

Malmö stad fritidsförvaltning

Översyn granskningsprocess

Malin Lundberg, EY
Emmy Lundblad, EY



Inledning

Bakgrund

Malmö stad betalar årligen ut cirka 80 mnkr i stöd till det lokala föreningslivet. Fritidsverksamheten i Malmö stad ska fördelas likvärdigt mellan flickor och pojkar, samt utifrån geografiskt läge. Fritidsaktiviteter för äldre och funktionsnedsatta ska särskilt uppmärksammas.

Bidragen betalas i stor utsträckning ut baserat på uppgifter som föreningarna lämnar till fritidsförvaltningen. Förvaltningen genomför årligen kontroller av föreningarnas följsamhet till bidragsreglerna.

Omvärldsanalys

Det förekommer inte sällan rapporteringar i media när föreningar har brustit i följsamhet gentemot bidragsregler. Nedan följer vanliga exempel på orsaker till att bidrag återkallats:

1. Bristande redovisning
2. Bedrivit annan verksamhet
3. Icke-demokratisk styrning av föreningen
4. Föreningen är inte öppen för alla

På senare år har frågan kring föreningars verksamhet kopplat till grundläggande demokratiska värderingar uppmärksammas särskilt. Frågan har även aktualiserats med anledning av Demokrativillkorsutredningen som publicerade sitt betänkande i juni 2019.

Detta kan ses i kombination med utvecklingen av sociala medier, där enskilda individer har en naturlig plattform att uttrycka åsikter.

Gränsdragningsfrågor kan då uppstå när företrädare för föreningar och organisationer uppträder olämpligt. Händelser av denna art ställer krav på att bidragsgivare har rutiner för hur detta ska hanteras.

Utöver problematiken med värderingsfrågor, finns också utmaningen i den mer traditionella kontrollen av föreningar. Alla kontroller oavsett om de är av den mer traditionella arten där föreningens inlämnade uppgifter kontrolleras eller om det handlar om värderingsfrågor, behöver precis som verksamheten utgå ifrån kommunallagens likabehandlingsprincip

Uppdraget

EY har fått i uppdrag att genomföra en översyn av fritidsförvaltningens granskningsprocess.

Översynen utgår från genomgång av rutiner, intervjuer med personal från fritidsförvaltningen och representanter från två föreningar. Därutöver genomförs ett nedslag i arbetssättet med kontroller, baserat på två granskningsärenden:

1. Särskild granskning
2. Fördjupad granskning

Översynen redogör för hur rutiner och regelverk efterlevs, samt belyser frågeställningar som nämnd och förvaltning kan behöva arbeta med framöver.

Särskild granskning

Rutiner

Fritidsförvaltningen genomför årligen 10-15 särskilda granskningar. Det sker ett riskbaserat urval av föreningar. Urvalet baseras främst på avvikelser eller förändringar avseende deltagartillfällen och/eller antal medlemmar.

För den särskilda granskningen finns bedömningsgrunder och konsekvensbeskrivningar avseende grundbidrag och aktivitetsbidrag.

Granskning förening 1

Förening 1 valdes ut för granskning under våren 2018. Granskningen inleddes med att föreningen fick ett mail med kortfattad information om granskningen och begäran om att skicka in följande underlag:

- Medlemsregister
- Årsmöteshandlingar
- Stadgar

Föreningen hade 10 dagar på sig att återkomma med underlagen.

Förening 1 fick komplettera med underlag ett antal gånger på grund av att det saknades fullständig information.

Förvaltningen genomförde en kontroll gentemot:

- Årshandlingar
- Närvarokort
- Medlemsregister
- Föreningsrapport

Därefter sammanställdes avvikelserna. Förvaltningen konstaterade att det fanns mindre avvikelser avseende medlemsförteckningen. Däremot större avvikelser avseende närvarorapporteringen.

