



KLAGANDE

Inspektionen för vård och omsorg

MOTPARTER

1. Stiftelsen Otium, 857202-2138
2. Stiftelsen Göteborgs sjukhem, 857200-6453
3. Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg, 857202-2138

Ombud: Advokaterna Lars Arrhed och Filip Malm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 17 februari 2022
i mål nr 21730-21, 22437-21, 22446-21 och 22452-21, se bilaga A

SAKEN

Tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

1. Kammarrätten bifaller överklagandet, upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer Inspektion för vård och omsorgs beslut.
2. Kammarrättens interimistiska beslut den 21 mars 2022 upphör därmed att gälla.

YRKANDEN M.M.

Inspektion för vård och omsorg (IVO) yrkar att kammarrätten fastställer IVO:s beslut och för fram bl.a. följande. Företrädarna för stiftelserna Otium, Göteborgs sjukhem och Ålderdomshemmet i Göteborg (stiftelserna) har inte visat att de uppfyller kraven på insikt och lämplighet, eftersom de har bedrivit otillåten verksamhet under ett år och fem månader. Denna omständighet går inte att ursäkta med att stiftelsernas företrädare inte har förstått att de ska ansöka om tillstånd. Förvaltningsrätten har inte i tillräcklig utsträckning beaktat allvarlighetsgraden i stiftelsernas agerande.

Tolkningen av den nya lagstiftningen om krav på tillstånd har inte heller varit förenad med svårigheter som förvaltningsrätten gör gällande. Vid bedömning av kraven på insikt och lämplighet i övrigt ska enligt praxis tillmätas stor vikt vid omständigheten att företrädare brustit i sin skyldighet att ansöka om tillstånd. Det finns inte något utrymme för att beakta att företrädarna haft svårt att tolka bestämmelserna med hänvisning till att de är förtroendevalda och kommunen inte behöver tillstånd för att bedriva verksamhet i kommunal regi.

Stiftelserna anser att överklagandet ska avslås och vidhåller sina yrkanden i förvaltningsrätten. Stiftelserna för fram bl.a. följande. Tillståndsplikten aktualiseras i förhållande till privata utförare och kommunala verksamheter är undantagna från en sådan tillståndsplikt. Eftersom stiftelsernas verksamheter utgör en integrerad del i Göteborgs stads verksamhet omfattas dessa inte av kravet på tillstånd. Stiftelsernas företrädare kan därför inte heller vara föremål för en s.k. ägar- och ledningsprövning.

Stiftelserna har med full kännedom om aktuella förändringar i tillståndsplikten, efter omfattande utredningar, gjort bedömningen att stiftelserna inte omfattades av det nya tillståndskravet. Stiftelserna agerade dock skyndsamt i samband med att IVO i maj 2019 rekommenderade

stiftelserna att ansöka om tillstånd, detta trots att stiftelserna hade en annan uppfattning i frågan. Stiftelserna hade med stor sannolikhet ansökt om tillstånd tidigare om IVO hade varit tydligare i sin kommunikation.

Frågan som måste ställas är om den bedömning som resulterade i att tillståndsansökningar inte lämnades in i direkt anslutning till den aktuella lagändringen ensamt kan innebära att stiftelserna inte kan beviljas söka tillstånd. Här ska beaktas att IVO:s agerande gav stiftelserna en befogad uppfattning om att stiftelserna inte bedrev någon tillståndspliktig verksamhet. I det aktuella fallet har stiftelsernas företrädare även mycket god insikt i de bestämmelser som gäller för verksamheten. Det har inte gjorts gällande att stiftelserna inte skulle ha fullgjort sina skyldigheter mot det allmänna eller att stiftelserna skulle sakna förutsättningar att erbjuda en verksamhet av god kvalitet. Bedömningen att företrädarna inte skulle uppfylla kravet på insikt och lämplighet kan inte överföras till stiftelsernas nya direktör. Det framstår som oproportionerligt att en verksamhet med så pass goda resultat och kompetenta företrädare ska behöva avvecklas.

Kammarrätten har den 21 mars 2022 beslutat att stiftelserna har rätt att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i avvaktan på att målen avgörs slutligt.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Vad målen gäller

Den första frågan i målen är om stiftelsernas verksamheter i form av äldreboenden och sjukhem omfattas av tillståndsplikt enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 SoL. Om så är fallet är nästa fråga om IVO haft fog för att avslå stiftelsernas ansökningar om tillstånd att bedriva verksamhet med hänvisning till att stiftelsernas företrädare inte uppfyller kraven på insikt och lämplighet enligt 7 kap. 2 § andra och tredje stycket SoL.

Omfattas stiftelsernas verksamheter av tillståndsplikt?

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att stiftelserna är självständiga rättssubjekt i förhållande till kommunen. Det förhållandet att kommunen utövar inflytande över stiftelserna och bl.a. utser deras styrelse medför inte att stiftelsernas verksamheter i form av äldreboenden och sjukhem ska anses bedrivas i kommunal regi utan krav på tillstånd.

I likhet med förvaltningsrätten anser kammarrätten vidare att utredningen i målen ger stöd för att stiftelsernas verksamheter bedrivs med stöd av avtal med kommunen enligt 2 kap. 5 § SoL. Verksamheter som bedrivs med stöd av avtal enligt 2 kap. 5 § SoL är sedan den 15 april 2017 inte längre undantagna från tillståndsplikten.

Kammarrätten konstaterar därmed att stiftelsernas verksamheter omfattas av tillståndsplikt enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 SoL.

Uppfyller stiftelsernas företrädare insikts- och lämplighetskraven?

Sedan den 1 januari 2019 gäller enligt 7 kap. 2 § SoL, utöver bl.a. kravet på god kvalitet och säkerhet, att tillstånd att bedriva verksamhet endast får beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Vidare krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I fråga om juridisk person ska kraven prövas i förhållande till den juridiska personens företrädare genom en s.k. ägar- och ledningsprövning.

Av förarbetena framgår att kravet på insikt innefattar bl.a. kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten. I fråga om lämplighet framgår bl.a. att det förhållandet att ett tillstånd återkallats eller om verksamheten bedrivs olagligen kan påverka

bedömningen av företrädarnas lämplighet. Ett krav på insikt är viktigt för att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom ytterligare säkerställa att sökanden har goda förutsättningar att kunna erbjuda en verksamhet av god kvalitet. (Prop. 2017/18:158 s. 46 ff.) Vikten av kravet på tillstånd har markerats av lagstiftaren genom att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd kan dömas till böter enligt 16 kap. 6 § SoL.

En stiftelse som sedan tidigare bedrivit verksamhet med stöd av avtal enligt 2 kap. 5 § SoL får fortsätta att bedriva verksamhet under förutsättning att ansökan om tillstånd ges in senast den 1 april 2018. Av utredningen i målen framgår att stiftelserna ansökte om tillstånd att bedriva sina verksamheter först den 2 september 2019. Stiftelserna har således bedrivit sina verksamheter utan tillstånd i ett år och fem månader. IVO har med hänsyn till detta bedömt att stiftelsernas företrädare inte uppfyller kraven på insikt och lämplighet.

