



Fördjupad granskning

Stöd till idéburen sektor – föreningsbidrag m.m.

Kommunstyrelsen, fritidsnämnden och kultur nämnden

Omslagsfoto: Malmö stadsrevision

Stadsrevisionen i Malmö stad

Stöd till idéburen sektor – föreningsbidrag m.m.

Diarienummer: SR 2020-60

Granskningsansvariga

Styrgruppen Skola ur revisorskollegiet: Per Lilja, Claes Carlsson, Jan Danielsson, Göran Hellberg, Ulf Hägg, Marie Granlund.

Sakkunniga från revisionskontoret: Richard Magnusson (projektledare, certifierad kommunal yrkesrevisor), Erik Mogård (kommunal yrkesrevisor), Jonatan Berg (kommunal yrkesrevisor)

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal yrkesrevisor

Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med Skyrev:s rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

1	SAMMANFATTNING	4
1.1	Rekommendationer	5
2	GRANSKNINGENS UTGÅNGSPUNKTER	7
2.1	Bakgrund.....	7
2.2	Syfte och revisionsfrågor	7
2.3	Revisionskriterier	7
2.4	Metod	8
2.5	Avgränsningar	8
3	FAKTA OM STÖD TILL IDÉBUREN SEKTOR	9
3.1	Kommunstyrelsens stöd	9
3.2	Fritidsnämndens stöd.....	9
3.3	Kulturnämndens stöd.....	10
4	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	11
4.1	Stödmottagare och ansökningar	12
4.2	Delegationsordning och attestinstruktion	17
4.3	Dokumentation.....	19
4.4	Återkrävande m.m. av stöd	20
4.5	Uppföljning av stöd.....	23
5	SLUTSATS	28
6	BILAGA	29

1 Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna har baserat på sin riskanalys beslutat att under 2020 granska stöd till idéburen sektor.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, fritidsnämnden och kulturnämnden säkerställer att stöd till idéburen sektor hanteras enligt gällande regelverk och att den interna kontrollen av detta är tillräcklig.

Granskningen bygger dels på stickprovskontroll av styrelsens/nämndernas stödgivning, dels på intervjuer, genomgång av styrdokument och följdfrågor.

Den sammanfattande bedömningen är att **kommunstyrelsen, fritidsnämnden och kulturnämnden inte säkerställer att stöd till idéburen sektor i alla delar hanteras enligt gällande regelverk och inte säkerställer att den interna kontrollen av detta i alla delar är tillräcklig**. Bedömningen baseras huvudsakligen på avvikelser i stickprovsgranskning avseende krav på stödmottagare, ansökningar, dokumentation, återkallelseförbehåll och uppföljning samt tillämpning av delegationsordning och attestinstruktion.

Kommunstyrelsens avvikelser rör dels krav i kommunfullmäktiges regler och riktlinjer avseende stödmottagaren, framförallt uppgifter om förfallna skulder, dels krav i ”Rutiner för kommunstyrelsens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare”, bl.a. beträffande hur länge en stödmottagare kan få stöd. Kommunstyrelsen har relativt sett något färre avvikelser mot kommunfullmäktiges regler och riktlinjer än fritidsnämnden och kulturnämnden. I kombination med andra brister, som t.ex. avsaknad av revisionsberättelse, justerat årsmötesprotokoll och kvitton/fakturor, riskerar avvikelserna att leda till såväl ekonomisk förlust som förtroendeskada.

Fritidsnämndens avvikelser rör framförallt krav i kommunfullmäktiges regler och riktlinjer avseende stödmottagaren och ansökan, där andelen avvikelser är något högre än vid kommunstyrelsen och kulturnämnden. Avvikelserna rör framförallt stödmottagarens ekonomiska redovisning, uppgifter om förfallna skulder och uppgifter om motsvarande stöd utbetalts eller sökts från annan nämnd. I kombination med andra brister, som t.ex. avsaknad av revisionsberättelse och kvitton/fakturor, riskerar avvikelserna att leda till såväl ekonomisk förlust som förtroendeskada. Utifrån de av fritidsnämnden beslutade bestämmelserna är det framförallt avvikelser som rör registerutdrag, brandskyddskontroll/SBA och medlemsregister som är allvarliga.