Förvaltningen gjorde även ett besök hos förening 1 där avvikelserna presenterades. Vid besöket diskuterades anledningen till avvikelserna.

Bedömning och konsekvens förening 1

Granskningens utfall och bedömning dokumenterades i en tjänsteskrivelse. Underlag och arbetsmaterial för granskningen sparas inte.

Följande bedömningar gjordes utifrån bedömningsgrunderna:

- Grundbidrag: Förening 1 beviljas grundbidrag pga små avvikelser avseende inrapporterade medlemmar.
- Aktivitetsbidrag: Förening 1 beviljas lägre aktivitetsbidrag pga uppenbart felaktiga uppgifter gällande närvarorapportering.

Utöver detta gjordes en nedskrivning av antalet deltagartillfällen. Samt att förening 1 åläggs att:

- Redovisa deltagartillfällen månadsvis
- Genomgå utbildning i APN och bidragsbestämmelser.

I bedömningen har det beaktats att förening 1 har 1,5 konsulenttjänst.

Fördjupad granskning

Rutiner

Fördjupad granskning genomförs i det fall det inkommit uppgifter till förvaltningen som kan påverka en förenings registrering, bidrag eller bokning av anläggningar. Granskningen kan även genomföras om förvaltningen misstänker att föreningen har brutit mot nämndens allmänna bestämmelser.

Utöver ovan finns inga rutiner eller bedömningsgrunder för fördjupad granskning. Metod och bedömning sker från fall till fall.

Granskning förening 2

En fördjupad granskning inleddes på grund av att det förekommit medierapporteringar avseende att företrädare uttryckt odemokratiska åsikter, samt att föreningen anklagats för odemokratiska metoder. Granskningen syftade till att bedöma om förening 2 levde upp till demokratikraven i allmänna bestämmelser.

Förening 2 informerades om granskningen per mail och telefon.

Förvaltningen efterfrågade vilka åtgärder som förening 2 vidtagit med anledning av händelserna. För åtgärderna begärdes handlingar in.

Förvaltningen hade även möten med representanter för föreningen. Förvaltningen har även beaktat en statlig myndighets beslut rörande förening 2.

En uppföljande granskning genomfördes senare pga att ytterligare uppgifter inkom avseende odemokratiska yttranden från föreningens företrädare.

Förvaltningen begärde återigen redogörelser över vilka åtgärder som vidtagits. Detta behandlades skriftligt och muntligt. Förvaltningen följde även upp den åtgärdsplan som förening 2 upprättat.

Bedömning och konsekvens förening 2

Granskningars utfall och bedömning resulterade i en tjänsteskrivelse. I övrigt finns inget underlag för granskningen sparat.

Förvaltningen bedömde att bristerna som framkommit var allvarliga, men att de redovisade åtgärderna var tillräckliga. Förening 2 bedömdes följa demokratikraven i allmänna bestämmelser.

Vid den uppföljande granskningen bedömde förvaltningen att det var allvarligt att ytterligare en händelse inträffat. Dock bedömdes att förening 2 följde den åtgärdsplan som upprättats.

Handläggarperspektiv

Rutiner

Handläggarna uttrycker att det är av vikt att det finns tydliga rutiner till stöd för deras kontrollarbete. Detta har förbättrats de senaste åren med fler checklistor och stödmaterial. För den fördjupade granskningen finns dock få rutiner att förhålla sig till, vilket försvårar bedömningen av dessa fall. Rutiner är mer utvecklade för särskild granskning men kan även förtydligas i vissa delar.

Kommunikation

Handläggarna menar att förvaltningen kan bli bättre på att kommunicera till föreningarna kring granskningarna. Detta gäller dels i det inledande skedet, när beslut om granskning tas. Men också vid återkoppling efter att bedömningen är gjord.

Det uttrycks vara viktigt att klargöra för föreningarna varför kontrollen genomförs och vad det är som granskas. Det ska vara tydligt att det är följsamheten till bidragsreglerna som granskas.