Kunskap om lagar och andra föreskrifter som gäller för verksamheten är enligt kammarrättens mening inte bara ett naturligt inslag i prövningen av insiktskravet och den personliga lämpligheten hos den juridiska personens företrädare, utan också ett lagstadgat krav för att bevilja ett tillstånd. Det förhållandet att stiftelsernas företrädare inte ansökt om tillstånd inom föreskriven tidsram utgör ett allvarligt åsidosättande av centralt regelverk för verksamheten och innebär att insiktskravet inte är uppfyllt. Med hänsyn till att företrädarna bedrivit äldreboenden och sjukhem utan tillstånd under så lång tid kan de inte heller anses uppfylla lämplighetskravet. Dessa omständigheter talar med styrka för att tillstånd ska nekas. En bedömning ska dock göras av om företrädarnas agerande är ursäktligt (Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden den 16 september 2022 i mål nr 3202-21 och 3274-21).

Enligt kammarrätten kan införandet av tillståndskravet för den typ av verksamhet som stiftelserna bedriver inte anses ha varit förenat med tolkningssvårigheter. Det framgår inte heller att företrädarna har vidtagit några åtgärder inför eller i anslutning till den aktuella lagändringens ikraftträdande för att förvissa sig om stiftelsernas verksamheter även i fortsättningen skulle vara undantagna från kravet på tillstånd. Kammarrätten noterar vidare att den utredning som åberopats till stöd för att företrädarna har gjort ett noggrant tolkningsarbete i samband med att det nya tillståndskravet infördes och att deras agerande bottnar i den bedömning som då gjordes, är daterad år 2020, dvs. långt efter lagändringens ikraftträdande och tidsramen för att ansöka om tillstånd.

Såvitt framgår har stiftelserna först efter IVO:s tillsynsbesök i maj 2019 sökt vägledning hos IVO i fråga om stiftelsernas verksamheter omfattades av det nya tillståndskravet. Det svar som stiftelserna erhöll från IVO i e-postmeddelande den 8 maj 2019 ger enligt kammarrätten inte stöd för att IVO kan anses ha bidragit till stiftelsernas uppfattning att deras verksamheter inte omfattades av tillståndsplikt. Kammarrätten beaktar även att det var IVO:s uttryckliga rekommendation i sitt svar att stiftelserna skulle söka tillstånd. Stiftelserna har trots detta vidtagit åtgärder först i september samma år, då ansökningarna gavs in.

Kammarrätten bedömer sammantaget att det inte finns sådana omständigheter som medför att företrädarnas agerande varit ursäktligt. Att en ny direktör för stiftelserna tillträde i december 2021 kan i övrigt inte anses vara en åtgärd som vidtagits med anledning av den aktuella försummelsen.

Eftersom stiftelsernas företrädare därmed inte uppfyller kraven på insikt och lämplighet finns det enligt kammarrätten tillräckliga skäl för att inte bevilja stiftelserna tillstånd. IVO:s överklagande ska därmed bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Anita Linder
lagman
ordförande

Karin Nilsson Edin
kammarrättsråd

Jessica Vásquez Sepúlveda
tf. assessor
referent

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 31

DOM

2022-02-17

Meddelad i Stockholm

Mål nr 21730-21, 22437-21,
22446-21 och 22452-21**KLAGANDE**

1. Stiftelsen Otium, 857202-2138
2. Stiftelsen Göteborgs sjukhem 857200-6453
3. Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg, 857202-2138

Ombud för 1–3:

Advokaterna Lars Arrhed, Hanna Lundqvist och Filip Malm

MOTPART

Inspektionen för vård och omsorg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Inspektionen för vård och omsorgs beslut 2021-07-02, se bilaga 1–4

SAKEN

Tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver de överklagade besluten och visar målen åter till Inspektionen för vård och omsorg för förnyad handläggning.

Förvaltningsrätten avvisar Stiftelsen Otiums, Stiftelsen Göteborgs sjukhems och Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborgs yrkanden om att förvaltningsrätten ska besluta att bevilja stiftelserna tillstånd att fortsätta få bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen (2001:453) i avvaktan på att IVO slutför myndighetens förnyade prövning av stiftelsernas tillståndsansökningar.

YRKANDEN M.M.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) beslutade den 2 juli 2021 att avslå Stiftelsen Otiums, Stiftelsen Göteborgs sjukhems och Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborgs (härefter stiftelserna) ansökningar om tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen. Skälen för besluten framgår av bilaga 1–4.

Stiftelserna yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska besluta att stiftelsernas verksamheter är undantagna från det krav på tillstånd som följer av 7 kap. 1–2 §§ socialtjänstlagen.

I andra hand yrkar stiftelserna att förvaltningsrätten ska bevilja dem tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen.

I tredje hand yrkar stiftelserna att förvaltningsrätten ska upphäva IVO:s beslut och förklara att stiftelserna uppfyller de förutsättningar som krävs för att beviljas tillstånd enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen samt visa målet åter till IVO för genomförandet av en prövning av stiftelsernas ansökningar om tillstånd.

I fjärde hand yrkar stiftelserna att förvaltningsrätten ska upphäva IVO:s beslut och förklara att stiftelserna uppfyller de krav som följer av 7 kap. 2 § andra och tredje stycket socialtjänstlagen samt visa målen åter till IVO för prövning av övriga förutsättningar för att beviljas tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen.

I femte hand yrkar stiftelserna att de förvaltningsrätten ska upphäva IVO:s beslut och visa målet åter till IVO för prövning av förutsättningarna för att beviljas tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen.

I det fall förvaltningsrätten visar målen åter till IVO yrkar stiftelserna att domstolen ska besluta att bevilja stiftelserna tillstånd att fortsätta få bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen i avvaktan på att IVO slutför myndighetens förnyade prövning av stiftelsernas tillståndsansökningar.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) anser att överklagandena ska avslås.

VAD PARTERNA ANFÖR

Stiftelserna

Stiftelserna omfattas inte av kravet på tillstånd

Stiftelserna 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. Verksamheten utgör således en med kommunen samordnad verksamhet. Förtroendevalda i Göteborgs stad förvaltar i praktiken verksamheten på motsvarande sätt som staden bedriver övrig äldreomsorg i förvaltningsform.

Stiftelsernas verksamhet är heller inte en sådan verksamhet som avses i motiven till kravet på tillstånd i socialtjänstlagen, eftersom den principiella skillnaden mellan offentliga verksamheter och enskilda verksamhetsutövare inte är tillämplig. Denna principiella skillnad utgörs av att offentliga verksamheter är föremål för en medborgerlig kontroll medan liknande kontrollförfarande inte föreligger i förhållande till enskilda verksamhetsutövare. Stiftelsernas verksamhet är föremål för en sådan medborgerlig kontroll som icke tillståndspliktiga verksamheter omfattas av. Det är därför oförenligt med motiven till socialtjänstlagens tillståndskrav att tillämpa detta krav i förhållande till stiftelserna. Vidare bedrivs stiftelsernas verksamhet utan vinstsyfte, dvs. utan förvärvssyfte, och därmed inte yrkesmässigt.

