

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-04-28

Diarienummer N165-0821/24

Handläggare

Stina Viklund Björstedt

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: stina.w.bjorstedt@socialsydvast.goteborg.se

Återrapportering av uppdrag kring arbetet med HVB-hem med kopplingar till gängkriminalitet

Förslag till beslut

I socialnämnd Sydväst

1. Socialnämnd Sydväst antecknar informationen till protokollet.
2. Socialnämnd förklarar uppdragen enligt yrkande från MP, S och V från socialnämnd Sydväst den 23 oktober 2024 § 237 för slutfört.

Sammanfattning

Nämnden gav i oktober 2024 förvaltningen i uppdrag att återrapportera kring arbetet med att utöka antalet hem för vård eller boende (HVB) som drivs i egen regi eller av icke-vinstdrivande aktörer samt att utreda möjligheten för Spink att i sina rekommendationer till socialsekreterare tydligt prioritera HVB med ramavtal som uppfyller kraven på utbildad personal i enlighet med Socialstyrelsens allmänna råd.

Förvaltningen återkopplar i detta ärende kring arbetet med att utöka antalet HVB som drivs i egen regi eller av icke-vinstdrivande aktörer. Förvaltningen redogör även för att enligt gällande ramavtal för HVB för barn och unga 0-17 år med sina familjer och HVB för barn och unga 0-20 år utan familjer, vilket gäller till och med 31 augusti 2026, ska val av leverantör ske med grund i den enskildes vård- och behandlingsbehov, sociala behov, närhetsprincipen och kontinuitetsprincip. Urvalsgrunder utöver de som avtalats i ramavtalet kan inte tillämpas. En sådan hanteringsordning skulle innebära att förvaltningen bryter mot bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling.

Inför upphandling av nytt ramavtal för HVB barn och unga kommer en genomlysning av kvalitetskraven i nuvarande ramavtal att ske och behov av bland annat förbättrade avtalsskrivningar som identifierats i arbetet med den fördjupade utredningen av leverantörer av HVB barn och unga som genomförts utifrån Polismyndighetens rapport om kopplingar mellan leverantörer och grov organiserad brottslighet att omhändertas.

Förvaltningen föreslår att nämnden förklarar uppdragen enligt yrkande från Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet för slutfört.

Bedömning ur ekonomisk dimension

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

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen ser liksom nämnden ytterst allvarligt på kriminella kopplingar till verksamheter för de vi är till för – barn och unga i väldigt svåra situationer, som utifrån olika förutsättningar och behov behöver omhändertas och placeras i HVB. Detta tjänsteutlåtande ger en återkoppling på de uppdrag nämnden gav förvaltningen i oktober 2024 och förvaltningen föreslår inte nämnden att fatta några beslut kopplat till uppdragen. Därav har förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån detta perspektiv.

Samverkan

Information i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 14 maj 2025.

Bilagor

1. Protokollsutdrag socialnämnd Sydväst 2024-10-23 § 237
2. Yrkande från MP, S och V daterat 2024-09-25
3. Yttrande från M, D, KD och L daterat 2024-10-23

Ärendet

Vid nämndsammanträdet den 23 oktober 2024 gav nämnden förvaltningen i uppdrag att återrapportera kring arbetet med att utöka antalet HVB som drivs i egen regi eller av icke-vinstdrivande aktörer utifrån ett yrkande från Miljöpartiet, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Nämnden gav även förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheten att Spink i sina rekommendationer till socialsekreterare tydligt prioriterar HVB med ramavtal som uppfyller kraven på utbildad personal enligt Socialstyrelsens allmänna råd.

Beskrivning av ärendet

I en kartläggning som Polismyndigheten genomförde 2023 framgår att flera HVB barn och unga drivs av organiserad och släktbaserad brottslighet och har kriminella nätverksindivider bland sina anställda. Under hösten 2024 framkom dessa uppgifter i media kring Polismyndighetens rapport, och i det yrkande som nämnden hade att hantera vid nämndsammanträdet i oktober beskrivs detta enligt nedan:

”Det har framkommit oroande uppgifter i media kring hur gängkriminella utnyttjar den alltför oreglerade HVB-hem marknaden. Uppgifterna bekräftas även i en av polisens rapporter som visar att flera HVB-hem har kopplingar till kriminella gäng och vissa kanske till och med drivs av organiserad brottslighet. Även om detta endast gäller en mindre andel av alla HVB-hem i Sverige, är situationen mycket allvarlig och kan få förödande konsekvenser för både de barn och ungdomar som är placerade samt för samhället i stort.

