

Handling 2023 nr 22

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

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 3 januari 2023 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

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.

Vid behandling av ärendet i kommunstyrelsen antecknade representanterna från S, V och MP som yttrande en skrivelse från den 25 januari 2023.

Representanterna från M, D, L och KD antecknade som yttrande en skrivelse från den 2 februari 2023.

Göteborg den 8 februari 2023
Göteborgs kommunstyrelse

Jonas Attenius

Mathias Sköld

Yttrande
2023-02-02

Moderaterna, Demokraterna, Liberalerna,
Kristdemokraterna

2.1.13

Yttrande angående Hemställen 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

Tre Stiftelser bedriver en högkvalitativ verksamhet i Göteborg, som är högt uppskattad av omsorgstagare och anhöriga, såväl som anställda. Det är dock tydligt att flera frågeställningar kopplade till Tre Stiftelsers förhållande till staden kräver fördjupad utredning. Målet med utredningen bör vara att möjliggöra för stabila och långsiktiga förutsättningar för verksamheten, så att det goda arbetet kan fortsätta.

Samtidigt befinner sig Tre Stiftelser i en pågående rättstvist med IVO, avseende tillståndet att bedriva verksamhet. Det är ett rimligt antagande att många frågor och oro kan uppstå bland omsorgstagare, anhöriga och anställda med koppling till Tre stiftelsers verksamheter i detta läge. Därför är det viktigt att staden håller löpande och öppen dialog med berörda parter om ärendets utveckling, för att i så stor utsträckning som möjligt svara på frågor och minska eventuell oro.

Yttrande

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

2023-01-25

2.1.2

Yttrande angående Hemställen 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

Vi värnar verksamheten som Tre stiftelser driver. Detta är äldreomsorg som är uppskattad av omsorgstagare, personal och anhöriga. Stiftelsen har en mycket lång historia med anor som sträcker sig så långt tillbaka som till 1726. Med detta sagt så ser vi det som positivt att förhållandet mellan stiftelserna och staden klargörs för att verksamheten på de aktuella boendena skall kunna fortsätta på bästa sätt.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-01-03

Diarienummer 1274/22

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

Hemställen 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

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

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 hemställen 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.

Sammanfattning

Tre Stiftelser är ett samlingsnamn för tre separata stiftelser, stiftelsen Göteborgs sjukhem, stiftelsen Ålderdomshemmet samt Stiftelsen Otium. Göteborgs Stad har avtal med Tre Stiftelser gällande särskilt boende. För närvarande pågår en rättslig process när det gäller Tre Stiftelsers tillstånd för att bedriva särskilt boende. Kammarrätten har meddelat dom under hösten 2022 och beslutade enligt Inspektionen för vård och omsorg (IVO) framställa vilket innebar att Tre Stiftelsers ansökan om tillstånd avslogs. Högsta förvaltningsdomstolen har i december 2022 meddelat prövningstillstånd. Tre Stiftelser får fortsätta att bedriva verksamhet under processens gång.

Stadsledningskontoret har utifrån en hemställan från äldre samt vård- och omsorgsnämnden, om att utreda förändringar av Tre Stiftelsers uppdrag och överenskommelser med Göteborgs Stad samt att tillsätta en operativ styrgrupp för att hantera eventuell förändring, beskrivit ansvarsförhållanden gällande Tre Stiftelser i förhållande till Göteborgs Stad. Stadsledningskontoret har inom aktuellt ärende identifierat flera frågeställningar såsom exempelvis borgensåtaganden för pensioner, lån och fastighetsfrågor, som kräver en fördjupad utredning. Detta gäller oavsett om Tre

Stiftelser får tillstånd att bedriva verksamheten vidare eller inte. En sådan fördjupad utredning bör bemannas med tjänstepersoner från stadsledningskontoret, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen samt stadsfastighetsförvaltningen. Arbetet bör ledas av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret bedömer att äldre samt vård- och omsorgsnämndens hemställan är besvarad med de överväganden och bedömningar som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Den verksamhet som bedrivs inom Tre Stiftelser är upphandlingspliktig. Om Göteborgs Stad fortsatt vill köpa deras tjänster behöver verksamheten upphandlas enligt LOU. Att verksamheten upphandlas behöver inte leda till ökade kostnader för Göteborgs Stad. Troligtvis blir kostnadsläget i samma nivå som nuvarande eller lägre. Enligt rådande avtal utgår ersättning även för de platser som inte är belagda vilket avviker från de ramavtal som är tecknade enligt LOU.

Om Tre Stiftelser upphör kommer deras tillgångar, som till största del består av byggnader, sannolikt att täcka Göteborgs Stads fordringar och borgensåtaganden. Att frågan aktualiserats beror på att det pågår en rättslig process om Tre Stiftelsers tillstånd för att bedriva särskilt boende

Utöver ovanstående finns ett flertal frågor såsom borgensåtaganden för pensioner och investeringar i fastigheter som behöver utredas vidare för att kunna göra en fullständig analys av de ekonomiska konsekvenserna för Göteborgs Stad.

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 somatik, geropsykiatri och demens samt dagverksamhet för personer under 65 år med demenssjukdom.

Den 20 december 2022 bodde 336 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.

I överenskommelsen mellan Tre Stiftelser och Göteborg Stad som upprättades 2003 anges att stiftelsen ska ges samma förutsättningar när det gäller ekonomi, utveckling och framtidsplanering som gäller för kommunens egen äldreboendeverksamhet i de centrala stadsdelarna. Vidare står det också angivet i överenskommelsen från 2003 att stiftelsen har rätt att ta del av information om kommunens långsiktiga planering vad gäller äldreboende i de centrala stadsdelarna och att kommunen ska samverka med stiftelsen i planeringsarbetet.

Tre Stiftelsers verksamhet har hög brukarnöjdhet och det är stor efterfrågan till deras boenden.

Samverkan

Information i CSG 2023-01-19

Bilagor

1. Äldre samt vård och omsorgsnämndens handlingar 2022-11-22 § 270
2. Skrivelse från Tre Stiftelsers styrelse 2022-11-24

Ärendet

Stadsledningskontoret har utifrån en hemställan från äldre samt vård- och omsorgsnämnden 2022-11-22 § 270 beskrivit ansvarsförhållanden gällande Tre Stiftelser i förhållande till Göteborgs Stad. Stadsledningskontoret föreslår i ärendet en fördjupad utredning av aktuella ansvarsförhållanden och de avtal som Göteborgs Stad har tecknat med Tre Stiftelser.

Beskrivning av ärendet

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden har 2022-11-22 §270 beslutat följande.

1. Hemställer till kommunfullmäktige att utreda förändringar av Tre Stiftelsers uppdrag och överenskommelser med Göteborgs Stad samt att tillsätta en operativ styrgrupp för att hantera eventuell förändring.
2. Översänder beslutet till kommunfullmäktige för vidare hantering.

En skrivelse har inkommit från Tre Stiftelser den 24 november 2022. Av skrivelsen framgår att Tre Stiftelsers styrelse har beslutat följande.

- Hemställer till Göteborgs Stads kommunstyrelse om att tillsätta en operativ styrgrupp under ledning av representanter för stadsledningskontoret samt därutöver utgörandes av representanter för Tre Stiftelser och äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen – för att förbereda hanteringen av det potentiella scenariot att de verksamheter som i dagsläget bedrivs av Tre Stiftelser behöver omstruktureras på grund av att stiftelserna inte erhåller nödvändiga tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att bedriva dessa verksamheter.
- Översänder beslutet till Göteborgs Stads kommunstyrelse för vidare hantering.

Endast organisationer tillhörande Göteborgs Stad kan göra hemställan till kommunstyrelsen. Det innebär att Tre Stiftelsers skrivelse har hanterats som en inkommen handling.

Bakgrund

Tre Stiftelser är ett samlingsnamn för tre separata stiftelser:

1. Stiftelsen Göteborgs sjukhem (Göteborgs sjukhem),
2. Stiftelsen Ålderdomshemmet (Ålderdomshemmet) samt
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 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 fastigheter/byggnader, lånat ut pengar till Tre Stiftelser samt ingått borgensåtaganden för pensioner.