Stiftelserna uppfyller det insikts- och lämplighetskrav som uppställs vid en ägar- och ledningsprövning

Skulle förvaltningsrätten anse att stiftelserna bedriver tillståndspliktig verksamhet anser stiftelserna att man uppfyller det krav på insikt och lämplighet som uppställs vid en ägar- och ledningsprövning enligt 7 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Andra aktörer än stiftelserna har varit medvällande till att tid förflutit från det att de nya bestämmelserna om tillståndsplikt trädde i kraft till dess att stiftelserna lämnade in ansökningar om tillstånd till IVO. Stiftelserna övervägde att lämna in ansökningar tidigare men valde att avvakta med anledning av att Länsstyrelsen i Västra Götalands län sedan tidigare informerat stiftelserna om att verksamheten inte var tillståndspliktig samt att IVO agerade på ett sådant sätt att stiftelserna erhöll en befogad uppfattning att inte heller IVO ansåg att stiftelserna bedriver tillståndspliktig verksamhet.

IVO

Stiftelserna är juridiska personer med egna organisationsnummer och ska betraktas som enskilda aktörer som omfattas av tillståndsplikten.

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. Genom att åsidosätta tillståndsplikten anser IVO att stiftelsernas företrädare inte uppfyllt kravet på insikt och lämplighet i övrigt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Tillämpliga bestämmelser m.m.**

Bestämmelser om tillstånd att bedriva verksamhet som avses i socialtjänstlagen finns i 7 kap. samma lag.

Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva bl.a. verksamhet i form av äldreboenden och hem för viss annan heldygnsvård (1 § första stycket 2 och 3). En kommun och region som driver sådan verksamhet ska anmäla verksamheten till IVO innan verksamheten påbörjas (1 § andra stycket).

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 1 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet (2 § första stycket). Tillstånd får vidare endast beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I fråga om en juridisk person ska prövningen sammantaget avse en viss krets av personer som har inflytande över verksamheten. Dessa företrädare måste även i övrigt bedömas vara lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas (2 § andra–fjärde stycket).

Av 2 kap. 5 § socialtjänstlagen framgår att en kommun får sluta avtal med en enskild person om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten.

Före den 15 april 2017 gällde enligt 7 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen att tillstånd inte behövdes för verksamhet som en kommun genom avtal enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen hade överlämnat åt en enskild att utföra. I övergångsbestämmelserna till den ändring av 7 kap. 1 § socialtjänstlagen som trädde i kraft den 15 april 2017 angavs att en stiftelse som vid ikraftträdandet bedrev sådan verksamhet som avses i bl.a. 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 och som omfattades av undantaget från tillståndsplikt i andra stycket samma paragraf i sin äldre

lydelse, fick fortsätta att bedriva verksamheten efter ikraftträdandet under förutsättning att ansökan om tillstånd gavs in senast den 1 april 2018 (SFS 2017:210).

Av förarbeten framgår att den utvidgade tillståndsplikten infördes för att tillförsäkra att verksamheterna lever upp till kraven på god kvalitet och säkerhet. En avsikt med att enskilda utförare av verksamhet enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen skulle ha tillståndsplikt var även att reglerna skulle bli mer lika i förhållande till vad som redan gällde för tillstånd att bedriva verksamhet enligt 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Detta ansågs vara motiverat med hänsyn till att vissa av verksamheterna som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen och LSS har stora likheter och att brukarna av tjänster som utförs enligt de aktuella lagarna ofta är i en utsatt situation (prop. 2016/17:59 s. 15).

När kravet på insikt och lämplighet hos företrädare för en verksamhet, den s.k. ägar- och ledningsprövningen, infördes i socialtjänstlagen angav regeringen bl.a. följande angående offentlig verksamhet (prop. 2017/18:158). Kommunallagen (2017:725) vilar på den principiella grunden att de förtroendevalda har ansvaret för att fatta alla beslut. Även om kommuner och landsting delegerar rätten att besluta i vissa ärenden till de anställda så är de förtroendevalda ur revisionssynpunkt helt ansvariga för all verksamhet. Det är medborgarna som i allmänna val utkräver ansvar av de folkvalda. Om den offentliga verksamheten uppvisar brister är det alltså folket som i första hand kan utkräva ansvar genom att rösta bort de förtroendevalda och ersätta dem med andra. Någon motsvarighet för medborgarna att ställa vd och styrelsen till ansvar i aktiebolag om verksamheten inte håller en godtagbar kvalitet finns inte. Kommuner och privata aktörer har olika roller och ansvar. Kommunerna har ett lagstadgat ansvar att tillhandahålla socialtjänst och utbildning åt medborgarna, och förutsätts ha kunskap och kompetens inom det som utgör kommunernas grundläggande uppdrag. Regeringen gör sammanfattningsvis bedömningen att det finns sådana principiella skillnader mellan kommunal och enskild verksamhet att det inte finns skäl att

införa något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning för kommunal verksamhet.

Förvaltningsrättens bedömning

Stiftelsernas verksamhet omfattas av tillståndskravet och kravet på en ägar- och ledningsprövning

Som nämnts ovan, uppställs sedan den 15 april 2017 i 7 kap. 1 § socialtjänstlagen krav på tillstånd från IVO för att en stiftelse yrkesmässigt ska få bedriva verksamhet i form av äldreboenden och viss annan heldygnsvård, även om kommunen med stöd av 2 kap. 5 § socialtjänstlagen har slutit avtal med stiftelsen om att bedriva denna verksamhet. Före den 15 april 2017 krävdes inte tillstånd i ett sådant fall. En kommun som bedriver samma verksamhet behöver inte något sådant tillstånd.

Av utredningen framgår att stiftelserna bedriver verksamhet i form av äldreboenden och sjukhem i Göteborgs kommun sedan lång tid tillbaka. Av stiftelsernas stadgar och en överenskommelse med kommunen som stiftelserna har gett in framgår att kommunen i praktiken har stort inflytande över verksamheten och samordnar den med den kommunala, motsvarande verksamheten. Styrelserna består av förtroendevalda i kommunen. Stiftelserna är dock självständiga rättssubjekt i förhållande till kommunen och är formellt de rättssubjekt som bedriver verksamheten. Förvaltningsrätten bedömer utifrån uppgifterna i utredningen att det finns sådana avtal mellan stiftelserna och kommunen om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten som avses i 2 kap. 5 § socialtjänstlagen.

Förvaltningsrätten anser 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. 7 kap. 2 § socialtjänstlagen ger inte heller utrymme för någon annan tolkning än att tillståndsprövningen ska innefatta en s.k. ägar- och ledningsprövning, dvs. 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 enligt förvaltningsrätten inte bedömningen.

Stiftelserna har gjort gällande att verksamheterna bedrivs utan vinstsyfte, dvs. utan förvärvssyfte, och därmed inte bedrivs yrkesmässigt. Med hänsyn till verksamheternas omfattning och vid en samlad bedömning bedömer förvaltningsrätten dock att det rör sig om yrkesmässig verksamhet även om den inte bedrivs i vinstsyfte (se prop. 1996/97:124 s. 184–185 och RÅ 1998 ref. 10).

Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att stiftelserna behöver ha tillstånd för att bedriva sina verksamheter och att en s.k. ägar- och ledningsprövning ska göras vid prövningen av om tillstånd ska ges.

Den omständigheten att stiftelserna har ansökt för sent och bedrivit verksamheterna utan tillstånd innebär inte att kraven på insikt och lämplighet inte uppfylls

Stiftelserna bedrev redan de aktuella verksamheterna när det infördes ett krav på tillstånd för bl.a. stiftelser som träffat avtal med en kommun om att utföra kommunens uppgifter. Enligt övergångsbestämmelserna fick de fortsätta att bedriva verksamheterna efter ikraftträdandet den 15 april 2017 under förutsättning att de ansökte om tillstånd senast den 1 april 2018. Stiftelserna ansökte om tillstånd i september 2019 och har alltså bedrivit verksamhet utan tillstånd i ett år och fem månader.

Stiftelserna har haft uppfattningen att de inte omfattas av tillståndsplikten. De har uppgett att de har fått besked av Länsstyrelsen och IVO som bidragit till denna uppfattning. I utredningen finns ett e-postmeddelande från IVO den 8 maj 2019 som endast vagt ger stöd för detta påstående. IVO meddelade då att IVO:s preliminära bedömning var att kommunala stiftelser skulle söka tillstånd hos IVO på samma sätt som kommunala aktiebolag eftersom de är privaträttsliga

subjekt/en egen juridisk person. IVO angav också att frågan hade diskuterats hos IVO och kanske inte var helt färdigutredd, men IVO gav rådet att söka tillstånd. Att stiftelserna inte har ansökt om tillstånd tidigare visar enligt förvaltningsrätten att de i viss mån har saknat insikt om de föreskrifter som gäller för deras verksamheter. Att bedriva sådan verksamhet utan tillstånd är också normalt sett ett tecken på bristande lämplighet.

Förvaltningsrätten anser emellertid att tolkningen av den nya lagstiftningen angående krav på tillstånd har varit förenad med svårigheter med hänsyn till att stiftelserna styrs av förtroendevalda i kommunen och att något tillstånd eller ägar- och ledningsprövning inte krävs när en kommun bedriver verksamhet. Att under sådana omständigheter göra gällande att företrädarna brister i lagens krav på insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten enbart därför att de inte tidigare har förstått att de ska ansöka om tillstånd är enligt förvaltningsrätten att driva kravet på insikt för långt. Av samma skäl anser förvaltningsrätten att den omständigheten att verksamheterna har bedrivits utan tillstånd inte ska medföra att företrädarna inte är lämpliga att bedriva verksamheterna. Förvaltningsrätten anser därför att IVO inte har haft fog för att avslå stiftelsernas ansökningar på de angivna grunderna.

En förnyad prövning av om stiftelserna i övrigt uppfyller kraven på insikt och lämplighet och om verksamheterna uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet ska göras av IVO som första instans. De överklagade besluten ska därför upphävas och målen visas åter till IVO för fortsatt handläggning av stiftelsernas ansökningar om tillstånd att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen.

Förvaltningsrättens tidigare beslut om att stiftelserna hade rätt att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen i avvaktan på rättens slutliga avgörande upphör därmed att gälla.

Förvaltningsrätten saknar, sedan domstolen avslutat handläggningen av målet, laglig möjlighet att förordna om tillstånd för stiftelserna att fortsätta bedriva de aktuella verksamheterna i avvaktan på att IVO prövar stiftelsernas

tillståndsansökningar. Stiftelsernas yrkanden om att förvaltningsrätten ska förordna om detta ska därför avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 5 (FR-03).

Charlotte Mattsson

Rådman

Nämndemännen Anders Eriksson, Maria Holm Tony Thorén och har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsnotarien Linnea Blomberg har varit föredragande.



BESLUT

2021-07-02 Dnr 6.3.1-32183/2019 1(4)

Avdelning för tillståndsprövning

Stiftelsen Otium
Per Dubbsgatan 4 A
413 46 GöteborgFÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Avdelning 31INKOM: 2021-07-12
MÅLNR: 21730-21
AKTBIL: 4

Ärendet

Stiftelsen Otium, med org.nr 857202-2138, har ansökt om tillstånd att bedriva boende enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen (2001:453), SoL, för äldre personer. Ansökan gäller verksamheten Otium och Kallebäcks äldreboende.

Beslut

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, avslår Stiftelsen Otiums ansökan om tillstånd. IVO avslår ansökan med stöd av 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL.

Skälen för beslutet

IVO bedömer att stiftelsens företrädare inte uppfyller kraven på insikt och lämplighet enligt 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL. Skälen till IVO:s bedömning är att företrädarna brister i insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, och att företrädarna inte visat att de uppfyller kravet på lämplighet. Stiftelsen har under en längre tid bedrivit verksamhet utan tillstånd.

Mot bakgrund av denna bedömning har IVO inte funnit skäl att pröva övriga förutsättningar för tillstånd.

Kretsen som ingår i lämplighetsprövningen

Stiftelsen Otium är en kommunal stiftelse som ingår i en organisatorisk samverkan, benämnd Tre Stiftelser, där även två andra stiftelser ingår: Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg och Stiftelsen Göteborgs sjukhem. Stiftelsen Göteborgs sjukhem är förvaltare av de bägge andra stiftelserna och samtliga stiftelser leds och drivs som en verksamhet. Tre Stiftelser driver tre äldreboenden i Göteborg. Styrelsen består av ordförande och ledamot Anders Sundberg, ledamöterna Ing-Marie Glimdén Karlsson, Safdar Hussain, Robert Hörnqvist och Daniel Bernmar. Styrelsesuppleanter är Annika H Alström, Maria Oijens och Karl Kilbo Edlund. Monica Berglund Fägersten är extern firmatecknare. Dessa personer omfattas av den insikts- och lämplighetsprövning som IVO gör, i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL. I 7 kap. 2 § andra st. 1-2 SoL anges denna personkrets enligt följande: I fråga om en juridisk person ska prövningen sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter.

I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 48) anges att en person med bestämmande inflytande över verksamheten ska vara fråga om en ledande funktion på motsvarande nivå som en vd, exempelvis en förvaltare, eller någon som visserligen inte har en sådan formell ställning, men i praktiken utövar ett motsvarande inflytande.

Omständigheter i ärendet

IVO har i sin tillsyn den 14 oktober 2019, i beslut med diarienummer 8.5-27893/2019-4, konstaterat att Tre Stiftelser saknar tillstånd av IVO att bedriva särskilt boende. Detta uppmärksammades vid ett tillsynsbesök i en av verksamheterna i maj 2019. Tre Stiftelser har därefter, i september 2019, ansökt om tillstånd för samtliga verksamheter.