Gängkriminellas motiv till att driva HVB-hem är tydliga. Förutom möjligheten att tjäna stora summor pengar, ger det dem en plattform att anställa medlemmar inom gängen och rekrytera placerade ungdomar när de befinner sig i en sårbar situation.

I Socialnämnden Sydvästs verksamhet återfinns SPINK som är unikt i Sverige vars uppgift är bland annat att säkra att avtal följs och därmed säkerställa kvaliteten för den vård som är upphandlingen inom Socialtjänsten. Vi har fullt förtroende för att SPINK granskar de ramavtal som vi blir tilldelade av Inköp- och upphandlingsnämnden och ställer de krav som går för att säkra kvaliteten över tid. Men med dessa nya uppgifter behöver fler åtgärder vidtas för att hantera och motarbeta arbetslivskriminalitet inom välfärden på en väldigt avreglerad marknad. Vi behöver göra det markant svårare för såväl kriminella som övriga oseriösa aktörer att etablera sig inom välfärdssektorn. Ett fortsatt fokus på att öka andelen HVB-hem som drivs i egen regi eller av ickevinstdrivande aktörer skulle bidra till detta. Dessa aktörer har sällan de ekonomiska drivkrafter som lockar kriminella och säkerställer att verksamheten drivs med barnens bästa i fokus.

Vidare skulle vi, genom att ställa krav på att personal på HVB-hem har relevant utbildning i enlighet med IVO's allmänna råd, även försvåra för kriminella nätverk att anställa medlemmar som behandlingspersonal. De absoluta krav som IVO ställer för att godkänna HVB-hem är idag mycket låga, och de formella kraven kring utbildning gäller i stort sett endast föreståndaren för verksamheten, som ska ha en relevant högskoleutbildning. Vad gäller övrig personal är formuleringarna mycket vaga och ställer inga skarpa krav på formell utbildning. I de allmänna råden rekommenderas att "Personalen bör ha minst en 2-årig eftergymnasial utbildning. Flertalet bör ha en utbildning med inriktning mot socialt arbete, socialpedagogik eller beteendevetenskap".

Vi vill därför att förvaltningen utreder möjligheten att SPINK, bland de aktörer som kommunen tecknat ramavtal med, undersöker vilka verksamheter som också uppfyller de allmänna råden vad gäller personalens utbildning och kompetens, samt prioriterar dessa verksamheter i sina rekommendationer till socialsekreterare.”

(Yrkande från MP, S och V i socialnämnd Sydväst 2024-09-25)

Nämnden beslutade att bifalla yrkandet vid sammanträdet den 23 oktober och gav förvaltningen i uppdrag att återrapportera kring arbetet med att utöka antalet HVB-hem som drivs i egen regi samt av icke-vinstdrivande aktörer. Nämnden gav även förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheten att Spink i sina rekommendationer till socialsekreterare tydligt prioriterar HVB-hem som uppfyller kraven på utbildad personal enligt Socialstyrelsens allmänna råd.

Företrädarna för Moderaterna, Demokraterna, Kristdemokraterna samt Liberalerna antecknade ett yttrande till protokollet – se bilaga 3.

Förvaltningens återrapportering

Återrapportering kring arbetet med att utöka antalet HVB för barn och unga som drivs i egen regi

Under 2024 var 612 unika individer placerade i HVB. Flest individer återfinns i åldersgrupp 13–17 år följt av åldersgrupp 18–20 år. Den främsta anledningen till placering i de lägre åldrarna är omsorgsbrist följt av våld. I de äldre åldrarna dominerar eget beteende följt av omsorgsbrist som orsak till placering. Totalt verkställdes drygt 107 000 placeringsdygn under året till en nettokostnad på närmare 462 miljoner kronor.

Inom Göteborgs Stad finns i dagsläget fem HVB barn och unga som drivs i egen regi. Verksamheterna har totalt 35 platser. 2024 varierade beläggningsgraden i verksamheterna mellan 52 och 85 procent (snitt 65 procent).

Nettokostnaden för HVB barn och unga var 2024 fördelad med 8 procent på egen regi och 92 procent på extern regi. Kostnaden för extern regi var i sin tur fördelad mellan befintliga utförare enligt följande; idéburna organisationer 2 procent, Gryning vård 15 procent, Statens institutionsstyrelse 16 procent och privata leverantörer 59 procent.

Inom ramen för kategoriplan barn och unga pågår två förvaltningsgemensamma aktiviteter som syftar till att öka andelen HVB barn och unga som verkställs i egen regi. Dessa är samorganisering av HVB och stödboende barn och unga i egen regi samt projektering för inhyrning alternativ ombyggnation av befintliga lokaler för uppstart av två nya HVB barn och unga i egen regi.