Den 2 juli 2021 avslog 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 den 12 oktober 2022. 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 inte att Tre Stiftelsers företrädare uppfyllde kraven på insikt och lämplighet. Tre Stiftelser har överklagat Kammarrättens dom till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som 10 oktober fattade ett interimistiskt beslut med innebörd att Tre Stiftelser får fortsätta att bedriva sin verksamhet i avvaktan på att målet avgörs slutligt.

HFD har den 8 december 2022 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

Inledning

Den aktuella hemställan från äldre samt vård- och omsorgsnämnden är föranledd av den osäkerhet som föreligger i fråga om Tre Stiftelsers möjlighet att framöver bedriva verksamhet. Nämnden poängterar i sitt tjänsteutlåtande att hemställan inte ska ses som ett ifrågasättande av stiftelsernas verksamhet eller verksamhetens kvalitet.

Äldre samt vård- och omsorgsnämndens ansvar för enskilda som idag får sin omsorg tillgodosedd i Tre Stiftelsers regi

I det fall att Tre Stiftelser i samband med HFD:s prövning inte får tillstånd innebär det att de inte längre kan bedriva sin verksamhet. Vid en sådan situation behöver det säkerställas att de personer som idag får sin omsorg tillgodosedd i Tre Stiftelsers regi även fortsättningsvis får det stöd som de har rätt till enligt sitt biståndsbeslut till särskilt boende.

Av äldre samt vård- och omsorgsnämndens reglemente framgår bland annat att nämnden ansvarar för att tillhandahålla både individuellt behovsprövade och allmänt riktade insatser för äldre människor. I reglementet anges uttryckligen att bostad i en särskild

boendeform är en sådan insats som nämnden ansvarar för. I det fall Tre Stiftelser skulle tvingas upphöra med sin verksamhet är det alltså tydligt att äldre- samt vård och omsorgsnämnden har ett uttryckligt ansvar att säkerställa att de personer som har ett biståndsbeslut på särskilt boende kan få sitt beslut verkställt fortsatt. Detta ansvar innebär att äldre- samt vård- och omsorgsnämnden behöver ha en beredskap för att med kort varsel säkerställa att de som idag bor hos Tre Stiftelser får det stöd de har rätt till.

Tre Stiftelsers förutsättningar

Allmänt om 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.

En kommun kan 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 inte om att kommunen förfogar över stiftelsens ändamål och syften utan mer om under vilka förutsättningar en kommun kan överlämna en kommunal angelägenhet till en stiftelse. Förutsättningarna för ett sådant överlämnande regleras 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 att 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 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 fullmäktiga frågor av principiell natur anges det uttryckligen i 10 kap. 6 § tredje stycket att det ska framgå av stiftelseförordnandet eller stiftelseurkunden. Det är 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.

Göteborgs Stads hantering av stiftelser

När det gäller stiftelser i Göteborgs Stad brukar de delas upp i stiftelser där kommunen agerar förvaltare. Detta är i de flesta fall stiftelser som stiftats av privatpersoner men där Göteborgs Stad åtagit sig ett förvaltaruppdrag och de kallas för anknutna stiftelser. I en anknuten stiftelse ansvarar förvaltaren för att stiftelsen förvaltas på ett riktigt sätt och att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs. Slutligen finns det därutöver stiftelser med helt egen förvaltning och de är helt fristående från Göteborgs Stad. I stiftelser med egen förvaltning är det respektive stiftelses styrelse som ansvarar för stiftelsens förvaltning. Stiftelser med egen förvaltning har inte någon annan koppling till Göteborgs Stad än att det i stiftelsernas stiftelseurkund anges att kommunfullmäktige har rätt att utse samtliga eller delar av stiftelsens styrelse.

Enligt kommunstyrelsen reglemente ansvarar den för att ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i stiftelser där Göteborgs Stad är stiftaren. Kommunstyrelsen har också inom ramen för den ekonomiska förvaltningen ansvar för förvaltningen av stadens anknutna stiftelser och donationer i den mån det inte uppdragits åt annan. För stiftelser med egen förvaltning har kommunstyrelsen inte något uttryckligt tillsynsansvar mer än att i förekommande fall bereda ärenden om utseende av styrelseledamöter till sådana stiftelser.

Närmare om Tre stiftelser

Tre Stiftelser är som angetts ovan 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. Det är vidare Göteborgs kommunfullmäktige som ensamt äger rätt att göra ändringar i respektive stiftelses stadgar. Frågan om utseende av styrelseledamöter till Tre Stiftelsers styrelse hanteras som ett eget ärende vid kommunfullmäktige.

När det gäller frågan om hur Tre Stiftelser förhåller sig till de krav som uppställs vid överlämnande av kommunala angelägenheter till annan utövare brister det i ett flertal av kraven i 10 kap. kommunallagen. I samtliga stiftelser saknas till exempel bestämmelse om att frågor av principiell natur ska underkastas fullmäktige. Med det sagt uppfyller stiftelsernas stadgar inte kraven i 10 kap. 3 §. Stiftelseurkunderna innehåller visserligen bestämmelser som innebär att Göteborgs Stad har rätt att utse styrelsen i Göteborgs sjukhem. Det förhållandet att Göteborgs Stad 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 kommunfullmäktige är Göteborgs Stads möjligheter att påverka Tre Stiftelsers arbete mycket begränsade Sammanfattningsvis är därför Tre Stiftelser i nuläge inte att betrakta som en kommunal stiftelse.

Stiftelsers ändamål

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.

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. Det kan inte uteslutas att den pågående processen mot IVO kommer behöva föranleda ytterligare justeringar av ändamålsbestämmelserna i stadgarna. Mot bakgrund av de konsekvenser som är förenat med att en stiftelse inte bedriver verksamhet i linje med sitt ändamål finns det anledning att närmare granska stiftelsernas stadgar och då särskilt ändamålsbestämmelserna. En sådan granskning bör inte bara fokusera på huruvida verksamhet idag ligger i linje med ändamålsbestämmelserna utan även se över huruvida den nu pågående processen mot IVO föranleder behov av att ändra stadgarna. Detta behöver ske i samråd med Tre Stiftelser. Det kan här också tilläggas att samtliga stiftelsers stadgar föreskriver att ändring av stadgarna ska beslutas av kommunfullmäktige.

Tre Stiftelsers ekonomi

Enligt Tre Stiftelsers årsredovisning för 2021 uppgår deras anläggningstillgångar, det vill säga byggnader och vissa inventarier som är avsedda att användas under lång tid, till 276 mnkr. Det egna kapitalet utgör skillnaden mellan tillgångar och skulder och uppgick till 132 mnkr. Soliditet är ett finansiellt nyckeltal som anger hur stor andel av tillgångarna som är finansierade med eget kapital. Soliditeten inom Tre stiftelser är 12 procent för Otium, Ålderdomshemmet 41 procent och för Göteborgs sjukhem 28 procent. Tre

Stiftelsers huvudsakliga intäkter består av hyror och omvårdnadsersättning enligt avtal med Göteborgs Stad.

Tre Stiftelser redovisade negativt resultat 2021. Orsaken är, enligt deras årsredovisningar, minskade intäkter på grund av färre platser i samband med ombyggnad och renovering. Kostnadsvolymen har inte kunnat minskas i motsvarande grad. Tre Stiftelser uppger att de framöver kommer att kunna belägga fler platser och att efterfrågan på deras boenden är god.

De skulder Tre stiftelser har är i huvudsak lån från Göteborgs Stad. Kommunfullmäktige beslutade 2001-01-25 §14 respektive 2002-09-05 § 15 om en sammanlagd låneram på 235 mnkr till Tre Stiftelser för finansiering av om- och tillbyggnad vid Stiftelsen Göteborgs Sjukhem. 2004-06-10 § 13 beslutade kommunfullmäktige om att utöka låneramen upp till 250 mnkr som långsiktig finansiering av stiftelsernas investeringar. Dåvarande stadskansliet föreslog bland annat att lånen skulle amorteras i samma takt som fastigheterna skrevs av och att räntan på lånen skulle motsvara Göteborgs Stads genomsnittliga upplåningskostnad. Eftersom Överenskommelsen (beskrivs nedan) byggde på att Göteborgs Stad skulle ersätta de tre stiftelserna för de faktiska fastighetskostnaderna var det också rimligt att kommunen förfogade över den risk som stiftelserna utsätts för genom sin upplåning. Förslaget innebar i sin helhet att Göteborgs Stad skulle få en betydande riskexponering i förhållande till Tre Stiftelser. Göteborgs Stad behövde säkerställa att stiftelsernas anläggningstillgångar inte pantsattes för annan extern upplåning. Tre Stiftelser skulle därför genom styrelsebeslut förbinda sig att inte pantsätta egendom som säkerhet för annan extern upplåning, beslut i kommunstyrelsen 2004-06-02 § 367.