Handläggarna upplever att de har ett behov av att vara tydliga med granskningarnas syfte, för att föreningarna ska få en förståelse för syftet med granskningarna.

Granskningar

Handläggarna upplever att det genomförs fler granskningar idag än för några år sedan. I detta ingår även andra granskningstyper än de två som behandlas i denna översyn. Handläggarna uttrycker att man önskar göra fler fördjupade och särskilda granskningar. För detta krävs dock att resurser allokeras eftersom granskningarna är mycket tidskrävande.

Ur ett handläggarperspektiv ger kontrollerna även en trygghet och en ökad känsla av meningsfullhet – när bidragen som betalas ut är korrekta och går till den verksamhet som det är tänkt att kommunen ska stötta. Av denna anledning uttrycker handläggare att fler kontroller, och kontroller av fler bidragstyper vore önskvärt.

Dokumentation

Granskningarna dokumenteras i tjänsteskrivelser. Arbetsmaterial och resultat från kontroller som genomförts sparas inte. Underlag som innehåller personuppgifter strimlas.

Detta innebär att det inte finns något underliggande material att referera till, utan endast den sammanställda information som framgår av tjänsteskrivelsen.

Föreningsperspektiv

Kommunikation

Förening 1 uttrycker att informationen i det första brevet, som gick ut vid beslut om granskning, var knapphändig. Man hade önskat att få ett telefonsamtal eller haft ett inledande möte. Efterhand som granskningen pågick blev föreningen mer införstådd i varför man valts ut för särskild granskning.

Föreningen anser också att det tog lång tid från det att granskningen påbörjades tills att ett formellt beslut fattades i nämnden. Samtidigt hade föreningen i sin tur väldigt kort tid på sig att skicka in underlag och genomföra kompletteringar.

Förening 2 upplevde att det var en god kommunikation med förvaltningen genom hela granskningen. Vid tiden för granskningen var föreningen redan införstådd med varför man granskades, varpå det inte var någon överraskning.

Föreningen uppskattade även att det gavs möjlighet till att ha möten där förvaltningen lyssnade in på ett bra sätt.

Föreningen upplevde att man fick snabb och bra återkoppling efter beslutet i nämnden.

Bemötande

Förening 1 uppger att bemötandet från fritidsförvaltningen var något varierande och kändes stundtals mindre tillmötesgående. Dock upplevde man att det fanns en god dialog vid de möten som hölls .

Förening 2 upplever att man fick ett mycket gott bemötande från handläggare och representanter från fritidsförvaltningen.

Under granskningen framstod förvaltningen som förtroendeingivande.



Slutsatser

Baserat på vår översyn presenterar vi fyra frågeställningar som vi föreslår att man arbetar vidare med. Genom att nämnd och förvaltning tillsammans och var för sig utifrån sina respektive uppdrag arbetar med svar på nedanstående frågor, tror vi att man tillsammans kan skapa ett bra underlag för en transparent och likvärdig granskningsprocess.



Varför?

Ett gemensamt och uttalat svar på frågan varför kontroller ska genomföras hade gynnat genomförandet. Vad är syftet med kontrollerna? Vad vill vi uppnå? På så sätt kan nämnden tydligt förankra utgångspunkterna för kontrollerna som förvaltningen sedan genomför.

Syftet är sannolikt redan tydligt men inte dokumenterat och transparent. En dokumentation kräver en genomarbetad formulering som förutsätter att nämnd och förvaltning analyserar och fastställer syftet. Förståelsen för kontroller och handläggarnas möjlighet att kommunicera stringent och likvärdigt kring kontrollerna ökar.

Vidare kan detta gemensamma övergripande syfte brytas ned per granskningsinsats, för att förtydliga det specifika syftet med just särskild eller fördjupad granskning.



När?