Samorganisering av HVB och stödboende barn och unga i egen regi

Under 2024 genomfördes inom ramen för kategoriplan barn och unga respektive vuxen en översyn av en eventuell samorganisering av stadens HVB och stödboenden i egen regi. Syftet med översynen var att utreda eventuella effektiviseringsvinster av en samorganisering. Utredningen visade att det finns fler fördelar med en samorganisering än med nuvarande organisering. I november 2024 fattade kategorirådet beslut om att gå vidare med styrgruppens förslag om en fördjupad utredning av förslag om samordning av HVB och stödboende barn och unga i egen regi. Syftet med den fördjupade utredningen är dels en fördjupning av den översyn som genomförts som visar på fler fördelar med en samorganisering än nuvarande organisering, dels en utredning av vilken förvaltning som

bedöms bäst lämpad att organisatoriskt ansvara för den samorganiserade verksamheten. Målet med utredningen är ett underlag för beslut om samorganisering eller inte, samt vid en samorganisering vilken förvaltning som lämpligen får organisatoriskt ansvar för den samorganiserade verksamheten. Utredningen inklusive förslag till inriktningsbeslut ska presenteras för socialförvaltningarnas kategoriråd den 22 maj.

En ändamålsenlig organisering bedöms vara en viktig del i att säkerställa att staden har ett ändamålsenligt, kvalitativt och kostnadseffektivt utbud av HVB barn och unga. De samordningsvinster som bedöms följa av en samorganisering är jämlik tillgång till insatserna för stadens brukare där verksamheterna kan komplettera varandra utifrån olika behov, målgrupper och åldersgrupper, vilket ökar utbudet av adekvata och anpassade stödinsatser, en minskad sårbarhet genom möjlighet till samlad bemanningsplanering och arbetsledning, möjlighet att samordna och utveckla specialiserade stödstrukturer, stärkt styrning och ett samlat fokus på utveckling av verksamheten som bidrar till att förbättra kvaliteten på insatsen och ger ökad möjlighet att omhänderta ny lagstiftning och politiska uppdrag på området samt en ökad ekonomisk hållbarhet genom bättre resursutnyttjande (stödstrukturer, nyttjande och beläggning av platser, minskad kostnad för externa köp).

Projektering för inhyrning alternativ ombyggnation av befintliga lokaler för uppstart av två nya HVB barn och unga i egen regi

Kopplat till kategoriplan barn och unga pågår även ett arbete med att projektera för inhyrning alternativt ombyggnation av befintliga lokaler för uppstart av två HVB barn och unga. En verksamhet med inriktning sammanbrottsplacering familjehem och en verksamhet med inriktning yngre barn med komplexa behov. Uppstart av dessa två verksamheter planeras leda till en utökning med cirka 13 platser i egen regi samt avlastning för familjehem vilket i sin tur kan påverka andelen familjehem i egen regi positivt. Arbetet sker i samverkan mellan de fyra socialförvaltningarna, förvaltningen för funktionsstöd och Västra Götalandsregionen. I dagsläget har en lokal identifierats som eventuellt kan nyttjas för aktuell verksamhet och ett underlag för uppdrag till Stadsfastigheter avseende en förstudie kring ombyggnation av aktuell lokal är under framtagande.

Återrapportering kring arbetet med att utöka antalet HVB hem som drivs av icke vinstdrivande aktörer

Förvaltningen har i uppdrag att minska andelen inköp av varor och tjänster från vinstdrivande företag och öka andelen inköp och varor från icke vinstdrivande aktörer så som idéburna aktörer samt att genomföra reserverade upphandlingar. Uppdraget omhändertas genom att förvaltningen, i samråd med inköps- och upphandlingsförvaltningen, inför varje ny upphandling överväger möjligheterna att genomföra en reserverad upphandling.