I händelse av att Tre Stiftelser upphör

Utifrån att det pågår en rättslig process om Tre Stiftelsers tillstånd för att bedriva särskilt boende finns det anledning att belysa vad det skulle innebära om Tre Stiftelser upphör.

Enligt Stiftelselagen kan en stiftelse i princip enbart upphöra att existera i tre situationer, dels till följd av att Stiftelsens tillgångar förbrukats (7 kap. 18 §) dels till följd av att beslut om att slutligt förbruka stiftelsens tillgångar (6 kap. 5 §), dels vid likvidation/konkurs till följd av att värdet av stiftelsens tillgångar är lägre än summan av stiftelsens skulder (7 kap. 1 §). I övriga fall saknas det uttryckliga bestämmelser som möjliggör för en stiftelse att på eget initiativ upphöra med sin verksamhet. Det förutsätts helt enkelt att en stiftelse så länge det är praktiskt möjligt lojalt ska bedriva verksamhet i enlighet med stiftelseurkunden.

Upphörande till följd av beslut om att förbruka stiftelsens tillgångar förutsätter att fyra olika villkor är uppfyllda: (i) stiftelsen bildades för mer än 50 år sedan, (ii) stiftelsen har inte kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren, (iii) värdet av tillgångarna, värderade med tillämpning av 3 kap. 6§ stiftelselagen, vid utgången av de tre senaste räkenskapsåren har understigit det då gällande basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring samt (iv) stiftelsen saknar skulder. Styrelsens eller förvaltarens beslut om att upphöra måste ge exakt besked om hur förbrukningen skall gå till. Beslutet får dock inte tillämpas innan tillsynsmyndigheten fått tillfälle att utföra viss kontroll (jfr andra stycket). När tillgångarna förbrukats är stiftelsen upplöst (jfr 7 kap. 18 §).

När det gäller upphörande genom likvidation/konkurs aktualiseras det om värdet av stiftelsens tillgångar är lägre än summan av stiftelsens skulder. Ett sådant förfarande

innebär i korthet att allmän domstol utser en likvidator som har till uppgift att upplösa stiftelsen. När likvidatorerna betalat alla kända skulder skall återstående tillgångar i första hand användas för stiftelsens ändamål eller för ett ändamål som så nära som möjligt motsvarar detta. Om det inte är möjligt att använda tillgångarna på detta sätt ska de överlämnas till Allmänna arvsfonden. Likvidatorerna ska dock behålla medel i sådan mån att betalning kan ske av tvistigt skuldbelopp eller belopp som av annan orsak inte har kunnat betalas.

Ett upphörande av Tre Stiftelser förutsätter i praktiken att Tre Stiftelsers kapital i princip förbrukats helt alternativt att stiftelsernas skulder är högre än tillgångarna. I fråga om stiftelsernas ekonomi framgår att stiftelserna har anläggningstillgångar värderade till 276 mnkr. Det kan antas att fastigheter utgör en betydande del av de tillgångarna, Det egna kapitalet uppgår till 132 mnkr. Det verkar således finnas täckning för de lån Tre Stiftelser har till Göteborgs Stad.

Vid en likvidation finns det avseende Stiftelsen Otium en särskild bestämmelse i stiftelsens stadgar som stipulerar att samtliga av stiftelsens tillgångar ska tillfalla Göteborgs Stad. Motsvarande bestämmelse finns inte avseende Stiftelsen Ålderdomshemmet eller Stiftelsen Göteborgs sjukhem. Vid ett likvidationsförfarande har dock likvidatorn ett uppdrag att realisera stiftelsernas tillgångar och säkerställa att stiftelserna betalar eventuella skulder. I den mån Göteborgs Stad har fordringar mot Tre Stiftelser kommer Göteborgs Stad inom ramen för ett likvidationsförfarande säkerställa kompensation från stiftelsernas tillgångar. För det fall de två senare stiftelserna upphör till följd av likvidation och det uppstår ett överskott och det överskottet inte kan användas för stiftelsens ändamål tillfaller det Allmänna arvsfonden.

Avtal 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. Den nu gällande 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.

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).

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 vidare 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.

I Överenskommelsen anges att den 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.

Överenskommelsen förutsätter i någon mån att parterna ingår kompletterande avtal i fråga om hyra, vårdavtal, reglering av pensionsskuld etcetera. 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 alltså att parterna ingår kompletterande avtal.

Vårdavtal

Göteborgs Stad och Tre Stiftelser har i mars 2005 ingått vårdavtal avseende verksamheten på Otium, Vegahusen och Änggårdbacken. 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 har inte föregåtts av offentlig upphandling.

Enligt avtalen åtar sig Tre Stiftelser att bedriva äldreomsorg i enlighet med avtalets bestämmelser. Ersättningsmekanismen för de platser som tillhandahålls Göteborgs Stad är uppdelad i olika tidsperioder; (i) ersättning för 2005, (ii) ersättning för åren 2006 till och med 2008), (iii) ersättning för år 2009 samt (iv) ersättning för år 2010 till och med 2013. För tid därefter saknar avtalet bestämmelse om ersättning. Enligt avtalen ska ersättningen avse alla kostnader förenade med uppdraget enligt vårdavtalet. Ersättningen ska vidare omfatta de kostnader som Tre stiftelser har för försörjningsfrågor, administration och ledning för fullgörandet av vårdavtalet, innefattade lokaler för det, dock ej kostnader som ska ersättas enligt hyresavtal mellan parterna. För att kunna fastställa vad kostnaderna för att utföra uppdraget uppgår till anges en särskild mekanism för respektive tidsperiod.

Vårdavtalen ingicks ursprungligen för en period om 10 år men har därefter förlängts med fem år i taget. I bestämmelsen om ersättningsmekanism finns inte någon reglering kring hur ersättningen ska beräknas för det fall att avtalet förlängs med 5 år. För att bedöma vilken ersättning som utgått för den perioden måste en närmare granskning ske av hur ersättningen beräknats. I den mån Tre Stiftelser erhåller ersättning som går utöver vad Göteborgs Stad betalar för andra typer av äldreboenden kan det stå det i strid med likabehandlingsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen.

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. Enligt avtalet är det hyresvärden - Stiftelsen – som ska utföra och bekosta erforderligt underhåll. När det gäller närmare villkor för uthyrningen hänvisas till en bilaga där frågan om uppsägningstid, indexklausul för uppräknings av hyra, hyrans betalning med mera regleras. Bilagan är gemensam för samtliga hyresavtal mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser.

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. Det framgår av såväl Överenskommelsen som Vårdavtalen att fråga om investeringar i fastigheter är något som Göteborgs Stad och Tre Stiftelser ska överenskomma i varje enskilt fall. Stadsledningskontoret har inte funnit något avtal som närmare reglerar förutsättningarna för investeringarna utöver ovanstående. I det fall det saknas avtal skulle investeringarna kunna ses som någon form av förutsättningslöst bidrag från Göteborgs Stads sida. Beroende på hur ersättningsmodellen i Vårdavtalen och/eller Hyresavtalen är utformad kan det finnas visst utrymme att argumentera för att investeringarna inte utgör stöd utan snarare kompensation för utförda tjänster. En sådan bedömning kräver dock en mer detaljerad granskning av ersättningsmodellen i Vårdavtalen och Hyresavtalen.

Kommunal 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. 2022-12-31 uppgår utlånat belopp till drygt 105 mnkr.

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

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

Utlåning av medel till enskilda näringsidkare är som huvudregel inte en kommunal angelägenhet. Det skulle därför kunna ifrågasättas om Göteborgs Stad borde ha lånat ut pengar på det sätt som skett. Kommunal utlåning av medel omfattas dessutom av de begränsningar som följer av 2 kap. 8 § kommunallagen – förbud mot stöd till enskilda – liksom EU:s statsstödsregler.

