

Fördjupad ekonomisk granskning, Terrafem Augusti 2019

Dnr 8.1.1–449/2019

stockholm.se

Sammanfattning

Terrafem är en ideell förening som sedan år 2000 arbetar för att stärka och stödja flickor och kvinnor med utländsk härkomst som utsätts för våld av närstående. Terrafem driver en rikstäckande jourtelefon, två skyddade boenden, genomgångslägenheter och en juristjour för våldsutsatta flickor och kvinnor. Terrafem är en riksorganisation med ett antal lokalföreningar. Organisations- och föreningsutskottet, OFU, har sedan 2004 gett ekonomiskt stöd till Terrafem i form av verksamhetsbidrag, projektbidrag och tidsbegränsat bidrag. OFU har gett förvaltningen i uppdrag att genomföra en fördjupad ekonomisk granskning av de delar av Terrafems verksamhet som beviljats bidrag från Stockholms stad sedan 2015.

Som underlag har samtliga ansökningshandlingar och redovisningsdokument använts. Föreningen har under granskningen till viss del tillhandahållit efterfrågade uppgifter.

Granskningen visar att föreningen inte anpassat kostnaderna fullt ut då beläggningen på boendena har gått ner. Under granskningen har det även framkommit att föreningen inte har efterlevt alla uppställda krav i socialnämndens riktlinjer för föreningsbidrag samtidigt som OFU fortsatt beviljat bidrag till föreningen.

Förvaltningen konstaterar att det är av stor vikt att riktlinjerna efterlevs för att beviljade bidrag ska kunna följas upp och för att offentliga medel ska gå till den verksamhet som har utretts och därmed beviljats bidraget.

Innehåll

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Uppdrag	5
Hantering av föreningsbidrag	6
Riktlinjer	6
Avgränsning	7
Dataunderlag	8
Sammanställning beviljade bidrag	9
Sammanställning beläggning	10
Sammanställning redovisade intäkter och kostnader	11
Kostnader per dygn	12
Analys	13
Slutsats	14

Inledning

Förvaltningen har på uppdrag av OFU, genom enheten för juridik, upphandling och föreningsstöd, genomfört en fördjupad ekonomisk granskning av föreningen Terrafem. Uppdraget inkluderar de bidrag som föreningen beviljats av socialnämnden, genom OFU, från juli 2015 fram till idag. Den här rapporten är ett resultat av granskningen och besvaras i ett tjänsteutlåtande till OFU vid sammanträdet den 24 september 2019.

Bakgrund

Terrafem är en ideell förening som sedan år 2000 arbetar för att stärka och stödja flickor och kvinnor med utländsk härkomst som utsätts för våld av närstående. Terrafem, med organisationsnummer 802409-1970, är en riksorganisation som driver en rikstäckande jourtelefon, en juristjour för våldsutsatta flickor och kvinnor, två skyddade boenden och genomgångslägenheter. Det finns även ett antal fristående lokalföreningar knutna till föreningen. OFU ger ekonomiskt stöd till Terrafem i form av verksamhetsbidrag, tidsbegränsat bidrag och tidigare ett så kallat projektbidrag för skyddade boendet kvinnojour och genomgångslägenheter. Fram till och med 2018 erhöll föreningen även bidrag för skyddade boendet Tjejhus.

Kvinnojouren har fram till 2018 bestått av 12 lägenheter. Från september 2018 används 7 av dessa lägenheter som genomgångslägenheter. Tjejhuset består av 6 platser där lokalerna inte nyttjats sedan slutet av 2016. Fastighetsägaren till lokalerna för Tjejhuset har lämnat uppgifter om att det aldrig varit något hinder för föreningen att nyttja lokalen för angivet ändamål. Att dessa lägenheter inte nyttjats av föreningen uppdagades för förvaltningen i samband med handläggning av ansökan om tidsbegränsat bidrag för genomgångslägenheter i augusti 2018. Fram till dess hade föreningen uppgett och redovisat dessa platser i samband med ansökningsförfarandet av bidrag.

Nedan i rapporten är det kvinnojouren, Tjejhuset och genomgångslägenheterna som omnämns som verksamheterna och som avses då det står Terrafem. Utöver bidrag från OFU

för dessa verksamheter erhåller föreningen intäkter från placering socialtjänst i Stockholms stadsdelar samt från andra kommuner och hyresintäkter för genomgångslägenheterna.