IVO har kommunicerat det aktuella tillsynsbeslutet samt information om att tillståndsplikt för entreprenadverksamhet enligt SoL gäller sedan den 15 april 2017 och att verksamheter som var pågående skulle ansöka om tillstånd senast 1 april 2018 för att omfattas av övergångsbestämmelsen och givit stiftelsen möjlighet att inkomma med synpunkter på att uppgifterna kan ha betydelse för IVO:s beslut och kan komma att leda till att ansökan om tillstånd avslås. Tre Stiftelser har inte inkommit med svar på denna kommunikering.

Kravet på insikt

IVO bedömer att företrädarna saknar tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Till stöd för att visa att företrädarna uppfyller insiktskravet har stiftelsen inkommit med betyg och intyg för Monica Berglund Fägersten. Hon är legitimerad sjuksköterska och har lång erfarenhet inom äldreomsorgen, med chefserfarenhet sedan 30 år. I 7 kap. 2 § 2 st. anges att tillstånd endast får beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det är visat att det i stiftelsen finns en person med formell kompetens i vissa för verksamheten relevanta föreskrifter. Det faktum att verksamheten under lång tid har bedrivits utan tillstånd trots att sådant krav funnits i SoL sedan april 2017, en central reglering för den aktuella verksamheten, innebär dock vid en sammantagen bedömning avseende kravet på insikt, att företrädarna får anses sakna tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 46) anges att kravet på insikt är viktigt för att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom ytterligare säkerställa att sökanden har goda förutsättningar att kunna erbjuda en verksamhet av god kvalitet. Det framgår att insiktskravet innefattar krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten.

Kravet på lämplighet

IVO bedömer att det åsidosättande av tillståndsplikten som förekommit innebär att stiftelsens företrädare inte uppfyller kravet på lämplighet i övrigt.

Det anges i 7 kap. 2 § 3 st. SoL att det krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i andra stycket 1-4 bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 50) anges att om företrädarna tidigare drivit en verksamhet vars godkännande eller tillstånd har återkallats, om verksamheten bedrivits olagligen eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten, kan det påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.

Det framgår av utredningen att den aktuella verksamheten är en sådan verksamhet som kommunen har överlämnat åt enskild att utföra och som tidigare har omfattats av ett undantag avseende tillståndsplikt enligt SoL. Detta undantag togs bort i SoL i april 2017 och verksamheten har sedan dess omfattats av tillståndsplikten enligt 7 kap. 1 § första st. SoL. När undantaget togs bort infördes övergångsbestämmelser för verksamheter som var pågående sedan tidigare och ansökan om tillstånd skulle ha inkommit till IVO senast den 1 april 2018 för att omfattas av övergångsbestämmelserna. Stiftelsens ansökan om att bedriva verksamheten Otium och Kallebäcks äldreboende inkom till IVO först den 2 september 2019, ca ett år och fyra månader efter det att ansökan skulle inkomma för att verksamheten skulle omfattas av övergångsbestämmelsen och fyra månader efter att IVO i sin tillsyn av verksamheten uppmärksammade företrädare för stiftelsen på att verksamheten bedrevs utan erforderligt tillstånd. I ett följebrev till ansökan beklagar stiftelsen att de inte varit medvetna om den förändring som har skett som innebär att verksamheten omfattas av tillståndsplikt. IVO menar att det åligger den som bedriver verksamhet att hålla sig uppdaterad på förändringar i de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Vikten av kravet på tillstånd för att bedriva sådan verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt SoL har markerats av lagstiftaren genom att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd kan dömas till böter enligt 16 kap. 6 § 3 SoL.

IVO bedömer, mot bakgrund av att företrädarna för stiftelsen har bedrivit denna verksamhet samt två andra verksamheter utan tillstånd under en längre tid då tillståndsplikt funnits för verksamheten, inte har visat vilja och förmåga att följa för verksamheten centrala bestämmelser. Stiftelsens företrädare uppfyller därför inte kravet på lämplighet i övrigt.

Ansökan har inte utretts i sin helhet

Enligt 7 kap. 1 § SoL krävs tillstånd av IVO för att yrkesmässigt bedriva bl.a. verksamhet i form av särskild boendeform för äldre. Av 7 kap. 2 § första stycket SoL följer att tillstånd

att bedriva sådan verksamhet endast får beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Med anledning av bedömningen avseende företrädarnas insikt och lämplighet i övrigt har IVO har inte prövat ansökan i denna del.

Underlag

IVO har utgått från:

- Ansökan med bilagor och kompletteringar
- Registerutdrag från Skatteverket, Bolagsverket, Kronofogden och Polismyndigheten

Beslut i detta ärende har fattats av t.f. enhetschefen Monika Berglund Lange. I den slutliga handläggningen har juristen Gunilla Åhlander deltagit. Utredaren Susanne Andersson har varit föredragande.

Inspektionen för vård och omsorg

Monika Berglund Lange

Susanne Andersson

Hur man överklagar, se bilaga



Avdelning för tillståndsprövning

BESLUT

2021-07-02 Dnr 6.3.1-32745/2019 1(4)

Stiftelsen Otium
Per Dubbsgatan 4 A
413 46 GöteborgFÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Avdelning 31INKOM: 2021-07-19
MÅLNR: 22437-21
AKTBIL: 3

Ärendet

Stiftelsen Otium, med org.nr 857202-2138, har ansökt om tillstånd att bedriva boende enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen (2001:453), SoL, för äldre personer. Ansökan gäller verksamheten Otium och Kallebäcks äldreboende.

Beslut

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, avslår Stiftelsen Otiums ansökan om tillstånd. IVO avslår ansökan med stöd av 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL.

Skälen för beslutet

IVO bedömer att stiftelsens företrädare inte uppfyller kraven på insikt och lämplighet enligt 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL. Skälen till IVO:s bedömning är att företrädarna brister i insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, och att företrädarna inte visat att de uppfyller kravet på lämplighet. Stiftelsen har under en längre tid bedrivit verksamhet utan tillstånd.

Mot bakgrund av denna bedömning har IVO inte funnit skäl att pröva övriga förutsättningar för tillstånd.

Kretsen som ingår i lämplighetsprövningen

Stiftelsen Otium är en kommunal stiftelse som ingår i en organisatorisk samverkan, benämnd Tre Stiftelser, där även två andra stiftelser ingår: Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg och Stiftelsen Göteborgs sjukhem. Stiftelsen Göteborgs sjukhem är förvaltare av de bägge andra stiftelserna och samtliga stiftelser leds och drivs som en verksamhet. Tre Stiftelser driver tre äldreboenden i Göteborg. Styrelsen består av ordförande och ledamot Anders Sundberg, ledamöterna Ing-Marie Glimdén Karlsson, Safdar Hussain, Robert Hörnqvist och Daniel Bernmar. Styrelsesuppleanter är Annika H Alström, Maria Oijens och Karl Kilbo Edlund. Monica Berglund Fägersten är extern firmatecknare. Dessa personer omfattas av den insikts- och lämplighetsprövning som IVO gör, i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL. I 7 kap. 2 § andra st. 1-2 SoL anges denna personkrets enligt följande: I fråga om en juridisk person ska prövningen sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter.