Det förhållandet att Tre Stiftelser fått ett stöd av kommunala medel innebär dock inte nödvändigtvis att det utgör ett otillåtet statsstöd. En förutsättning för att det ska röra sig om ett statsstöd är bland annat att ersättningen ska innebära en fördel för mottagaren.

Pensionsåtaganden

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 ingåtts avseende Otium och Ålderdomshemmet. Enligt borgensåtagandena uppgår beloppen per den sista december 2021 till 6 mnkr för Otium och 61 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. 8 § kommunallagen och EU:s statsstödsregler.

Upphandlingsrättsliga aspekter

Vårdavtalen med Tre Stiftelser innebär att Tre Stiftelser utför en prestation mot ersättning. I detta fall innebär prestationen drift av särskilt boende. Inom upphandlingslagstiftningen görs en skillnad mellan sådana tjänster som är av allmänt ekonomiskt intresse och sådana som är av icke-ekonomisk art. Det är bara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som omfattas av EU:s regelverk för den inre marknaden och upphandlingslagstiftningen. HFD har i mål HFD 2020 ref 15 prövat huruvida ett avtal om drift av ett äldreboende som ingåtts mellan Alingsås kommun och en stiftelse har utgjort ett upphandlingspliktigt tjänstekontrakt enligt LOU. Drift av särskilt boende är således att betrakta som en upphandlingspliktig allmännyttig tjänst.

När det gäller en kommuns upphandlingsskyldighet finns det bestämmelser om undantag för intern upphandling. Detta så kallade in-house-undantaget har sin grund i EU-domstolens praxis och fördes in i LOU år 2012. Kortfattat innebär undantagsbestämmelsen att en kommun inte behöver upphandla tjänster om kommunen dels utövar kontroll över motparten – i detta fall en stiftelse – motsvarande den som kommunen utövar över sin egen förvaltning (kontrollkriteriet), dels om motparten utför mer än 80 procent av sin verksamhet för kommunens räkning eller för andra juridiska personer som kommunen utövar kontroll över (verksamhetskriteriet). Därutöver krävs det att det inte finns något privat ägande i den kontrollerande parten. Om dessa krav är uppfyllda behöver Göteborgs Stad alltså inte upphandla tjänster av Tre Stiftelser enligt LOU.

I samband med att in-house-undantaget infördes i svensk lagstiftning gjordes vissa uttalanden i förarbetena kring hur kontrollkriteriet förhöll sig till stiftelser. Det uttalades då att i fråga om stiftelser är stiftarens möjligheter till kontroll och inflytande mycket begränsade och att kontrollkriteriet därmed sannolikt inte kan uppfyllas i fråga om stiftelser (se prop. 2011/12:106 s. 33 och 44). Det kan också noteras att i fråga om aktiebolag så konstaterade regeringen att kontrollkriteriet inte kunde vara uppfyllt om en upphandlande myndighet som äger ett aktiebolag endast utser styrelseledamöterna direkt eller genom bolagsstämma och det i övrigt inte förekommer någon annan ägarstyrning än vad som följer av det verksamhetsföremål som angetts i bolagsordningen (prop. 2011/12:106 s. 41). Uttalandet om aktiebolag har även bäring på stiftelser. Eftersom Göteborgs Stad enbart utser styrelseledamöter till Göteborg sjukhems styrelse och inte i övrigt utövar någon form av ägarstyrning över stiftelserna kan det ifrågasättas om kontrollkriteriet även på denna grund – d.v.s. oberoende av de begränsningar som

stiftelseformen i sig utgör på utövandet av tillräcklig kontroll – verkligen är uppfyllt avseende Tre stiftelser.

Ovan angivna uttalanden avser den numera upphävda lagen om offentlig upphandling. I förarbetena till den numera gällande LOU anges dock uttryckligen att man i fråga om kontrollkriteriet – och då särskilt hur det ska tillämpas gentemot en stiftelse – inte gör någon annan bedömning än tidigare (se prop. 2015/16:195 s. 397). I samband med utredningen av nya LOU framfördes önskemål om att göra en översyn i fråga om en stiftelse kan uppfylla kontrollkriteriet. I förarbetena uttrycks dock en tveksamhet till det förslaget. Det konstateras i stället att det förhållandet att organisationsformen stiftelse inte kan uppfylla kontrollkriteriet är en konsekvens av regleringen av stiftelser som får accepteras.

Utifrån ovan anförda bedömer stadsledningskontoret att bestämmelserna om intern upphandling inte är uppfyllda i förhållande till Tre Stiftelser. Detta innebär att eventuella nya avtal med Tre Stiftelser omfattas av upphandlingsplikt. Om Göteborgs Stad underlåter att upphandla tjänsterna är det förenat med vissa risker. Om en upphandlande myndighet ingår avtal med en leverantör utan föregående annonsering kan den myndigheten påföras upphandlingsskadeavgift. Det finns också en risk att potentiella leverantörer kan väcka skadeståndstalan. Slutligen finns det också risk att avtal som slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör kan ogiltigförklaras om avtalet inte föregåtts av upphandling.

Vad händer med hyresgästernas lägenheter om Tre Stiftelser inte kan fortsätta bedriva verksamhet

Stiftelsen bedriver verksamhet på tre olika platser. När det gäller verksamheten på Vegahusen äger Tre Stiftelser byggnaden men arrenderar marken av Göteborgs Stad. När det gäller verksamheten på Änggårdsbacken står byggnaden på en av Tre Stiftelser helägd fastighet. Slutligen, när det gäller Björkekärr (Otium) står byggnaden på en fastighet som Tre Stiftelser disponerar med tomträtt. Göteborgs Stad har ingått blockuthyrningsavtal som omfattar samtliga platser på vilka Tre Stiftelser bedriver verksamhet. Ett blockuthyrningsavtal innebär att en fastighetsägare hyr ut tre eller flera lägenheter till ett företag eller en kommun som sedan i sin tur kan hyra ut bostäderna i andra hand. Upplägget med blockuthyrningsavtal innebär helt enkelt att Göteborgs Stad hyr lägenheter för särskilt boende av Tre Stiftelser för att sedan hyra ut dessa i andra hand till de som får boståndsbeslut på särskilt boende. De som bor i Tre Stiftelsers fastigheter har alltså regelmässigt ingått hyresavtal med Göteborgs Stad. Vid blockuthyrning får andrahandshyresgästen besittningsskydd omedelbart. Besittningsskyddet gäller dock endast i förhållande till förstahandshyresgästen – i detta fall Göteborgs Stad. Om förstahandshyresgästen blir tvungen att flytta kan inte andrahandshyresgästen göra gällande sitt besittningsskydd mot fastighetsägaren.

För det fall Tre Stiftelser inte längre har tillstånd att bedriva verksamhet har Göteborgs Stad alltså giltiga hyresavtal beträffande hyresgästernas lägenheter. Det finns utrymme att argumentera för att Göteborgs Stad vid en sådan situation alltså har möjlighet att disponera över hyresobjekten. Hyresavtalen anger dock samtidigt att deras giltighet är villkorat av att det tecknas vårdavtal mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser. För det fall Tre Stiftelser inte längre har rätt att bedriva verksamhet och det därmed inte heller finns något giltigt vårdavtal mellan Göteborgs Stad och Tre Stiftelser skulle även hyresavtalens giltighet möjligen kunna ifrågasättas. Möjligheten att nå framgång med en sådan

argumentation är under alla förhållanden begränsade. Ett blockhyresavtal utgör i grund och botten ett bostadshyresavtal och Göteborgs Stad har därför som utgångspunkt ett besittningsskydd. Det finns visserligen möjlighet att avtala bort besittningsskyddet. Det förutsätter dock att parterna kommit överens om det i en särskild handling. Någon sådan överenskommelse har inte påträffats.

Överlåtelse av verksamhet

En överlåtelse av Tre Stiftelsers verksamhet till Göteborgs Stad förutsätter 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. Det kan argumenteras för att en överlåtelse av verksamheten skulle kunna uppfattas som att Tre Stiftelser upphör att agera i enlighet med sitt ändamål och att det därmed skulle förhindra styrelsen i Tre Stiftelser från att fatta beslut om sådan överlåtelse. Det krävs en närmare granskning för att bedöma i vilken mån det föreligger stiftelserättsliga hinder mot en överlåtelse av verksamheten. Det förutsätter därutöver också en dialog med Tre Stiftelser.