En rutin för att omhänderta möjlighet till reserverad upphandling finns framtagen. Rutinen är beslutad i kategoriråd IFO-FH och gäller tills vidare för inköps- och upphandlingsförvaltningen och de sex socialförvaltningarna. I korthet innebär rutinen att inköps- och upphandlingsförvaltningen och aktuell förvaltning (Spink företrädar socialförvaltningarna när den insats som ska upphandlas ingår i verksamhetens uppdrag) inför varje upphandling ska kalla de idéburna organisationer som verkar inom välfärdsområdet i Göteborg till ett dialogmöte (marknadsundersökning). På dialogmötet presenteras förvaltningarnas behovsanalys och det sker en dialog kring vilka insatser de idéburna organisationerna kan och vill bidra med i kommande upphandling. Efter

dialogmötet ges utrymme för de idéburna organisationerna att återkomma till upphandlare med ett förhandsbesked om på vilket sätt de har för avsikt att eventuellt möta presenterat behov. Utifrån det som framkommer i samband med dialogmötet tar aktuell förvaltning/ar i samråd med inköps- och upphandlingsförvaltningen fram ett förslag på eventuell reservation och storlek (andel av upphandlingen – möjligt att reservera hel upphandling eller delar av upphandling). Förslag till beslut stäms av i aktuellt kategoriteam och lyfts sedan för beslut till kategorirådet. Beslutet blir en del av förvaltningarnas upphandlingsuppdrag till inköps- och upphandlingsförvaltningen.

Under 2024 har ett dialogmöte genomförts avseende insatserna socialt boende med stöd och bostad först (stödinsats). Utifrån dialogmötet och de förhandsbesked som lämnades beslutade kategorirådet om reservation för två områden i kommande upphandling: bostad först (stödinsats) och socialt boende med stöd, delområde förstärkt kollektivt boende. Upphandling är genomförd och nytt ramavtal gäller från och med 1 april 2025. För bostad först (stödinsats) finns tre leverantörer från idéburen sektor och för socialt boende med stöd, delområde förstärkt kollektivt boende, en leverantör från idéburen sektor.

Möjligheten att reservera en upphandling för idéburna aktörer är beroende av hur marknaden ser ut och vilken kapacitet de idéburna aktörerna har för att täcka förvaltningarnas behov på området. För ett mindre ramavtalsområde inom vilket idéburna aktörer redan bedriver verksamhet är möjligheterna till en reservation större än för ett större ramavtalsområde där de idéburna aktörerna inte redan bedriver verksamhet. De idéburna aktörerna har vid genomförda dialogmöten signalerat att det föreligger ekonomiska risker vid uppstart av ny verksamhet och att de inte har möjlighet att göra detta utan ekonomiska garantier från förvaltningarna. Ekonomiska garantier kräver att hela det aktuella upphandlingsområdet är reserverat för idéburna aktörer. Reserveras endast en andel av en större upphandling (till exempel 20 procent) finns inga köpgarantier och därigenom inga ekonomiska garantier. Detta då det i dessa situationer utifrån rådande lagstiftning inte är möjligt att prioritera idéburna aktörer i relation till övriga ramavtalsleverantörer på området.

Inför kommande upphandling av HVB barn och unga kommer en dialog med de idéburna aktörerna kring möjligheten att reservera delar av upphandlingen för dem att ske i enlighet med ovan beskrivet arbetssätt. HVB barn och unga är ett ramavtalsområde som kräver ett brett och differentierat utbud för att möta barnen och ungdomarnas behov. Detta innebär att det inte är möjligt att reservera hela upphandlingen för idéburna aktörer. En möjlighet skulle kunna vara att något av delområdena i upphandlingen reserveras för idéburna aktörer, så som inom socialt boende med stöd och delområdet förstärkt kollektivt boende. Andelen köp av HVB barn och unga från idéburna aktörer av total andel köp av insatsen uppgick 2024 till 2 procent.

Utreda möjligheten att Spink i sina rekommendationer till socialsekreterare tydligt prioriterar HVB hem som uppfyller kraven på utbildad personal enligt Socialstyrelsens allmänna råd.

Socialnämnd Sydväst har gett i uppdrag till förvaltningen att utreda möjligheten att Spink, bland aktörer som kommunen tecknat ramavtal med, undersöker vilka verksamheter som också uppfyller de allmänna råden vad gäller personalens utbildning och kompetens, samt prioriterar dessa verksamheter i sina rekommendationer till socialsekreterare.

