrågar en judisk profil. Äldreboendet präglas av judiska traditioner och har 35 lägenheter för somatisk vård och 15 för demensvård. NB har inkommit med en bakgrundsbeskrivning om stiftelsens relation till staden som återfinns under bilaga 2.

Neuberghska-Bambergiskas inkomna bedömningar av utökade kostnader

NB har till detta ärende inkommit med beskrivning av stiftelsens förklaring till utökade kostnader med anledning av Judisk säkerhet och koshermathållning, se bilagor 3–5 till tjänsteutlåtandet. I redovisningarna framgår NB:s bedömning av vilka merkostnader som finns utöver det som ersättning per plats enligt avtal medger. Det är viktigt att här framföra att det är NB:s egna bedömningar och att förvaltningen inte har gjort någon egen bedömning av vilka kostnadsposter som är rimliga eftersom detta berör områden som inte är reglerat i ramavtalet. Det finns alltså inga bestämmelser i upprättat ramavtal om koshermathållning och särskilda säkerhetsarrangemang liknande det som JSS GBG (Judisk Säkerhet Sverige AB) avser.

Ersättning enligt stadens ramavtal

Företrädare för NB har lyft till både kommunstyrelsen och till äldre samt vård och omsorgsnämnden att den ersättning som utgår inom ramavtalet inte bedöms som tillräckligt utifrån säkerhetsaspekter och mathållning. NB får idag stöd från Myndigheten för trossamfund vilket inte bedöms som tillräckligt av NB för att kunna ersätta de omkostnader som finns. Innan 2013 bedömer NB att de fick det ekonomiska stöd som behövdes av staden via stadsdelsnämnden Centrum. Detta samarbete reglerades utan att ha föregåtts av ett upphandlingsförfarande enligt LOU (lag om offentlig upphandling, 2016:1145).

Sedan 2018 så ingår NB i stadens ramavtal för samtliga ramavtalade leverantörer för vård- och omsorgsboende och 2023 ingick NB i nytt ramavtal som är giltigt till och med mars 2028. Avtalet kan sägas upp tidigast den 1 april 2024 men behöver då omfatta samtliga leverantörer varpå ett nytt ramavtal behöver tas fram.

Minoritetslagstiftning och eget ramavtal för boende med judisk profil

Förvaltningen avser att långsiktigt samarbeta med NB för att tillgodose vård- och omsorgsboende för den judiska minoriteten och har i sin långsiktiga lokalbehovsplan inräknat de lägenheter och den utbyggnad som NB planerar. Den verksamhet som NB

ansvarar för utgör en central del i stadens arbete med att tillgodose den judiska minoritetens behov enligt minoritetslagstiftningen.

Förvaltningens bedömning är att det inte finns något tydligt juridiskt stöd för att ge högre ersättning för att bestämmelserna i minoritetslagstiftningen ska mötas. Det finns stöd för skyldigheten att erbjuda koshermat men det kan också göras i egenregi.

Frågan har också delvis prövats i och med att stiftelsen NB ansökte om överprövning av det tidigare ramavtalet där stiftelsen då yrkande att upphandlingen skulle göras om med hänvisning till minoritetslagen samt att förutsättningarna och kostnaderna är helt annorlunda för den slags verksamhet som NB bedriver. Förvaltningsrätten avslag ansökan med bland annat hänvisning till att det inte finns någon särskild skyldighet för kommunen att upphandla äldreomsorg med särskild inriktning gentemot exempelvis enskilda som tillhör nationella minoriteter. Vidare framförde också förvaltningsrätten att det inte finns någon grundläggande rätt för leverantörer att få delta i en upphandling som till sin utformning är anpassad till deras verksamhetsspecifika inriktning³. Mer information om domen som meddelades 2020-11-09 finns att läsa i bilaga ett.