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.

Sammanfattningsvis behöver det utredas närmare under vilka förutsättningar det är möjligt för Tre Stiftelser att överlåta verksamhet till Göteborgs Stad.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret har identifierat flera frågeställningar såsom exempelvis borgensåtaganden för pensioner, lån och fastighetsfrågor, som kräver en fördjupad utredning. Detta gäller oavsett om Tre Stiftelser får tillstånd att bedriva verksamheten vidare eller inte. Stadsledningskontoret kan konstatera att den verksamhet som bedrivs av Tre Stiftelser enligt de tre vårdavtalen behöver vara föremål för upphandling enligt LOU. Därutöver finns överenskommelser och avtal som skulle kunna stå i strid med likabehandlingsprincipen 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. Det finns också anledning att se över ändamålsbestämmelserna.

Under pågående utredning har äldre samt vård- och omsorgsnämnden uppmärksamats på att verksamheten behöver upphandlas och har därför sagt upp vårdavtalen per den 31 december 2022. Nuvarande avtal löper därmed ut den 1 januari 2024.

Om Tre Stiftelser förlorar sitt tillstånd har äldre samt vård- och omsorgsnämnden ansvar för att säkerställa att verkställigheten fortgår för de personer som i dagsläget bor inom Tre Stiftelser. Stadsledningskontoret har löpande under utredningen haft dialog med representanter från äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen och det finns samsyn gällande detta ansvar.

Stadsledningskontoret bedömer att det finns två alternativ för det fall Tre Stiftelser inte längre får tillstånd att bedriva verksamhet. Antingen att inleda förhandlingar med Tre Stiftelser om att överta befintlig verksamhet eller att upphandla enligt LOU från annan leverantör. Oberoende av om Göteborgs Stad övertar verksamheten från Tre Stiftelser eller genomför en upphandling enligt LOU behöver pensionsåtaganden, lån och fastighetsfrågor redas ut.

I äldre samt vård- och omsorgsnämndens hemställan framställs önskemål om att Göteborgs Stad ska tillsätta en operativ styrgrupp för att hantera eventuell förändring av relationen med Tre Stiftelser. Även Tre Stiftelser skriver att de vill att Göteborgs Stads kommunstyrelse tillsätter en operativ styrgrupp under ledning av representanter för stadsledningskontoret samt därutöver representanter för Tre Stiftelser och äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen. I deras skrivelse anges att styrgruppen bör förbereda hanteringen av det potentiella scenariot att de verksamheter som i dagsläget bedrivs av Tre Stiftelser behöver omstruktureras på grund av att stiftelserna inte erhåller nödvändiga tillstånd från IVO för att bedriva dessa verksamheter.

I likhet med äldre samt vård- och omsorgsnämnden anser stadsledningskontoret att det finns behov av en fördjupad utredning för att hantera Göteborgs Stads relationer med Tre Stiftelser. En sådan fördjupad utredning bör bemannas med tjänstepersoner från stadsledningskontoret, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen samt stadsfastighetsförvaltningen. Arbetet bör ledas av stadsledningskontoret. I ljuset av att Tre Stiftelser är en från Göteborgs stad frikopplad juridisk person samt med hänsyn till att det finns flera olösta ekonomiska förhållanden mellan Tre Stiftelser och Göteborgs Stad är det enligt stadsledningskontoret inte lämpligt att Tre Stiftelser ingår i denna gruppering. Därutöver kommer Göteborgs Stad under alla förhållanden behöva upphandla de tjänster som Tre Stiftelser idag tillhandahåller. Det vore även av det skälet olämpligt om Tre Stiftelser deltog i en arbetsgrupp som hade till syfte att skapa en hanteringsordning för en upphandling som Tre Stiftelser sedan troligen kommer delta i. Arbetsgruppen behöver dock ha löpande dialoger med Tre Stiftelser i syfte att utreda dess relation med Göteborgs Stad. Därtill är det viktigt, för det fall det blir aktuellt för Göteborgs Stad att överta verksamheten från Tre Stiftelser, att arbetet med verksamhetsövergång sker i en nära dialog och samverkan med Tre Stiftelser företrädare. Detta för att säkerställa de boendes och medarbetarnas bästa.

Stadsledningskontoret bedömer att 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, är besvarad med vad som framkommer i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2022-11-08
Diarienummer N160-1594/22

Handläggare: Henrik Sundgren, Simon Cederholm
simon.cederholm@aldrevardomsorg.goteborg.se

Hemställan till kommunfullmäktige om att utreda förändringar av Tre Stiftelsers uppdrag och överenskommelser med Göteborgs Stad samt att tillsätta en operativ styrgrupp för att hantera eventuell förändring

Förslag till beslut

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden:

1. hemställer till kommunfullmäktige att utreda förändringar av Tre Stiftelsers uppdrag och överenskommelser med Göteborgs Stad samt att tillsätta en operativ styrgrupp för att hantera eventuell förändring
2. översänder beslutet till kommunfullmäktige för vidare hantering.
3. förklarar beslutet omedelbart justerat.

Sammanfattning

Förvaltningen föreslår att nämnden hemställer till kommunfullmäktige om att utreda förändringar av Tre Stiftelsers uppdrag och överenskommelser med Göteborgs Stad samt att tillsätta en operativ styrgrupp för att hantera eventuell förändring i relation till äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Detta mot bakgrund av den pågående rättsprocessen där stiftelserna riskerar att inte beviljas fortsatt tillstånd till att bedriva verksamhet. Arbetet behöver drivas av stadsledningskontoret då ansvar ligger utanför nämndens uppdrag att hantera. Styrgruppen bör bland annat utreda följande frågor:

- Vilket ansvar tillfaller äldre samt vård- och omsorgsnämnden i det fall att stiftelserna avvecklas?
- Är stöd till Tre stiftelser undantaget från förbudet om att stödja enskild näringsidkare enligt 2 kap. 8 § kommunallagen (2017:725), KL?

Tre Stiftelser bedriver äldreomsorg på uppdrag av Göteborgs Stad och har sedan en lång tid tillbaka haft en samverkan där flera avtal och överenskommelser ingått. Äldre samt vård- och omsorgsnämnden köper cirka 360 platser av stiftelsen. Göteborgs Stad och Tre Stiftelser har ingått ett flertal olika avtal som reglerar parternas samverkan.

Förvaltningen vill poängtera att hemställan inte ska ses som ett ifrågasättande av stiftelsernas verksamhet eller verksamhetens kvalitet.

Tre Stiftelsers tillstånd att bedriva verksamhet är under rättslig prövning. Om tillstånd ej beviljas kan det få till följd att Göteborgs Stad kan komma att ta över ansvaret för

hyresgästerna på de boenden som drivs av Tre Stiftelser. Det är kommunfullmäktige som utser styrelseledamöter till styrelsen för Stiftelsen Göteborgs sjukhem (SGS). Det är vidare kommunfullmäktige som ensamt äger rätt att göra ändringar i respektive stiftelses stadgar. Kommunfullmäktige har också beviljat lån och pensionsskulder till Tre Stiftelser. Med anledning av detta och för att skapa goda förutsättningar för verksamheten och de boende bedömer förvaltningen att kommunfullmäktige behöver ansvara för att en operativ styrgrupp tillsätts som kan hantera den eventuella förändring som behöver genomföras och att det arbetet drivs av stadsledningskontoret.

I denna styrgrupp kan representanter från äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen samt Tre Stiftelser ingå.

Bedömning ur ekonomisk dimensionen

Göteborgs Stad har gjort investeringar i Tre Stiftelsers fastigheter/byggnader ända sedan parterna ingick övergripande avtal 2003. Göteborgs Stad har även lånat ut pengar till stiftelsen liksom ingått borgen för vissa av stiftelsens pensionsåtaganden och betalat ut engångsbelopp. Även dessa förehavanden kan behöva bedömas för att besvara nämndens huvudsakliga frågor.