Uppdrag

Ärendet med förvaltningens förslag att inte medge ytterligare tidsbegränsat bidrag för genomgångslägenheter vid OFU i juni 2019 återremitterades till förvaltningen av OFU. I samband med det fick förvaltningen ett uppdrag att genomföra en fördjupad ekonomisk granskning av de delar av Terrafems verksamhet som beviljats bidrag från OFU sedan 2015.

Som anledningen till uppdraget om ekonomisk granskning uppger OFU att Terrafem på grund av olika omständigheter haft svårt att bedriva sina verksamheter enligt plan. OFU nämner som exempel att det är olyckligt att lokalerna till Tjearhuset stått tomma. OFU uppmanade i september 2018 Terrafem att föra en aktiv dialog med socialförvaltningen och berörda hyresvärdar för att undersöka hur situationen kunde åtgärdas. OFU påtalade då att om lokalerna inte började nyttjas bör dessa sägas upp för att inte belasta föreningens ekonomi framöver. I juni 2019 uppmanade OFU föreningen ånyo att snarast säga upp de tomställda lokalerna. Vidare uppmanades föreningen att komma in med en ekonomisk rapport som med en högre grad av detaljering visar specifikt vilka olika syften och verksamheter som de olika bidragen från staden har använts till.

Vad gäller ansökan om bidrag för genomgångslägenheter skrivs det som ett eget ärende, dnr 8.1.1–219/2019.

Hantering av föreningsbidrag

Riktlinjer

Socialnämnden har delegerat beslut om bidrag till ideella föreningar till OFU.

Bidrag som beviljas av OFU ska enligt riktlinjerna gå till verksamheter som vänder sig till målgrupper inom socialtjänstens ansvarsområde som framgår av socialtjänstlagen och nämndens uppdrag enligt budget. Verksamheterna ska vara öppna och stadsövergripande, drivas med god kvalitet till rimliga kostnader och utgöra kompletterande verksamhet. Att verksamheten ska vara kompletterande innebär att den ska komplettera och tillföra ett mervärde till den verksamhet som stadens socialtjänst bedriver i egen regi, har upphandlat eller ger bidrag till. Kravet bedöms alltså mot det behov som finns hos aktuell målgrupp och om det kan tillgodoses av redan befintlig verksamhet.

Bidrag genom OFU beviljas alltså utifrån behov av verksamheten för målgruppen och huruvida den kompletterar befintlig verksamhet. Detta till skillnad mot andra bidrag med syfte att stödja föreningslivet som sådant utifrån dess betydelse för demokratin eller främjandet av social sammanhållning. Bidrag genom OFU ska enligt riktlinjerna inte baseras på huruvida en förenings fortlevnad är beroende av ett visst föreningsbidrag.

För att ett bidrag ska kunna beviljas krävs att staden inte beställer en viss tjänst eller på annat sätt ställer krav på hur föreningen ska utföra sin verksamhet. Uppgårelsen kan då bedömas utgöra ett ekonomiskt kontrakt och upphandlingsreglerna kan vara tillämpliga. Socialnämndens riktlinjer för bidrag till ideella föreningar fyller den viktiga funktionen att fastställa vilka krav som ställs för att OFU ska kunna bevilja bidrag till en förening inom staden. Riktlinjerna har omarbetats och förtydligats de senaste åren för att kraven ska vara tydliga för föreningar som söker.

Under kapitel 3 i riktlinjerna framgår att om föreningen bedriver flera verksamheter där bidraget avser någon av dessa ska det göras en tydlig åtskillnad mellan verksamheterna, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, i ansökan och i redovisningen. Förvaltningen har de senaste åren betonat vikten

av att bidrag går till rätt ändamål genom att ställa krav på ytterligare redovisning och genom att reservera bidragsmedel.

I kapitel 6 i riktlinjerna framgår att föreningen snarast ska kontakta förvaltningen om förutsättningar förändras för att bedriva angiven verksamhet.

Avgränsning

Den ekonomiska granskningen har till stora delar innefattat uppgifter lämnade av föreningen. Vi har tittat på redovisningsunderlag från 2015 som föreningen lämnat in vid tidigare skede och har inför denna ekonomiska granskning begärt in ytterligare redovisningsunderlag för senaste 12 månaderna. Föreningen har skickat in uppgifter för 13 månader vilket innebär att uppgifterna inte är fullt ut jämförbara med övriga år.