Om staden skulle vilja upphandla ett specifikt delområde för vård- och omsorgsboende anpassat för en viss minoritet med särskilda krav så finns det rent legalt inte några hinder för det. En upphandlande myndighet får som köpare alltid anpassa sin kravställning utifrån vad syftet med upphandlingen är och är det specifikt ett vård- och omsorgsboende anpassat för en judisk minoritet, så får kraven som behövs för att säkra syftet ställas utifrån det behovet. Ett sådant uppdrag behöver först beslutas i nämnden och tidsmässigt anpassas i relation till det pågående ramavtal som NB redan ingår i fram till 2028. Att bryta ut en enskild leverantör från ett pågående ramavtalsområde för att sedan ingå en ny upphandling med samma leverantör är inte förenligt med likställighetsprincipen. Likställighetsprincipen innebär att kommuner och regioner inte får behandla kommunmedlemmar olika annat än på sakliga grunder.

För att kunna säga upp ett ramavtal med endast en av ramavtalsleverantörerna krävs det att det finns grund för att säga upp det enligt ramavtalsvillkoren för uppsägning i förtid. Förvaltningen gör bedömningen att det inte finns några sådana grunder i de nuvarande ramavtalsvillkoren. I detta sammanhang är det viktigt att lyfta fram att ett nytt ramavtal för samtliga leverantörer riskerar att bidra till ökad administration och till utökade kostnader för att tillgodose det specifika behovet. En sådan upphandling skulle också bli det första av sitt slag och där det finns möjligheter för andra leverantörer att lämna anbud och tilldelas platser enligt avtal.

Reserverad upphandling

Från och med den 1 januari 2023 finns det en särskild möjlighet att reservera deltagandet i upphandling för idéburna organisationer (jfr. 19 kap. 25 a § LOU). En sådan reservation innebär att endast idéburna organisationer som uppfyller vissa krav tillåts delta i upphandlingen. Organisationen ska ha ett allmännyttigt syfte, exempelvis motverka utanförskap, social isolering och ensamhet. Ett annat exempel är att bedriva riktad verksamhet till behövande inom olika områden, exempelvis till hemlösa, missbrukare, personer som utsätts för våld i nära relationer eller personer med psykisk ohälsa. Det allmännyttiga syftet ska kunna knytas till ändamålet med den tjänst som organisationen

³ [1_20201229113545_5684-20_Bortredigerad.pdf \(konkurrensverket.se\)](#)

tillhandahåller. Ett exempel på ett sådant ändamål skulle kunna vara vård- och omsorgsboende. Flera kommuner prövar nu att genomföra riktade reserverade upphandlingar avseende vård- och omsorgsboende men ännu har ingen av de upphandlingarna avslutats.

Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige

Förvaltningen har bidragit i statens offentliga utredningen om nationell strategi för att stärka judiskt liv. I intervju med utredare från Regeringskansliet har förvaltningen framfört att det behövs enklare och tydligare vägar för judisk verksamhet att direkt söka medel för säkerhet till ansvarig myndighet så att frågan hanteras på ett likvärdigt och korrekt sätt. Förvaltningen har också framfört att ersättning för säkerhetskostnader behöver hanteras på ett enhetligt sätt nationellt så att inte frågan blir beroende av olika kommuners förutsättningar, valfrihetssystem eller avtal.

Utredningens resultat redovisades den 10 januari 2024 (SOU 2024:3) och framgår som bilaga till detta ärende. I utredningen som redovisas till regeringen framgår bland annat att den nya ordningen med statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder som föreslås träda i kraft 2024 ska följas upp med utgångspunkt i den judiska minoritetens behov av trygghet och säkerhet samt att polismyndigheten ska ges ett fortsatt uppdrag att utveckla och förbättra arbetet för att bekämpa hatbrott mot judar.

Vidare framgår att regeringen bör överväga om andra åtgärder behöver vidtas för att garantera den fysiska säkerheten för judiska institutioner och individer. Bestämmelserna i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk bör ses över för att tillgodose de äldres behov av att upprätthålla sin kulturella identitet inom äldreomsorgen.

Polismyndighetens och säkerhetspolisens ansvar (statlig angelägenhet)

Av 2 kap. 2 § kommunallagen (KL, 2017:725) framkommer att en kommun inte ansvarar för statliga angelägenheter. När det gäller polisverksamhet så är det polisen och säkerhetspolisen som ansvarar för detta, det vill säga att det är en statlig angelägenhet. I det polisiära uppdraget ingår det bland annat upprätthålla allmän ordning och säkerhet⁴.

Judiska institutioner såsom församlingar, förskolor, skolor, ungdomsföreningar och äldreboenden är inte garanterade konstant polisskydd utan Polismyndigheten gör en bedömning i varje enskilt fall.