Tre stiftelser är därtill också ansluten till Göteborgs Stads kommungemensamma tjänster som nämnden för Intraservice levererar.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

Tre Stiftelser står för verksamheten i tre olika stiftelser som sedan 1988 administreras gemensamt. På Tre Stiftelser bor sammanlagt 360 personer med biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen. Verksamheten bedriver omsorg, vård och service med inriktning på somatik, geropsykiatri och demens. Tre Stiftelser bedriver även dagverksamhet för personer under 65 år med demenssjukdom. Verksamheten har 380 anställda vilket inkluderar alla medarbetare inom omsorg, vård, fastighet, städ, kök och restaurang samt administration. Hemställan ska inte ses som ett ifrågasättande av stiftelsernas verksamhet eller verksamhetens kvalitet.

I överenskommelsen mellan stiftelsen och Göteborg Stad som upprättades 2003 anges att stiftelsen ska ges samma förutsättningar när det gäller ekonomi, utveckling och framtidsplanering som gäller för kommunens egen äldreboendeverksamhet i de centrala stadsdelarna. Vidare står det också angivet i överenskommelsen från 2003 att stiftelsen har rätt att ta del av information om kommunens långsiktiga planering vad gäller äldreboende i de centrala stadsdelarna och att kommunen ska samverka med stiftelsen i planeringsarbetet. En uppdaterad överenskommelse eller komplettering har inte gjorts i samband med omorganisationen 2021 då samtliga stadsdelsnämnder avvecklades.

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen har goda erfarenheter av samarbete med stiftelsen. Stiftelsens verksamhet har hög kvalitet och förvaltningen vill med hänsyn till detta att en uppdaterad bedömning genomförs för att skapa goda förutsättningar för omsorgstagarna samt att en styrgrupp som leds av stadsledningskontoret startas upp.

Samverkan

Information ges på förvaltningsövergripande samverkansgrupp den 16 november.

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Förvaltningen föreslår att nämnden hemställer till kommunfullmäktige om att utreda förändringar av Tre Stiftelsers uppdrag och överenskommelser med Göteborgs Stad samt att tillsätta en operativ styrgrupp för att hantera eventuell förändring i relation till äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Detta mot bakgrund av den pågående rättsprocessen där stiftelserna riskerar att inte beviljas fortsatt tillstånd till att bedriva verksamhet. Arbetet behöver drivas av stadsledningskontoret då ansvar ligger utanför nämndens uppdrag att hantera.

Beskrivning av ärendet

Tre Stiftelser bedriver äldreomsorg på uppdrag av kommunfullmäktige och äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Tre Stiftelser är ett samlingsnamn för tre separata stiftelser som bedrivs i en gemensam organisation under en ansvarig direktör. Styrelsen för Stiftelsen Göteborgs sjukhem (SGS) är förvaltare av Stiftelsen ålderdomshemmet (SÅ) och Stiftelsen Otium. Styrelsen till SGS 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. Göteborgs Stad och Tre Stiftelser har ingått ett flertal olika avtal som reglerar parternas samverkan.

En överenskommelse som ingicks 2003 reglerar övergripande parternas mellanhavanden och anger att Tre Stiftelser ska ges samma förutsättningar för ekonomi, utveckling och framtidsplanering som Göteborgs Stads egen äldreboendeverksamhet i de centrala stadsdelarna.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) beslutade att avslå Tre Stiftelsers ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § (2001:453), SoL. Beslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Stockholm som upphävde de överklagade besluten och visade målen åter till IVO. Förvaltningsrättens dom överklagades av IVO till kammarrätten och kammarrätten gick på IVO:s linje och avlog Tre Stiftelsers ansökan om tillstånd. Stiftelserna överklagade beslutet till Högsta förvaltningsdomstolen som har meddelat ett interimistiskt beslut i enlighet med stiftelsernas yrkande om prövning.

Tillståndsplikten infördes genom den lag som trädde i kraft den 15 april 2017. Enligt de övergångsbestämmelser som infördes i anslutning till den aktuella lagändringen skulle pågående verksamheter ansöka om tillstånd senast den 1 april 2018. Stiftelserna ansökte om tillstånd först i september 2019. Genom att inte ha ansökt om tillstånd har stiftelserna bedrivit otillåten verksamhet i ett år och fyra månader. IVO menar att det åligger den som bedriver en verksamhet att vara uppdaterad på den lagstiftning som gäller för verksamheten och att genom att åsidosätta tillståndsplikten anser IVO att stiftelsernas företrädare inte uppfyllt kravet på insikt och lämplighet i övrigt.

Tre stiftelser anser inte att de omfattas av kravet på tillstånd enligt 7 kap. 1–2 §§ socialtjänstlagen eftersom stiftelsernas verksamhet utgör en integrerad del av den kommunala verksamhet som Göteborgs Stad bedriver. Göteborgs Stad utövar kontroll över stiftelsernas verksamhet och agerar som beslutsfattare i förhållande till stiftelserna.

Enligt den dom som kom från kammarrätten anses att 7 kap. 1 § socialtjänstlagen inte ger utrymme för en annan tolkning än att en stiftelse omfattas av kravet på tillstånd när stiftelsen är det rättssubjekt som formellt bedriver verksamheten. Vidare anser kammarrätten att 7 kap. 2 § socialtjänstlagen inte ger utrymme för någon annan tolkning än att tillståndsprövningen ska innefatta en så kallad ägar- och ledningsprövning, det vill säga om företrädarna för stiftelserna har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt bedöms lämpliga. Att stiftelserna styrs av förtroendevalda i kommunen och att tillstånd inte krävs för kommunala motsvarande verksamheter påverkar inte bedömningen.

Processen kan innebära att Tre Stiftelsers verksamhet i förlängningen kan behöva avvecklas eller förändras. Förvaltningen efterfrågar därför att en operativ styrgrupp tillsätts som leds av stadsledningskontoret. Nämnden bedömer att tillsättandet av en sådan styrgrupp ligger utanför nämndens ansvarsområde. Detta då det är kommunfullmäktige som utser styrelserna till den stiftelse som förvaltar de övriga stiftelserna. Det är vidare kommunfullmäktige som ensamt äger rätt att göra ändringar i respektive stiftelses stadgar.

I samband med en eventuell avveckling av stiftelserna kan Göteborgs Stad komma att ta över ansvaret för de vård- och omsorgsboenden som Tre Stiftelser bedriver. Detta kommer sannolikt att utgöra en verksamhetsövergång enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS. Verksamhetsövergångar hanteras av stadsledningskontoret. Av urkunden till SGS så framkommer att fastigheterna till den stiftelsen tillfaller Göteborgs Stad vid en avveckling. Vad som gäller fastigheterna för de övriga stiftelserna är oklart. Dessa förutsättningar behöver vara tydliga för att skapa förutsättningar för verksamheten och en fortsatt trygg och god omsorg för de boende.

Nämnden behöver också stöd i bedömningen om eventuella stöd till Tre Stiftelser är förenligt med kommunallagen (2017:725), KL. För närvarande så ger Göteborgs Stad stöd till stiftelsernas fastighetsinvesteringar. En kommun får normalt inte stödja enskilda näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL.

Kommunfullmäktige har också utställt lån till Tre Stiftelser och gjort investeringar i stiftelsernas fastigheter. Här efterfrågar förvaltningen en bedömning om hanteringen kan stå i strid med stöd till enskild näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL. I praxis har stöd till enskilda rättssubjekt ansetts innehålla bedömningar av principiell natur som det ankommer på kommunfullmäktige att fatta beslut om (jfr. RÅ 1993 ref. 47).

Förvaltningens bedömning

Tre Stiftelsers tillstånd att bedriva verksamhet är under rättslig prövning. Det kan få till följd att stiftelsernas uppdrag kan komma att förändras och att stiftelsen kan behöva avvecklas. Det är kommunfullmäktige som utser styrelseledamöter till SGS. Det är vidare kommunfullmäktige som ensamt äger rätt att göra ändringar i respektive stiftelses stadgar. Kommunfullmäktige har även beviljat lån och pensionsskulder till Tre Stiftelser. Med anledning av detta och för att skapa goda förutsättningar för verksamheten och de boende bedömer förvaltningen att kommunfullmäktige behöver tillsätta en operativ styrgrupp som leds av stadsledningskontoret där representanter från stiftelserna och äldre- samt vård och omsorgsförvaltningen och Tre Stiftelser kan ingå. Styrgruppen behöver bland annat ställning till följande frågor:

- Vilket ansvar tillfaller nämnden i det fall Tre Stiftelser avvecklas?
- Är stöd till Tre Stiftelser undantaget från förbudet om att stödja enskild näringsidkare enligt 2 kap. 8 § KL?