Föreningen har tidigare beviljats projektbidrag, för brutna kalenderår i detta fall juli till juli nästkommande år. Dessa bidrag har redovisats för hela kalenderår. Föreningens årsredovisning och verksamhetsberättelse avser kalenderår dock omfattar de hela föreningens verksamheter vilket gör att det inte går att utläsa vad som är hänförligt till de delar av verksamheten som erhåller bidrag genom OFU.

Den 31 maj 2019 skulle förening skicka in redovisning av bidrag de beviljats 2018. Föreningen har även fått en påminnelse om att redovisning ska skickas in men den har fortfarande inte kommit till förvaltningen.

Eftersom bidrag beviljas till varje verksamhet för sig redovisar föreningen personalkostnader uppdelade på respektive verksamhet. Föreningen har dock uppgett att personalen alternerar mellan verksamheterna.

Förvaltningen har begärt in uppgifter om personalens omfattning i form av schema och tydlig uppdelning av bemanning mellan verksamheterna. Föreningen har svarat att information om anställda inte är relevant för förvaltningen med hänvisning till att det inte är en offentlig handling och att de uppgifter som förvaltningen behöver veta uppges i verksamhetsbeskrivningar och ekonomisk redovisning. Eftersom begärda uppgifter, schema och förteckning, för

personalkostnader inte har skickats in har förvaltningen inte kunnat bedöma fullt ut huruvida dessa kostnader kan anses rimliga.

Lägenheter som tillhör Tjejhuset har stått tomma sedan slutet av 2016. I den beläggningsstatistik som redovisats till förvaltningen har föreningen ändå redovisat beläggning för Tjejhuset. Det har förklarats med att platser i kvinnojouren har använts även för tjejhushusverksamheten. Konsekvensen av att redovisa verksamheterna som ovan är att det blir otydligt hur många platser som finns att tillgå i respektive verksamhet. Det har försvårat uppdraget att visa specifikt vilka olika syften och verksamheter som de olika bidragen från staden har använts till.

Dataunderlag

Den ekonomiska granskningen omfattar tidsperioden 2015 fram till ansökan 2019/2020. Som underlag har samtliga ansökningshandlingar och redovisningsdokument använts. De består främst av:

- Ansökan, redovisningsunderlag och annat av relevans för handläggande av ärendet som finns diariefört avseende bidrag 2015 – 2020 för kvinnojour, Tjejhushus och genomgångslägenheter, som startade september 2018.

För att förvaltningen ska kunna genomföra den efterfrågade ekonomiska granskningen, på uppdrag av OFU, har följande uppgifter från föreningen Terrafem begärts in.

- Ekonomisk redovisning för respektive verksamhet för de senaste 12 månaderna
- Beläggningsstatistik för samma period som ovan och för respektive verksamhet
- Personalförteckning för samtliga verksamheter som OFU ger bidrag till och personalschema (har använts i begränsad omfattning då föreningen valt att inte skicka in alla begärda uppgifter)

Sammanställning beviljade bidrag

Nedanstående tabell sammanfattar föreningens bidrag under perioden 2015-2019.