I SOU 2024:3 lyfts också fram att staten i flera europeiska länder tar ett betydligt större ansvar för säkerheten än i Sverige. I till exempel Danmark och Norge har de judiska församlingarna både fullt polisskydd och statlig finansiering av säkerhetsåtgärder.

Motion om ökat ansvar för säkerheten runt verksamheter med judisk profil

Den 7 december 2023 fattade kommunfullmäktige beslut om att bifalla motion om ökat ansvar för säkerheten runt verksamheter med judisk profil och ge kommunstyrelsen i uppdrag att återkomma med förslag på hur staden kan bidra till att trygga säkerheten för judar i Göteborg. Äldre samt vård- och omsorgsnämnden utgjorde en av remissinstanserna för motionen och framförde då att kommunstyrelsens förslag bör

⁴ 1-2 §§ polislagen (1984:387)

inhålla eller föregås av en kostnadsanalys. Det bör även finnas en plan där ansvar för och finansiering av förslagen framgår så långt det är möjligt. Vidare vore det önskvärt om kommunstyrelsen i ett kommande förslag inkluderar en kartläggning kring vilket ekonomiskt stöd som judiska verksamheter i nuläget kan söka för säkerhetsändamål.

Samtliga remissinstanser anser att motionen med hänvisning till bland annat Brå:s rapport *Antisemitiska hatbrott* (2019:4) tillräckligt tydligt belyser den sociala dimensionen av hotbildsproblematiken mot judar och hur den begränsar möjligheterna till att leva ett tryggt liv samt att fritt och öppet kunna utöva sin religion.

Förvaltningens bedömning

NB har innan ny nämndorganisation 2021 och innan boendet ingick i stadens ramavtal för vård- och omsorgsboende haft avtal med staden som inte föregåtts av offentlig upphandling. Denna ordning bedöms som inte möjlig att återgå till eftersom nämnden är skyldig att följa gällande lagstiftning såsom LOU och likställighetsprincipen (jfr. 6 kap 6 § KL).

Förvaltningen deltar i stadens arbete med att se över hur det nya upphandlingsalternativet med reserverad upphandling för idéburen sektor kan tillämpas. Förvaltningen gör idag inte bedömningen att detta upphandlingsförfarande skulle generera en högre ersättning för det specifika behov som NB ger uttryck för. För att juridiskt möjliggöra ersättning enligt de specifika behov som NB framställer så behövs en egen upphandling av judiskt boende med en detaljerad kravställning om både säkerhet och judisk mattradition som också annan utförare kan lämna anbud på. En sådan upphandling bedöms som genomförbar först när det nuvarande ramavtalet för vård- och omsorgsboende löper ut 2028 för att inte strida mot likställighetsprincipen. Samma sak gäller även om nämnden skulle vilja genomföra en mer avgränsad upphandling för att möjliggöra högre ersättning för judisk mattradition.

Judiska institutioner såsom församlingar, förskolor, skolor, ungdomsföreningar och äldreboenden är inte garanterade konstant polisskydd utan Polismyndigheten gör en bedömning i varje enskilt fall. Förvaltningen gör bedömningen att det är Polismyndighetens ansvar och inte kommunens ansvar att säkerställa att NB ska få det säkerhetsskydd som de är i behov av (jfr. SOU 2024:3 s. 102).

Förvaltningen gör bedömningen att det inte finns några kortsiktigt lämpliga sätt för nämnden att ersätta boendet för de kostnader som NB framställer utan att bryta mot LOU och kommunallagen. I det kommande arbetet med att ta fram förslag på hur staden kan bidra till att trygga säkerheten för judar i Göteborg deltar förvaltningen gärna med expertis och kompetens utifrån nämndens ansvarsområde.

Förvaltningen föreslår att nämnden inväntar kommunstyrelsens redovisning om hur förslag på hur staden kan bidra till att trygga säkerheten för judar i Göteborg. Vidare föreslår förvaltningen att nämnden godkänner förvaltningens återrapport och förklarar uppdraget från den 21 november 2023 (§ 240) fullgjort.

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen

Simon Cederholm
Avdelningschef

Babbs Edberg
Förvaltningsdirektör