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen

Simon Cederholm
Avdelningschef

Babbs Edberg
Förvaltningsdirektör



Utdrag ur protokoll

Sammanträdesdatum: 2022-11-22

§ 270 N160-1594/22

Hemställer till kommunfullmäktige om att utreda förändringar av Tre Stiftelsers uppdrag och överenskommelser med Göteborgs Stad samt att tillsätta en operativ styrgrupp för att hantera eventuell förändring

Beslut

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden:

1. hemställer till kommunfullmäktige att utreda förändringar av Tre Stiftelsers uppdrag och överenskommelser med Göteborgs Stad samt att tillsätta en operativ styrgrupp för att hantera eventuell förändring
2. översänder beslutet till kommunfullmäktige för vidare hantering.
3. förklarar beslutet omedelbart justerat.

Handlingar

Förvaltningens tjänsteutlåtande, 2022-11-08.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Dag för justering

2022-11-23

Vid protokollet

Sekreterare

Hanna Forslund

Ordförande

Elisabet Lann

Justerande

Monica Djurner

Protokollsutdragets riktighet intygas av administratör Valentine Andersson

HEMSTÄLLAN TILL GÖTEBORGS STADS KOMMUNSTYRELSE RÖRANDE AVTAL OCH RELATION MELLAN TRE STIFTELSE OCH STADEN, INNEFATTANDE TILLSÄTTANDET AV EN OPERATIV STYRGRUPP

1 BESLUT

Tre Stiftelsers styrelse:

1. Hemställer till Göteborgs stads kommunstyrelse om att tillsätta en operativ styrgrupp – under ledning av representanter för stadsledningskontoret samt därutöver utgörandes av representanter för Tre Stiftelser och äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen – för att förbereda hanteringen av det potentiella scenariot att de verksamheter som i dagsläget bedrivs av Tre Stiftelser behöver omstruktureras p.g.a. att stiftelserna inte erhåller nödvändiga tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att bedriva dessa verksamheter.
2. Översänder beslutet till Göteborgs stads kommunstyrelse för vidare hantering.
3. Förklarar beslutet omedelbart justerat.

2 BESKRIVNING AV ÄRENDET

2.1 Tre Stiftelsers verksamheter har under en lång tidsperiod utgjort en integrerad del av Göteborgs stads äldreomsorg

- 2.1.1 Tre Stiftelser bedriver verksamheter i form av särskilda boenden enligt socialtjänstlagen (SoL). Stiftelsernas äldreomsorgsverksamhet har bedrivits sedan 1700-talet och i nuvarande form sedan början av 1990-talet. Syftet med stiftelsernas grundande har i varje enskilt fall varit att ställa verksamhet till det offentligas förfogande, i syfte att lämna kostnadsfri vård och omsorg till behövande inom Göteborgs stad.
- 2.1.2 Verksamheterna bedrivs på uppdrag av Göteborgs stad och verksamheterna har under en mycket lång tidsperiod utgjort en grundbult i stadens äldreomsorg. Tillsammans har stiftelserna cirka 360 omsorgsplatser och står därmed för cirka åtta procent av stadens samtliga äldreomsorgsplatser.
- 2.1.3 Verksamheterna har alltid bedrivits i enlighet med de höga krav på kvalitet och säkerhet som har gällt vid var tidpunkt. Vidare har stiftelsernas boenden under lång tid varit mycket populära och har i dagsläget längst kö av de äldreboenden som finns att välja mellan inom Göteborgs stad.
- 2.1.4 2003 tog stiftelsernas dåvarande styrelseordförande Iréne Dawson initiativ till ett möte med kommunstyrelsens dåvarande ordförande. Vid mötet bekräftades vad som redan vid den tidpunkten hade gällt sedan lång tid tillbaka mellan stiftelserna och staden, d.v.s. att stiftelserna ska lyda och verka under samma förutsättningar och krav som gäller för den äldreboendeverksamhet som i övrigt bedrivs inom staden.

2.1.5 Efter mötet upprättades, med biträde av den dåvarande stadsdirektören Lars Roslund, en överenskommelse mellan staden och Tre Stiftelser vilken:

- (i) godkändes av såväl kommunstyrelsen som av Tre Stiftelsers styrelse; och
- (ii) undertecknades av Lars Roslund, för stadens räkning, samt av den dåvarande direktören Monica Berglund Fägersten, för stiftelsernas räkning.

2.1.6 Av den aktuella överenskommelsen följer bl.a. att:

- Stiftelsernas äldreboenden ska behandlas som övriga kommunala äldreboenden – full likabehandling gäller således mellan dessa äldreboenden.
- Stiftelserna också i fortsättningen ska delta på lika villkor i planering och utveckling av stadens äldreboenden. Denna planering av äldreomsorgen i staden sker inte enbart utifrån de vid var tidpunkt gällande förhållandena utan också utifrån ett långsiktigt perspektiv.
- Förvaltningen av de fastigheter där stiftelserna bedriver sin verksamhet ska handhas enligt samma modell och enligt samma regler som tillämpas i förhållande till fastigheter inom stadens övriga äldreomsorgsverksamhet.

Överenskommelsen har bl.a. legat till grund för av Göteborgs stad genomförda investeringar i Tre Stiftelsers fastigheter, sådana investeringar genomfördes dock inte under de första åren efter det att den aktuella överenskommelsen ingåtts, och har därtill beaktats vid hanteringen av Tre Stiftelsers pensionsåtaganden.

2.2 Stiftelserna bedriver verksamheter av hög kvalitet

2.2.1 *De boendes generella nöjdhet med stiftelsernas verksamhet*

2.2.1.1 Stiftelsernas verksamheter, d.v.s. drift av äldreboenden samt anknyttande omsorg, är av en över lång tid väldokumenterad hög kvalitet. Stiftelserna har en utmärkande hög andel boende med ett positivt helhetsintryck av stiftelsernas verksamheter i stort samt sitt boende i synnerhet.

2.2.1.2 Ovanstående gäller vid en jämförelse med genomsnittet hos andra äldreboenden i såväl Göteborgs stad som i Sverige i sin helhet. Under 2020 hade 100 procent av Stiftelsen Otiums boende ett positivt helhetsintryck av sitt boende. Motsvarande siffror för Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg var 93 och 86 procent – värden för de två boenden som ingår i den stiftelsen – och för Stiftelsen Göteborgs sjukhem 80, 77 och 81 procent – värden för de tre boenden som ingår i den stiftelsen. Under samma period hade samtliga boenden i Göteborgs stad ett genomsnittligt positivt helhetsintryck om 80 procent och motsvarande siffra för landet i sin helhet var drygt 80 procent.

2.2.1.3 Det positiva helhetsintrycket hos stiftelsernas boende är alltså i majoriteten av fallen högre än genomsnittet i såväl Göteborgs stad som landet i stort.

2.2.2 *De boendes nöjdhet med de aktiviteter som stiftelserna erbjuder*

2.2.2.1 De boendes nöjdhet kopplat till de aktiviteter som stiftelserna erbjuder är högre än nöjdheten hos såväl de boende på Göteborgs stads övriga äldreboenden som

i Sverige i sin helhet. Under 2019 var 73 procent av Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborgs boende nöjda med sina sociala aktiviteter. Motsvarande siffra för Stiftelsen Göteborgs sjukhem var 66 procent och 71 procent för Stiftelsen Otium. Under samma period hade samtliga boenden i Göteborgs stad en genomsnittlig nöjdhet avseende aktiviteter om 64 procent och motsvarande siffra för landet i sin helhet var drygt 60 procent.

2.2.2.2 Stiftelserna erbjuder ett rikt utbud av aktiviteter, innefattande bl.a. studiecirklar, filmvisningar, temadagar och föreläsningar. Stiftelsernas kulturråd ansvarar för att omvärldsbevaka och sprida ny forskning och nya tankar. Till rådet är kulturombud från samtliga enheter, kök- och fastighetsservice knutna, som ska driva och sprida kunskap om kulturens betydelse för en meningsfull vardag.