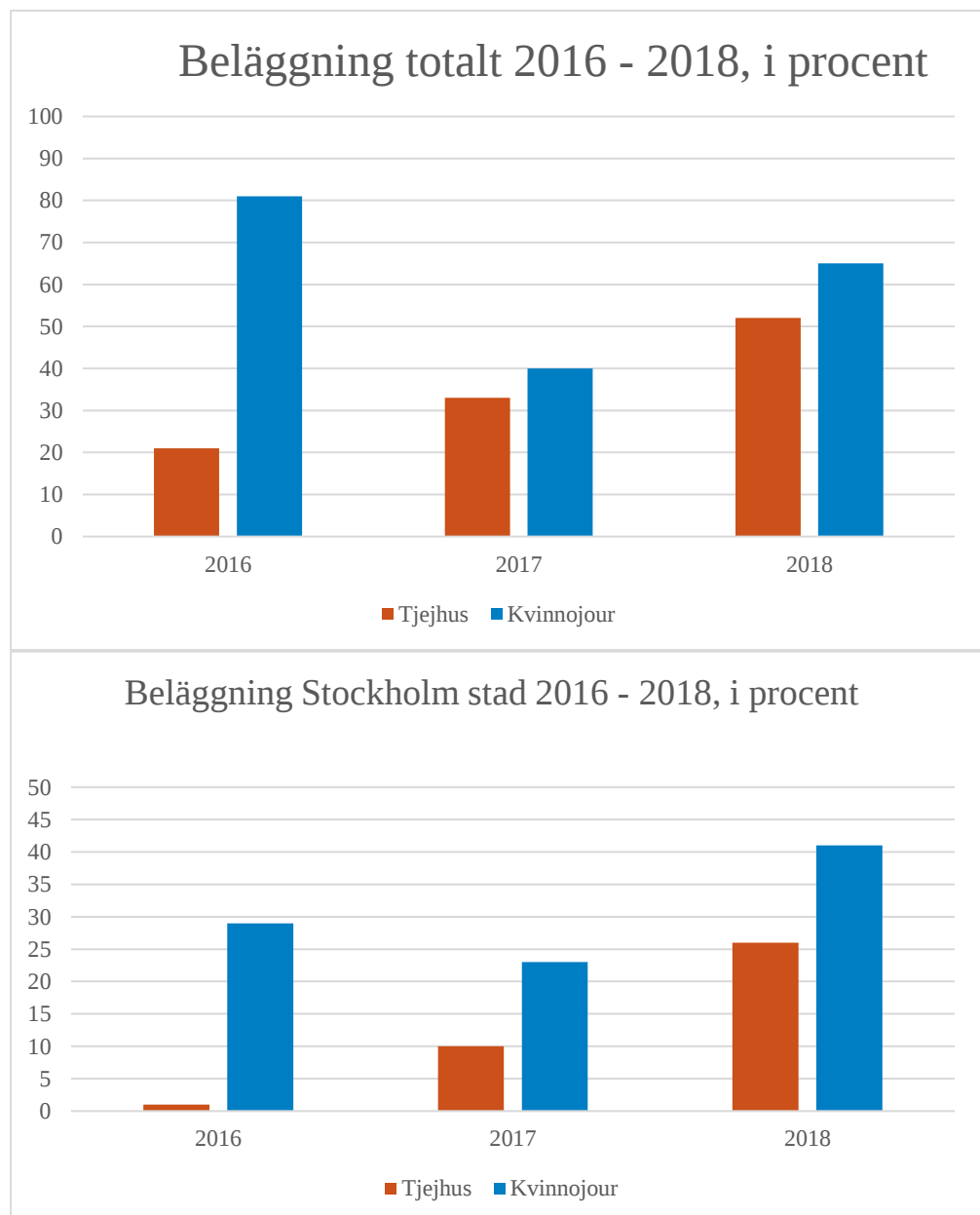
Sammanställning bidrag från OFU 2015 – 2019

Bidrag	Period	Beviljats	Kommentar
Projektbidrag kvinnojour och Tjejhus	2015-07-01 – 2016-06-30	1 630 836 kr	
Projektbidrag kvinnojour och Tjejhus	2016-07-01 – 2017-06-30	1 300 000 kr	1 300 000 varav 300 000 till Terrafems verksamhet "Tjejhus" för perioden 15 december 2016 till 30 juni 2017.
Projektbidrag kvinnojour och Tjejhus	2017-07-01 – 2017-12-31	650 000 kr	Endast sex månader.
Verksamhetsbidrag kvinnojour och Tjejhus	2018-01-01 – 2018-12-31	1 300 000 kr	Avdrag om 168 500 kr från beviljat bidrag har gjorts då del av bidraget omfattat projektet "Genomgångslägenheter".
Tidsbegränsat bidrag Genomgångslägenheter	2018-09-01 – 2019-08-31	782 000 kr	
kvinnojour och Tjejhus	2019-01-01 – 2020-12-31	360 000 kr	För 2019, endast för kvinnojour.
Tidsbegränsat bidrag Genomgångslägenheter	2019-09-01 – 2020-08-31	Ansökt 1 117 415 kr	Återremitterad nytt beslut OFU september 2019.