I vår översyn kan vi konstatera att den särskilda granskningen kontrollerar och bedömer händelser bakåt i tiden. I den fördjupade granskningen görs bedömningen mer framåtsyftande, baserat på åtgärder för att förhindra att felet inte begås framöver.

- ▶ Frågan: När? Handlar om att fastställa vilken tidsperspektiv granskningen ska åsyfta. Och därmed i förlängningen vilken tidsperiod som ska bedömas.
- ▶ I förlängningen bör frågan När? Också beröra när under verksamhetsåret olika granskningar ska genomföras.
- ▶ Svaret på frågan får påverkan på bedömningen då framåtsyftande granskningar kan ge bedömningar och beslut som påverkar föreningen framåt i tiden.

Slutsatser



Vad?

Det behöver vara tydligt vad som ska granskas och kontrolleras.

Från handläggarperspektivet framkommer att det är av vikt att det framgår att det är följsamheten till bidragsreglerna som granskas.

Detta berör även frågan kring vilka underlag som ska granskas och gränsdragningsfrågor kring när enskilda företrädares handlingar kan bli föremål för granskning (fördjupad granskning).

I efterhand bör det finnas någon form av spårbarhet och transparens som möjliggörs av att det finns dokumentation och underlag som styrker genomförd granskning. Ett beslut gällande för alla granskningsformer (kan variera mellan formerna) bör sedan regleras hur länge materialet sparas.



Vilka?

Frågan om vilka handlar om vilket urval och vilken mängd som ska kontrolleras.

Det genomförs idag ett riskbaserat urval för den särskilda granskningen. Det saknas dock dokumentation kring vad urvalet baseras på.

Förvaltningen behöver fastställa hur urvalet ska göras och på vilka grunder. Samt i vilken omfattning.

Detta kan vidare handla om bedömningar av att en viss typ av dokumentation behöver granskas, eller ett specifikt granskningsområde som behöver prioriteras. Detta arbete bör baseras på riskanalyser.

Urval baserat på riskanalyser ser vi om en fortsatt god idé, dock kan ytterligare avgränsningar behöva göras om inte antal granskningar utökas. En sådan begränsning bör bland annat baseras på svaren på *varför* granskningar genomförs och *vad* som ska granskas.

Målbild

Forskning visar på flera positiva effekter av deltagande i föreningslivet. För barn och unga kan deltagandet leda till en positiv social utveckling, såsom ökad självkänsla och utvecklad förmåga att samverka med andra. Föreningslivet ger också möjligheter för individer att hitta ett sammanhang, vilket är särskilt angeläget för annars marginaliserade grupper i samhället. Fritidsnämnden i Malmö stad har valt att prioritera verksamheter för barn och unga, samt att fritidsaktiviteter för äldre och funktionsnedsatta ska uppmärksammas. Fritidsnämnden betalar årligen ut ca 80 mnkr i föreningsbidrag, till över 600 föreningar i Malmö stad.

Demokrativilkorsutredningen uppmärksammar civilsamhällets betydelse för demokratins utveckling genom föreningsfriheten. Utredningen lyfter även vikten av att bidrag *endast* lämnas till de organisationer som uppfyller kraven för bidragen. Detta för att bevara bidragssystemets legitimitet.

Vår målbild är att svaren på frågeställningarna ska ligga till grund för en tydligare granskningsprocess som bidrar till att upprätthålla fritidsnämndens regelverk för föreningsstöd och därmed ser till att bidrag hamnar i de föreningar och verksamheter där de som mest bidrar till nämndens måluppfyllelse.

Arbetet bör inledas med en processkartläggning som har presenterade frågeställningar på agendan och resultera i en viljeriktning eller policy, kompletteringar av rutiner och checklistor i de delar där det saknas samt utvecklade riktlinjer för genomförande av granskning. Under arbetets gång kommer det behövas omvärldsbevakning, juridiska överväganden och politiska ställningstaganden.