I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 48) anges att en person med bestämmande inflytande över verksamheten ska vara fråga om en ledande funktion på motsvarande nivå som en vd, exempelvis en förvaltare, eller någon som visserligen inte har en sådan formell ställning, men i praktiken utövar ett motsvarande inflytande.

Omständigheter i ärendet

IVO har i sin tillsyn den 14 oktober 2019, i beslut med diarienummer 8.5-27893/2019-4, konstaterat att Tre Stiftelser saknar tillstånd av IVO att bedriva särskilt boende. Detta uppmärksammades vid ett tillsynsbesök i en av verksamheterna i maj 2019. Tre Stiftelser har därefter, i september 2019, ansökt om tillstånd för samtliga verksamheter.

IVO har kommunicerat det aktuella tillsynsbeslutet samt information om att tillståndsplikt för entreprenadverksamhet enligt SoL gäller sedan den 15 april 2017 och att verksamheter som var pågående skulle ansöka om tillstånd senast 1 april 2018 för att omfattas av övergångsbestämmelsen och givit stiftelsen möjlighet att inkomma med synpunkter på att uppgifterna kan ha betydelse för IVO:s beslut och kan komma att leda till att ansökan om tillstånd avslås. Tre Stiftelser har inte inkommit med svar på denna kommunikering.

Kravet på insikt

IVO bedömer att företrädarna saknar tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Till stöd för att visa att företrädarna uppfyller insiktskravet har stiftelsen inkommit med betyg och intyg för Monica Berglund Fägersten. Hon är legitimerad sjuksköterska och har lång erfarenhet inom äldreomsorgen, med chefserfarenhet sedan 30 år. I 7 kap. 2 § 2 st. anges att tillstånd endast får beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det är visat att det i stiftelsen finns en person med formell kompetens i vissa för verksamheten relevanta föreskrifter. Det faktum att verksamheten under lång tid har bedrivits utan tillstånd trots att sådant krav funnits i SoL sedan april 2017, en central reglering för den aktuella verksamheten, innebär dock vid en sammantagen bedömning avseende kravet på insikt, att företrädarna får anses sakna tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 46) anges att kravet på insikt är viktigt för att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom ytterligare säkerställa att sökanden har goda förutsättningar att kunna erbjuda en verksamhet av god kvalitet. Det framgår att insiktskravet innefattar krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten.

Kravet på lämplighet

IVO bedömer att det åsidosättande av tillståndsplikten som förekommit innebär att stiftelsens företrädare inte uppfyller kravet på lämplighet i övrigt.

Det anges i 7 kap. 2 § 3 st. SoL att det krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i andra stycket 1-4 bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 50) anges att om företrädarna tidigare drivit en verksamhet vars godkännande eller tillstånd har återkallats, om verksamheten bedrivits olagligen eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten, kan det påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.

Det framgår av utredningen att den aktuella verksamheten är en sådan verksamhet som kommunen har överlämnat åt enskild att utföra och som tidigare har omfattats av ett undantag avseende tillståndsplikt enligt SoL. Detta undantag togs bort i SoL i april 2017 och verksamheten har sedan dess omfattats av tillståndsplikten enligt 7 kap. 1 § första st. SoL. När undantaget togs bort infördes övergångsbestämmelser för verksamheter som var pågående sedan tidigare och ansökan om tillstånd skulle ha inkommit till IVO senast den 1 april 2018 för att omfattas av övergångsbestämmelserna. Stiftelsens ansökan om att bedriva verksamheten Otium och Kallebäcks äldreboende inkom till IVO först den 2 september 2019, ca ett år och fyra månader efter det att ansökan skulle inkomma för att verksamheten skulle omfattas av övergångsbestämmelsen och fyra månader efter att IVO i sin tillsyn av verksamheten uppmärksammade företrädare för stiftelsen på att verksamheten bedrevs utan erforderligt tillstånd. I ett foljebrev till ansökan beklagar stiftelsen att de inte varit medvetna om den förändring som har skett som innebär att verksamheten omfattas av tillståndsplikt. IVO menar att det åligger den som bedriver verksamhet att hålla sig uppdaterad på förändringar i de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Vikten av kravet på tillstånd för att bedriva sådan verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt SoL har markerats av lagstiftaren genom att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd kan dömas till böter enligt 16 kap. 6 § 3 SoL.

IVO bedömer, mot bakgrund av att företrädarna för stiftelsen har bedrivit denna verksamhet samt två andra verksamheter utan tillstånd under en längre tid då tillståndsplikt funnits för verksamheten, inte har visat vilja och förmåga att följa för verksamheten centrala bestämmelser. Stiftelsens företrädare uppfyller därför inte kravet på lämplighet i övrigt.

Ansökan har inte utretts i sin helhet

Enligt 7 kap. 1 § SoL krävs tillstånd av IVO för att yrkesmässigt bedriva bl.a. verksamhet i form av särskild boendeform för äldre. Av 7 kap. 2 § första stycket SoL följer att tillstånd att bedriva sådan verksamhet endast får beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god

kvalitet och säkerhet. Med anledning av bedömningen avseende företrädarnas insikt och lämplighet i övrigt har IVO har inte prövat ansökan i denna del.

Underlag

IVO har utgått från:

- Ansökan med bilagor och kompletteringar
- Registerutdrag från Skatteverket, Bolagsverket, Kronofogden och Polismyndigheten

Beslut i detta ärende har fattats av t.f. enhetschefen Monika Berglund Lange. I den slutliga handläggningen har juristen Gunilla Åhlander deltagit. Utredaren Susanne Andersson har varit föredragande.

Inspektionen för vård och omsorg

Monika Berglund Lange

Susanne Andersson

Hur man överklagar, se bilaga



BESLUT

2021-07-02

Dnr 6.3.1-32154/2019 1(4)

Avdelning för tillståndsprövning

Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg
Per Dubbsgatan 4 A
413 46 GöteborgFÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Avdelning 31INKOM: 2021-07-19
MÅLNR: 22446-21
AKTBIL: 4

Ärendet

Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg, med org.nr 857202-2138, har ansökt om tillstånd att bedriva boende enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen (2001:453), SoL, för äldre personer. Ansökan gäller verksamheten Vegahusen.

Beslut

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, avslår Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborgs ansökan om tillstånd. IVO avslår ansökan med stöd av 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL.

Skälen för beslutet

IVO bedömer att stiftelsens företrädare inte uppfyller kraven på insikt och lämplighet enligt 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL. Skälen till IVO:s bedömning är att företrädarna brister i insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, och att företrädarna inte visat att de uppfyller kravet på lämplighet. Stiftelsen har under en längre tid bedrivit verksamhet utan tillstånd.

Mot bakgrund av denna bedömning har IVO inte funnit skäl att pröva övriga förutsättningar för tillstånd.