Sammanställning beläggning

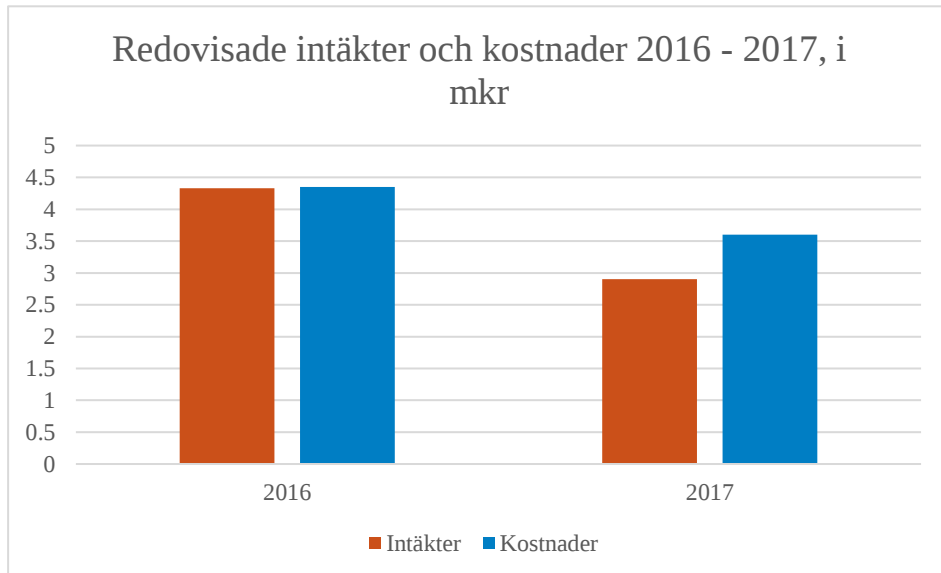
Tabellerna nedan redogör för beläggning totalt av möjliga boendedygn och beläggning för kvinnor från Stockholm stad av möjliga boendedygn. Observera att i diagrammet ”Beläggning Stockholm stad i procent 2016 – 2018” anges Tjejhusets beläggning för 2016 på 1 % för att illustrera att placeringar funnits. Den faktiska beläggningen för 2016 har varit 0,3 %.

Föreningen har redovisat beläggning för sammantaget 12 platser, 6 platser Tjejhus och 6 platser kvinnojour åren 2016-2018. Dock har bidrag erhållits för sammanlagt 18 platser. Det innebär att beläggningsstatistiken nedan är för hög utifrån de antal platser föreningen fått bidrag för.

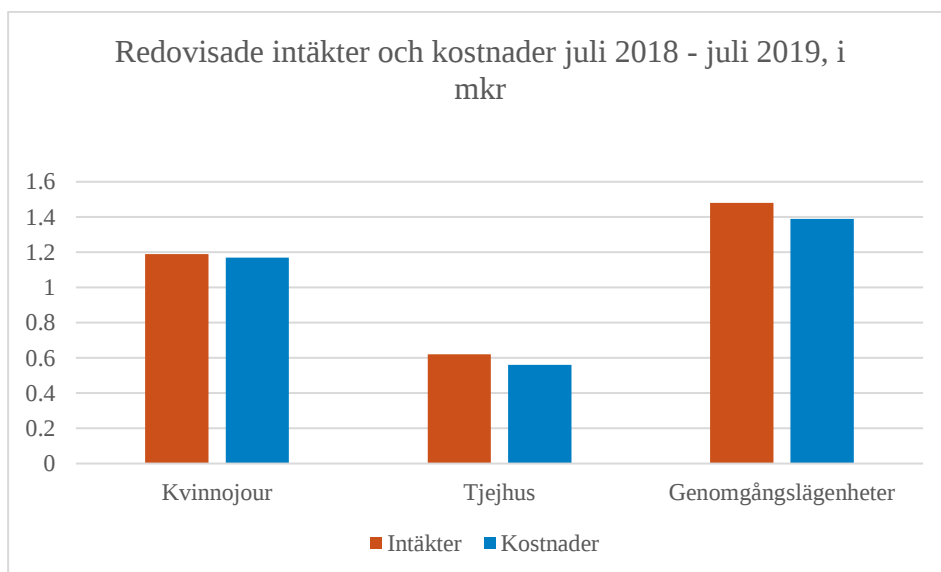


Sammanställning redovisade intäkter och kostnader

Nedan redovisas intäkter och kostnader för Tjejhus och kvinnojour för 2016-2017. Föreningen har trots påminnelse inte skickat in redovisning av bidrag de erhöll 2018.