Enligt gällande ramavtal för HVB för barn och unga 0-17 år med sina familjer (IK22140) och HVB för barn och unga 0-20 år utan familjer (IK22139) ska val av leverantör ske med grund i den enskildes vård- och behandlingsbehov, sociala behov, närhetsprincipen och kontinuitetsprincip. Urvalsgrunder utöver de som avtalats i ramavtalet kan inte tillämpas. En sådan hanteringsordning skulle innebära att förvaltningen bryter mot bestämmelserna i lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Inför upphandlingen av nuvarande ramavtal hade förvaltningarna och inköps- och upphandlingsförvaltningen en tydlig ambition att höja kvalitetskraven inom avtalsområdet bland annat gällande personalens kompetens. Detta då personalen är den största och viktigaste tillgången i HVB vården för barn och unga. En mindre marknadsanalys gjordes för att ta reda på hur andra myndigheter ställer sina krav inom området och hur mogen leverantörsmarknaden är för att möta nya och högre kvalitetskrav. Avtalsgruppen landade i en nivå på kompetenskrav på personalen som var betydligt högre ställd än i tidigare ramavtal och i linje med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård eller boende (HSLF-FS 2016:55). Det ställdes även ett nytt krav kopplat till Socialstyrelsens kompetensmål för arbete på HVB för barn och unga. Kompetensmålet, att leverantören, som en del i att höja kompetensen och utbildningsnivån inom HVB vården ska ha kännedom om, påbörja implementeringen av och följa den fortsatta utvecklingen inom de kompetensmål som Socialstyrelsen satt upp. När upphandlingen publicerades visade det sig dock att leverantörsmarknaden inte var mogen för de högt ställda kompetenskraven på personalen vilket medförde att staden delvis fick ändra kraven för att kunna möta behovet av utförare på området. Det innebär att nuvarande kompetenskrav endast delvis går i linje med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Nuvarande ramavtal för HVB för barn och unga 0-17 år med sina familjer och HVB för barn och unga 0-20 år utan familjer gäller till och med den 31 augusti 2026. Under pågående ramavtalsperiod är det enligt 17 kapitlet LOU endast möjligt att ändra förutsättningarna inom ett pågående ramavtal under vissa premisser och under förutsättning att ändringarna inte är väsentliga. En justering av kvalitetskraven i form av ökade krav på kompetens hos personalen bedöms vara en väsentlig ändring och därav inte möjlig under pågående ramavtalsperiod.

Processen för upphandling av nytt ramavtal för HVB barn och unga påbörjades i december 2024. Som en del i upphandlingsprocessen genomför Spink ett analysuppdrag som underlag till inköps- och upphandlingsförvaltningen som ansvarar för upphandlingen. I arbetet med att ta fram behovsanalysen involveras berörda funktioner med insyn i nuvarande ramavtal så som bland annat socialförvaltningarnas lokala inköpsansvariga (Link) i syfte att förbättra kommande ramavtal utifrån erfarenheter av nuvarande. Även inkomna synpunkter avseende nuvarande ramavtal tas med i analysarbetet inför nytt ramavtal tillsammans med de brister som inköps- och upphandlingsförvaltningen identifierat i sin uppföljning av respektive ramavtal. Inom ramen för pågående analysuppdrag inför upphandling av nytt ramavtal för HVB barn och unga kommer en genomlysning av kvalitetskraven i nuvarande ramavtal att ske och frågan om möjligheten att höja kvalitetskraven i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård eller boende kommer ånyo att utredas tillsammans med inköps- och upphandlingsförvaltningen. I analysuppdraget och kommande upphandling kommer även det behov av förbättrade avtalsskrivningar som

Spink och inköps- och upphandlingsförvaltningen identifierat i arbetet med en fördjupade utredningen av leverantörer av HVB barn och unga utifrån Polismyndighetens rapport om kopplingar mellan leverantörer av HVB barn och unga och grovt organiserad brottslighet att omhändertas.

I den statliga utredningen *För barn och unga i samhällets vård* (SOU 2023:66) finns flera förslag, som om de realiseras i lagstiftning, kommer att få påverkan på kommande upphandling. Bland annat i form av höjda kvalitetskrav avseende personalens kompetens. I utredningen föreslås att nya bestämmelser ska införas i 3 kap. 5 d § socialtjänstförordningen om att personal i HVB och stödboende utöver föreståndaren ska ha personlig lämplighet för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Av samma paragraf ska också framgå att personal som ger vård, fostran eller behandling vid HVB och stödboende för barn och unga under 21 år ska ha minst en 2-årig eftergymnasial utbildning, i första hand med inriktning mot socialt arbete, socialpedagogik eller beteendevetenskap, om det inte finns särskilda skäl för annat. I skrivandets stund finns ingen lagrådsremiss och det är oklart när den kommer att presenteras. Ovan förslag i utredningen beaktas i den genomlysning av kvalitetskraven som genomförs inför kommande upphandling av HVB för barn och unga.

Förvaltningen föreslår att nämnden förklarar uppdraget för avslutat med ovan återredovisning på uppdraget.

Stina Viklund Björstedt
Avdelningschef

Annika Ljungh
Förvaltningsdirektör