Kretsen som ingår i lämplighetsprövningen

Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg är en kommunal stiftelse som ingår i en organisatorisk samverkan, benämnd Tre Stiftelser, där även två andra stiftelser ingår: Stiftelsen Otium och Stiftelsen Göteborgs sjukhem. Stiftelsen Göteborgs sjukhem är förvaltare av de bägge andra stiftelserna och samtliga stiftelser leds och drivs som en verksamhet. Tre Stiftelser driver tre äldreboenden i Göteborg. Styrelsen består av ordförande och ledamot Anders Sundberg, ledamöterna Ing-Marie Glimdén Karlsson, Safdar Hussain, Robert Hörnqvist och Daniel Bernmar. Styrelsesuppleanter är Annika H Alström, Maria Oijens och Karl Kilbo Edlund. Monica Berglund Fägersten är extern firmatecknare. Dessa personer omfattas av den insikts- och lämplighetsprövning som IVO gör, i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL. I 7 kap. 2 § andra st. 1-2 SoL anges denna personkrets enligt följande: I fråga om en juridisk person ska prövningen sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter.

I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 48) anges att en person med bestämmande inflytande över verksamheten ska vara fråga om en ledande funktion på motsvarande nivå som en vd, exempelvis en förvaltare, eller någon som visserligen inte har en sådan formell ställning, men i praktiken utövar ett motsvarande inflytande.

Omständigheter i ärendet

IVO har i sin tillsyn den 14 oktober 2019, i beslut med diarienummer 8.5-27893/2019-4, konstaterat att Tre Stiftelser saknar tillstånd av IVO att bedriva särskilt boende. Detta uppmärksammades vid ett tillsynsbesök i en av verksamheterna i maj 2019. Tre Stiftelser har därefter, i september 2019, ansökt om tillstånd för samtliga verksamheter.

IVO har kommunicerat det aktuella tillsynsbeslutet samt information om att tillståndsplikt för entreprenadverksamhet enligt SoL gäller sedan den 15 april 2017 och att verksamheter som var pågående skulle ansöka om tillstånd senast 1 april 2018 för att omfattas av övergångsbestämmelsen och givit stiftelsen möjlighet att inkomma med synpunkter på att uppgifterna kan ha betydelse för IVO:s beslut och kan komma att leda till att ansökan om tillstånd avslås. Tre Stiftelser har inte inkommit med svar på denna kommunikering.

Kravet på insikt

IVO bedömer att företrädarkorna saknar tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Till stöd för att visa att företrädarkorna uppfyller insiktskravet har stiftelsen inkommit med betyg och intyg för Monica Berglund Fägersten. Hon är legitimerad sjuksköterska och har lång erfarenhet inom äldreomsorgen, med chefserfarenhet sedan 30 år. I 7 kap. 2 § 2 st. anges att tillstånd endast får beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det är visat att det i stiftelsen finns en person med formell kompetens i vissa för verksamheten relevanta föreskrifter. Det faktum att verksamheten under lång tid har bedrivits utan tillstånd trots att sådant krav funnits i SoL sedan april 2017, en central reglering för den aktuella verksamheten, innebär dock vid en sammantagen bedömning avseende kravet på insikt, att företrädarkorna får anses sakna tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 46) anges att kravet på insikt är viktigt för att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom ytterligare säkerställa att sökanden har goda förutsättningar att kunna erbjuda en verksamhet av god kvalitet. Det framgår att insiktskravet innefattar krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten.

Kravet på lämplighet

IVO bedömer att det åsidosättande av tillståndsplikten som förekommit innebär att stiftelsens företrädare inte uppfyller kravet på lämplighet i övrigt.

Det anges i 7 kap. 2 § 3 st. SoL att det krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i andra stycket 1-4 bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 50) anges att om företrädarna tidigare drivit en verksamhet vars godkännande eller tillstånd har återkallats, om verksamheten bedrivits olagligen eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten, kan det påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.

Det framgår av utredningen att den aktuella verksamheten är en sådan verksamhet som kommunen har överlämnat åt enskild att utföra och som tidigare har omfattats av ett undantag avseende tillståndsplikt enligt SoL. Detta undantag togs bort i SoL i april 2017 och verksamheten har sedan dess omfattats av tillståndsplikten enligt 7 kap. 1 § första st. SoL. När undantaget togs bort infördes övergångsbestämmelser för verksamheter som var pågående sedan tidigare och ansökan om tillstånd skulle ha inkommit till IVO senast den 1 april 2018 för att omfattas av övergångsbestämmelserna. Stiftelsens ansökan om att bedriva verksamheten Vegahusen inkom till IVO först den 2 september 2019, ca ett år och fyra månader efter det att ansökan skulle inkomma för att verksamheten skulle omfattas av övergångsbestämmelsen och fyra månader efter att IVO i sin tillsyn av verksamheten uppmärksammat företrädare för stiftelsen på att verksamheten bedrevs utan erforderligt tillstånd. I ett foljebrev till ansökan beklagar stiftelsen att de inte varit medvetna om den förändring som har skett som innebär att verksamheten omfattas av tillståndsplikt. IVO menar att det åligger den som bedriver verksamhet att hålla sig uppdaterad på förändringar i de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Vikten av kravet på tillstånd för att bedriva sådan verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt SoL har markerats av lagstiftaren genom att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd kan dömas till böter enligt 16 kap. 6 § 3 SoL.

IVO bedömer, mot bakgrund av att företrädarna för stiftelsen har bedrivit denna verksamhet samt två andra verksamheter utan tillstånd under en längre tid då tillståndsplikt funnits för verksamheten, inte har visat vilja och förmåga att följa för verksamheten centrala bestämmelser. Stiftelsens företrädare uppfyller därför inte kravet på lämplighet i övrigt.

Ansökan har inte utretts i sin helhet

Enligt 7 kap. 1 § SoL krävs tillstånd av IVO för att yrkesmässigt bedriva bl.a. verksamhet i form av särskild boendeform för äldre. Av 7 kap. 2 § första stycket SoL följer att tillstånd att bedriva sådan verksamhet endast får beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god

kvalitet och säkerhet. Med anledning av bedömningen avseende företrädarnas insikt och lämplighet i övrigt har IVO har inte prövat ansökan i denna del.

Underlag

IVO har utgått från:

- Ansökan med bilagor och kompletteringar
- Registerutdrag från Skatteverket, Bolagsverket, Kronofogden och Polismyndigheten

Beslut i detta ärende har fattats av t.f. enhetschefen Monika Berglund Lange. I den slutliga handläggningen har juristen Gunilla Åhlander deltagit. Utredaren Susanne Andersson har varit föredragande.

Inspektionen för vård och omsorg

Monika Berglund Lange

Susanne Andersson

Hur man överklagar, se bilaga

Ärendet

Stiftelsen Göteborgs sjukhem, med org.nr 857200-6453, har ansökt om tillstånd att bedriva boende enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen (2001:453), SoL, för äldre personer. Ansökan gäller verksamheten Änggårdsbacken.

Beslut

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, avslår Stiftelsen Göteborgs sjukhems ansökan om tillstånd. IVO avslår ansökan med stöd av 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL.

Skälen för beslutet

IVO bedömer att stiftelsens företrädare inte uppfyller kraven på insikt och lämplighet enligt 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL. Skälen till IVO:s bedömning är att företrädarna brister i insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, och att företrädarna inte visat att de uppfyller kravet på lämplighet. Stiftelsen har under en längre tid bedrivit verksamhet utan tillstånd.