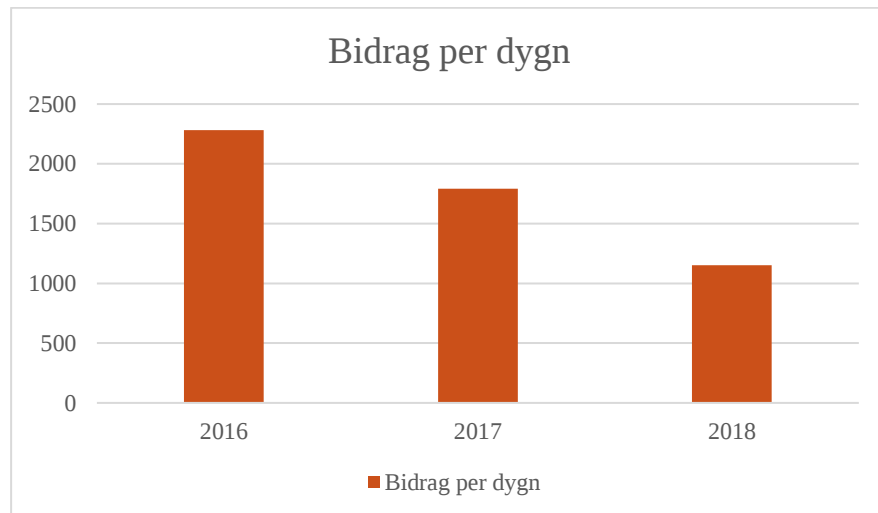


Nedan redovisas även en tabell för perioden juli 2018 till juli 2019. Den är baserad på det underlag som föreningen skickat in under granskningen. Den är inte direkt jämförbar med ovan tabell då den redovisas per verksamhet. Dessa uppgifter stämmer inte och är därför inte tillförlitliga, se stycke under Analys.

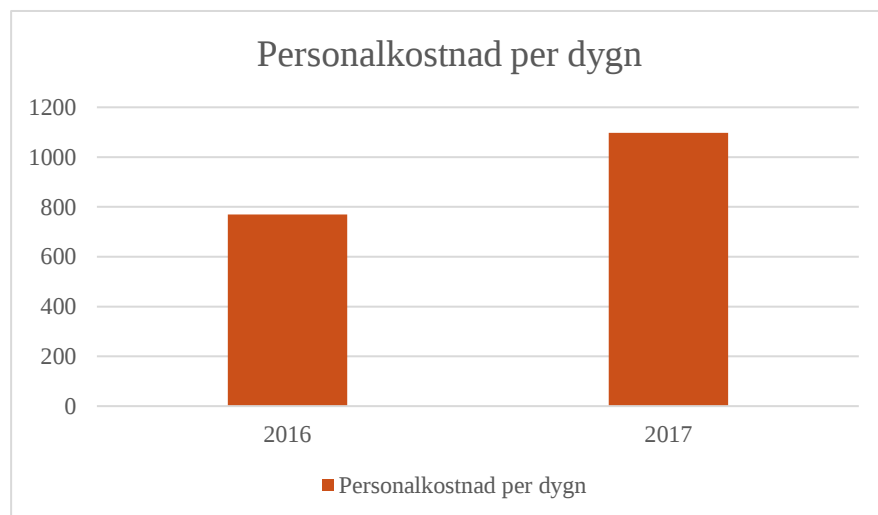


Kostnader per dygn

Av tabellerna nedan framgår bidraget föreningen erhåller från OFU utslaget per placeringsdygn för en kvinna från Stockholm. Utöver detta betalar stadsdelarna för placeringen.



Av tabellen nedan framgår personalkostnad för samtliga placeringar, både stockholmsplaceringar och placeringar från andra kommuner på båda boendena, per dygn för de verksamheter som föreningen får bidrag för.