2.2.3 *Stiftelserna är ledande inom kosthållning m.m.*

2.2.3.1 Stiftelserna arbetar efter en kost- och måltidspolicy, av vilken det framgår hur måltidssituationer ska hanteras för att göra respektive måltid så inbjudande och trevlig som möjligt för de boende.

2.2.3.2 Stiftelsernas boende är nöjdare med maten än boende på Göteborgs stads övriga äldreboenden samt även i jämförelse med Sverige i sin helhet. Under 2019 var 89 procent av Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborgs boende nöjda med maten. Motsvarande siffra för Stiftelsen Göteborgs sjukhem var 79 procent och för Stiftelsen Otium 84 procent. Under samma period hade samtliga boenden i Göteborgs stad en genomsnittlig nöjdhet avseende maten om 70 procent och motsvarande siffra för landet i sin helhet var knappt 75 procent.

2.2.3.3 Stiftelserna har ett centralkök samt restauranger på de olika boendena och de boende kan välja mat från såväl centralköket som från restaurangernas menyer. Maten är energiberikad eftersom de boende ofta äter små portioner, vilket medför en förhöjd risk för undernäring. Köken leds av måltidschef samt köksmästare med mycket stor erfarenhet samt kunskap om målgruppen och samtliga kockar innehar restaurangutbildning.

2.2.3.4 Vidare har stiftelserna i över tio års tid haft en anställd dietist som bistår i individuella ärenden och som därtill kontinuerligt utbildar övrig personal. Det är ovanligt att äldreboenden i Sverige har tillgång till en dietist, detta trots att risken för undernäring hos de boende utgör en välkänd och betydande utmaning inom äldreomsorgen.

2.2.4 *Personalens höga kompetens*

2.2.4.1 Ett vanligt förekommande problem inom den svenska äldreomsorgen är att personalen saknar grundläggande utbildning. Enligt IVO saknar en stor andel av omvårdnadspersonalen i Sverige undersköterskeutbildning.¹

2.2.4.2 Stiftelsernas mål är att ha 100 procent utbildade undersköterskor och stiftelserna är på god väg att uppnå det målet. I mars 2022 var 98 procent av de anställda

¹ Se rapporten "Vad har IVO sett 2020", s. 24, publicerad den 1 mars 2021.

undersköterskorna utbildade, inkluderande såväl undersköterskor som special-istundersköterskor.

2.3 Om den aktuella pågående rättsliga processen

- 2.3.1 Den 15 april 2017 infördes krav på tillstånd i SoL för vissa verksamheter som tidigare inte hade varit skyldiga att själva anmäla sina verksamheter för tillstånd. Enligt övergångsreglerna skulle sådana tillstånd sökas senast den 1 april 2018.
- 2.3.2 Efter samråd med extern expertis gjorde stiftelserna bedömningen att stiftelserna inte omfattas av den nyinförda tillståndsplikten för vissa verksamheter. Detta eftersom det är staden i egenskap av huvudman för kommunal verksamhet som ska ansöka om tillstånd för verksamheterna och inte den organisation som bedriver verksamheten. Den ordningen gällde före lagändringen den 15 april 2017 och gäller även idag. Stiftelsernas verksamheter utgör en integrerad del av Göteborgs stad och dess äldreomsorg, innefattande bl.a. att stiftelsernas styrelseledamöter utses av kommunfullmäktige och att verksamheterna granskas av revisorer som utses av kommunens stadsrevision. Se även avsnitt 2.1 ovan avseende bl.a. det faktum att stiftelsernas äldreboenden likabehandlas med övriga kommunala äldreboenden under närmare tjugo års tid.
- 2.3.3 Den 13 maj 2019 erhöll stiftelserna emellertid en underrättelse från IVO om att myndigheten var av uppfattningen att stiftelserna själva borde ansöka om tillstånd för verksamheterna. IVO uppmanade stiftelserna att redogöra för hur deras plan såg ut för att komma till rätta med bristen att de inte redan hade ansökt om tillstånd. Stiftelserna påbörjade då omgående det relativt omfattande arbetet med att ta fram sådana tillståndsansökningar. Den 2 september 2019 inkom stiftelserna till IVO med de tillståndsansökningar vilka myndigheten hade efterfrågat.
- 2.3.4 Den 2 juli 2021 – d.v.s. ett år och tio månader efter det att stiftelsernas tillståndsansökningar hade inkommit till IVO – avslog IVO dessa ansökningar med motiveringen att företrädare i stiftelserna inte uppfyllde kraven på insikt och lämplighet enligt 7 kap. 2 § andra och tredje stycket SoL. Som skäl angav IVO att stiftelserna inte hade inkommit med tillståndsansökningar till myndigheten senast den 1 april 2018. Trots att IVO i sin underrättelse av den 13 maj 2019 uppmanat stiftelserna att åtgärda bristen på tillstånd genom att inkomma med tillståndsansökningar till myndigheten tillät IVO, genom avslagsbesluten, alltså inte stiftelserna att vidta sådana åtgärder.
- 2.3.5 IVO avslog således stiftelsernas tillståndsansökningar utan att utreda verksamheternas kvalitet och säkerhet. IVO gjorde inte heller någon bedömning av om nekandet av tillstånd var motiverat m.h.t. ändamålet med tillståndsregleringen.
- 2.3.6 Stiftelserna överklagade IVO:s beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm. Den 17 februari 2022 upphävde förvaltningsrätten IVO:s beslut och återförvisade målen till IVO för ny handläggning av stiftelsernas tillståndsansökningar.
- 2.3.7 IVO överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm. Den 12 oktober 2022 biföll kammarrätten IVO:s överklagande, med innebörden att den domstolen fastställde IVO:s beslut om att avslå stiftelsernas tillståndsansökningar.

- 2.3.8 Stiftelserna överklagade kammarrättens dom den 18 oktober 2022, varvid Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) meddelade ett interimistiskt beslut två dagar senare, d.v.s. den 20 oktober 2022. Detta beslut innebär att stiftelserna tillsvidare får fortsätta att bedriva verksamheterna. Överklagandet – innefattande grunderna för att HFD ska meddela prövningstillstånd – kompletterades av stiftelserna den 14 november 2022.
- 2.3.9 Om HFD inte meddelar prövningstillstånd och fastställer förvaltningsrättens avgörande, innebärandes att målen återförvisas till IVO för av IVO förnyad handläggning, kommer stiftelserna att sakna tillstånd att fortsätta att bedriva de verksamheter som stiftelserna i dagsläget bedriver. Verksamheterna behöver i händelse av ett sådant scenario omstruktureras genom ett förfarande som i – möjligaste mån – inte medför att de boendes liv och hälsa riskeras.
- 2.3.10 En omstrukturering kan komma att kräva förändringar av stiftelsernas stadgar. Sådana ändringar kan behöva godkännas av Länsstyrelsen Västra Götaland/Kammarkollegiet, beroende på förändringarnas karaktär och omfattning. Detta innefattar i vilken omfattning förändringarna påverkar möjligheterna att efterleva stiftelsernas gällande ändamål, d.v.s. att ställa verksamhet till det offentligas förfogande, i syfte att lämna kostnadsfri vård och omsorg till behövande inom Göteborgs stad, i enlighet med vad som anges i punkt 2.1.1 ovan.
- 3 EN OPERATIV STYRGRUPP FÖR ATT FÖRBEREDA EN EVENTUELL OMSTRUKTURERING AV TRE STIFTELSERS VERKSAMHETER BÖR TILLSÄTTAS**
- 3.1 Med referens till ovan beskrivna potentiella scenario bör en operativ styrgrupp tillsättas.
- 3.2 Styrgruppen bör bestå av såväl representanter för Göteborgs stad som representanter för stiftelserna. Tre Stiftelser hemställer därför att Göteborgs stads kommunstyrelse beslutar om att tillsätta en operativ styrgrupp, utgörandes av representanter för stadsledningskontoret, Tre Stiftelser och äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen.
- 3.3 Styrgruppen bör ledas av stadsledningskontoret. Förslagsvis är en representant för stadsledningskontoret sammankallande till styrgruppens sammanträden.
- 3.4 Styrgruppen bör ges i uppdrag att förbereda hanteringen av det potentiella scenariot att de verksamheter som i dagsläget bedrivs av Tre Stiftelser behöver omstruktureras p.g.a. att stiftelserna inte erhåller nödvändiga tillstånd från IVO.
-