Mot bakgrund av denna bedömning har IVO inte funnit skäl att pröva övriga förutsättningar för tillstånd.

Kretsen som ingår i lämplighetsprövningen

Stiftelsen Göteborgs sjukhem är en kommunal stiftelse. Styrelsen består av ordförande och ledamot Anders Sundberg, ledamöterna Ing-Marie Glimdén Karlsson, Safdar Hussain, Robert Hörnqvist och Daniel Bernmar. Styrelsesuppleanter är Annika H Alström, Maria Oijens och Karl Kilbo Edlund. Monica Berglund Fägersten är extern firmatecknare. Dessa personer omfattas av den insikts- och lämplighetsprövning som IVO gör, i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. 2 § andra och tredje st. SoL. I 7 kap. 2 § andra st. 1-2 SoL anges denna personkrets enligt följande: I fråga om en juridisk person ska prövningen sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter.

I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 48) anges att en person med bestämmande inflytande över verksamheten ska vara fråga om en ledande funktion på motsvarande nivå som en vd,

exempelvis en förvaltare, eller någon som visserligen inte har en sådan formell ställning, men i praktiken utövar ett motsvarande inflytande.

Omständigheter i ärendet

Stiftelsen Göteborgs sjukhem ingår i en organisatorisk samverkan, benämnd Tre Stiftelser, där även två andra stiftelser ingår: Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg och Stiftelsen Otium. Stiftelsen Göteborgs sjukhem är förvaltare av de bägge andra stiftelserna och samtliga stiftelser leds och drivs som en verksamhet. Tre Stiftelser driver tre äldreboenden i Göteborg.

IVO har i sin tillsyn den 14 oktober 2019, i beslut med diarienummer 8.5-27893/2019-4, konstaterat att Tre Stiftelser saknar tillstånd av IVO att bedriva särskilt boende. Detta uppmärksammades vid ett tillsynsbesök i en av verksamheterna i maj 2019. Tre Stiftelser har därefter, i september 2019, ansökt om tillstånd för samtliga verksamheter.

IVO har kommunicerat det aktuella tillsynsbeslutet samt information om att tillståndsplikt för entreprenadverksamhet enligt SoL gäller sedan den 15 april 2017 och att verksamheter som var pågående skulle ansöka om tillstånd senast 1 april 2018 för att omfattas av övergångsbestämmelsen och givit stiftelsen möjlighet att inkomma med synpunkter på att uppgifterna kan ha betydelse för IVO:s beslut och kan komma att leda till att ansökan om tillstånd avslås. Tre Stiftelser har inte inkommit med svar på denna kommunikering.

Kravet på insikt

IVO bedömer att företrädarna saknar tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Till stöd för att visa att företrädarna uppfyller insiktskravet har stiftelsen inkommit med betyg och intyg för Monica Berglund Fägersten. Hon är legitimerad sjuksköterska och har lång erfarenhet inom äldreomsorgen, med chefserfarenhet sedan 30 år. I 7 kap. 2 § 2 st. anges att tillstånd endast får beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det är visat att det i stiftelsen finns en person med formell kompetens i vissa för verksamheten relevanta föreskrifter. Det faktum att verksamheten under lång tid har bedrivits utan tillstånd trots att sådant krav funnits i SoL sedan april 2017, en central reglering för den aktuella verksamheten, innebär dock vid en sammantagen bedömning avseende kravet på insikt, att företrädarna får anses sakna tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 46) anges att kravet på insikt är viktigt för att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom ytterligare säkerställa att sökanden har goda förutsättningar att kunna erbjuda en verksamhet av god kvalitet. Det framgår att insiktskravet innefattar krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten.

Kravet på lämplighet

IVO bedömer att det åsidosättande av tillståndsplikten som förekommit innebär att stiftelsens företrädare inte uppfyller kravet på lämplighet i övrigt.

Det anges i 7 kap. 2 § 3 st. SoL att det krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i andra stycket 1-4 bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 50) anges att om företrädarna tidigare drivit en verksamhet vars godkännande eller tillstånd har återkallats, om verksamheten bedrivits olagligen eller om ansvarig myndighet i sin tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten, kan det påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.

Det framgår av utredningen att den aktuella verksamheten är en sådan verksamhet som kommunen har överlämnat åt enskild att utföra och som tidigare har omfattats av ett undantag avseende tillståndsplikt enligt SoL. Detta undantag togs bort i SoL i april 2017 och verksamheten har sedan dess omfattats av tillståndsplikten enligt 7 kap. 1 § första st. SoL. När undantaget togs bort infördes övergångsbestämmelser för verksamheten som var pågående sedan tidigare och ansökan om tillstånd skulle ha inkommit till IVO senast den 1 april 2018 för att omfattas av övergångsbestämmelserna. Stiftelsens ansökan om att bedriva verksamheten Änggårdsbacken inkom till IVO först den 2 september 2019, ca ett år och fyra månader efter det att ansökan skulle inkomma för att verksamheten skulle omfattas av övergångsbestämmelsen och fyra månader efter att IVO i sin tillsyn av verksamheten uppmärksammat företrädare för stiftelsen på att verksamheten bedrevs utan erforderligt tillstånd. I ett foljebrev till ansökan beklagar stiftelsen att de inte varit medvetna om den förändring som har skett som innebär att verksamheten omfattas av tillståndsplikt. IVO menar att det åligger den som bedriver verksamhet att hålla sig uppdaterad på förändringar i de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Vikten av kravet på tillstånd för att bedriva sådan verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt SoL har markerats av lagstiftaren genom att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd kan dömas till böter enligt 16 kap. 6 § 3 SoL.

IVO bedömer, mot bakgrund av att företrädarna för stiftelsen har bedrivit denna verksamhet samt två andra verksamheter utan tillstånd under en längre tid då tillståndsplikt funnits för verksamheten, inte har visat vilja och förmåga att följa för verksamheten centrala bestämmelser. Stiftelsens företrädare uppfyller därför inte kravet på lämplighet i övrigt.

Ansökan har inte utretts i sin helhet

Enligt 7 kap. 1 § SoL krävs tillstånd av IVO för att yrkesmässigt bedriva bl.a. verksamhet i form av särskild boendeform för äldre. Av 7 kap. 2 § första stycket SoL följer att tillstånd att bedriva sådan verksamhet endast får beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god

kvalitet och säkerhet. Med anledning av bedömningen avseende företrädarnas insikt och lämplighet i övrigt har IVO har inte prövat ansökan i denna del.

Underlag

IVO har utgått från:

- Ansökan med bilagor och kompletteringar
- Registerutdrag från Skatteverket, Bolagsverket, Kronofogden och Polismyndigheten

Beslut i detta ärende har fattats av t.f. avdelningschefen Michael Philipsson. I den slutliga handläggningen har t.f. avdelningsjuristen Gunilla Åhlander deltagit. Utredaren Susanne Andersson har varit föredragande.

Inspektionen för vård och omsorg

Michael Philipsson

Susanne Andersson

Hur man överklagar, se bilaga



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.