Analys

Förvaltningen har framhållit till föreningen att beläggningen för stockholmskvinnor behöver komma upp i 50 % för att bidrag ska erhållas och att den totala beläggningen ska uppgå till 75 %. Av tabellerna framgår att föreningen inte uppnått angiven beläggning. Det är inte enbart Terrafem av de föreningar som bedriver skyddade boenden och erhåller föreningsbidrag från OFU som haft svårigheter att uppnå angiven beläggning. Det finns föreningar som har uppfyllt både 75 respektive 50 % beläggning, likaså finns föreningar som uppfyllt det ena eller det andra och varken eller.

Det framgår även att beläggningen under 2017 minskat, och till följd av det även intäkter. Däremot har kostnaderna inte minskat i motsvarande omfattning och föreningen visar bland annat därför ett underskott i den ekonomiska redovisningen för 2017. Föreningen har 2017 inte dimensionerat personalkostnaderna i relation till lägre beläggning och färre platser. Av årsredovisning 2018, som även innefattar rikstäckande jourtelefon och en juristjour, framgår att det negativa verksamhetsresultatet minskat avsevärt i jämförelse med 2017.

Den ersättning föreningen tar för placerade kvinnor från stadsdelarna är ungefär lika hög som andra föreningar som erhåller bidrag för skyddat boende från OFU. Bidraget föreningen erhåller från OFU utslaget per placeringsdygn för en kvinna från Stockholm har minskat för varje år mellan 2016 - 2018. Detta som en följd av att antal dygn som varit placeringar av kvinnor från Stockholm ökat och även för att bidraget minskat 2017 i jämförelse med föregående år. I jämförelse med andra föreningar som erhåller föreningsbidrag från OFU för skyddat boende har föreningen 2016 och 2017 haft högst bidrag/belagt dygn 2016 och 2017 och näst högst 2018.

De uppgifter som i samband med granskningen efterfrågades för senaste 12 månader presenterade föreningen för 13 månader. I redovisningen uppger föreningen exakt lika mycket föreningsbidrag från OFU för kvinnojouren och Tjejhuset. Detta stämmer inte överens med det bidrag föreningen har beviljats. Då förvaltningen inte heller har fått uppgifter om personalen går det inte att bedöma dessa kostnader. Förvaltningen bedömer därför att redovisningen från föreningen för de senaste 13 månaderna inte är tillförlitlig.

Slutsats

På grund av begränsad tillgång till uppgifter, samt att vissa uppgifter som lämnas av föreningen inte kan bedömas som tillförlitliga, är det svårt att bedöma rimligheten i föreningens kostnader. Av det underlag förvaltningen har haft tillgång till framgår dock inte att föreningen har haft exceptionellt höga kostnader knutna till verksamheterna som erhåller bidrag. Det senaste året har även beläggningen på föreningens boenden varit hög.

Under granskningen har det tydligt framkommit att föreningen inte efterlever kraven i riktlinjerna genom att inte särredovisa verksamheterna vad gäller platser och personalkostnader, lämna redovisning för beviljade bidrag samt meddelat förvaltningen om ändringar i verksamheterna. Föreningen har under tidigare år inte heller uppnått de krav på beläggning som har uppställts för att beviljas fortsatt bidrag.

Eftersom föreningen inte särredovisar verksamheterna kan inte bidragsmedel följas upp kopplat till aktuella verksamheter. Det är av extra vikt eftersom bidrag inte längre beviljas för Tjejhuset.

Under åren har förvaltningen inte heller alltid informerats om förutsättningar som förändrats för att bedriva angiven verksamhet exempelvis att tjejhusverksamheten bedrivits i kvinnojourens lokaler, eller att genomgångslägenheter inte omfattat kvinnor placerade av socialtjänsten. I den beläggningsstatistik som redovisas till förvaltningen årligen har beläggning redovisats för Tjejhuset även om den bedrivits i kvinnojourens lokaler. Vidare alternerar föreningens personal mellan verksamheterna vilket kan ses som fördelaktigt men som samtidigt försvårar möjligheten att göra en tydlig åtskillnad. Avseende genomgångslägenheterna framgår att föreningen först vid förfrågan medgett att genomgångslägenheterna inte nyttjats av placeringar genom socialtjänsten vilket var sagt skulle ske då bidrag beviljades.

Resultatet av granskningen betonar vikten av att beslut alltid fattas i enlighet med riktlinjerna och att offentliga medel går till verksamheter som efterlever kraven.