Kulturnämndens avvikelser rör framförallt krav i kommunfullmäktiges regler och riktlinjer avseende stödmottagaren, där andelen avvikelser är något högre än vid kommunstyrelsen. I kombination med andra brister, som t.ex. avsaknad av revisionsberättelse, justerat årsmötesprotokoll och kvitton/fakturor, riskerar avvikelserna att leda till såväl ekonomisk förlust som förtroendeskada.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att:

- ekonomisk redovisning från stödmottagaren är komplett och aktuell.
- uppgift finns om att stödmottagaren inte har förfallen skuld hos Skatteverket, Malmö stad eller Kronofogden.
- aktuell revisionsberättelse begärs från stödmottagaren.
- det finns rutiner för bedömning av om stödmottagare är i överensstämmelse med de demokratiska värderingar som Malmö stad står för.
- stödmottagaren årligen inlämnar justerat årsmötesprotokoll eller motsvarande.
- stödmottagare som hyr egna lokaler har aktuell och godkänd brandskyddskontroll och i övrigt bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete.
- stödmottagare har kontrollerat registerutdrag för ledare som arbetar med barn i annan verksamhet än skola och barnomsorg.
- det av ansökan eller på annat sätt tydligt framgår om verksamheten har fått eller ansöker om bidrag från flera nämnder inom Malmö stad.
- ansökan tydligt kan härledas till Malmö stads budgetmål.
- bidrag från KS anslag för projekt och utredningar inte ges under en tid som är längre än två år.
- det i samtliga beslut om beviljat stöd tydliggörs att beslutet kan återkallas m.m. under vissa förutsättningar och att det tydliggörs vilka dessa förutsättningar är.
- kvitton/fakturor i högre grad begärs för kontroll av vad utbetalda bidrag faktiskt används till.
- tidpunkt för uppföljning alltid fastställs i beslut om stöd.
- beslut om avslag på ansökningar om stöd fattas av kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott.

samt att

- tydliggöra hur återrapportering ska ske av utbetalade bidrag.

Fritidsnämnden rekommenderas att säkerställa att:

- ekonomisk redovisning från stödmottagaren är komplett och aktuell.
- uppgift finns om att stödmottagaren inte har förfallen skuld hos Skatteverket, Malmö stad eller Kronofogden.
- aktuell revisionsberättelse begärs från stödmottagaren.
- det finns rutiner för bedömning av om stödmottagare är i överensstämmelse med de demokratiska värderingar som Malmö stad står för.
- stödmottagare som hyr egna lokaler har aktuell och godkänd brandskyddskontroll och i övrigt bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete.

- stödmottagare har kontrollerat registerutdrag för ledare som arbetar med barn i annan verksamhet än skola och barnomsorg.
- det görs årliga stickprovskontroller på att föreningar har aktuellt medlemsregister och att de följer reglerna för medlemsregister.
- det av ansökan eller på annat sätt tydligt framgår om verksamheten har fått eller ansöker om bidrag från flera nämnder inom Malmö stad.
- delegationsordningens beloppsgräns för lovbidrag inte kringgås genom att ytterligare belopp beviljas som s.k. extra lovbidrag.
- det i samtliga beslut om beviljat stöd tydliggörs att beslutet kan återkallas m.m. under vissa förutsättningar och att det tydliggörs vilka dessa förutsättningar är.
- kvitton/fakturor i högre grad begärs även för föreningar och organisationer som beviljas bidrag till föreningsdrivna mötesplatser samt för verksamhetsbidrag och arrangemangsbidrag i syfte att kontrollera vad utbetalda bidrag faktiskt används till.

Kulturnämnden rekommenderas att säkerställa att:

- ekonomisk redovisning från stödmottagaren är komplett och aktuell.
- uppgift finns om att stödmottagaren inte har förfallen skuld hos Skatteverket, Malmö stad eller Kronofogden.
- aktuell revisionsberättelse begärs från stödmottagaren.
- det finns rutiner för bedömning av om stödmottagare är i överensstämmelse med de demokratiska värderingar som Malmö stad står för.
- stödmottagaren årligen inlämnar justerat årsmötesprotokoll eller motsvarande.
- stödmottagare som hyr egna lokaler har aktuell och godkänd brandskydds-kontroll och i övrigt bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete.
- stödmottagare har kontrollerat registerutdrag för ledare som arbetar med barn i annan verksamhet än skola och barnomsorg.
- det i samtliga beslut om beviljat stöd tydliggörs att beslutet kan återkallas m.m. under vissa förutsättningar och att det tydliggörs vilka dessa förutsättningar är.
- kvitton/fakturor i högre grad begärs för kontroll av vad utbetalda bidrag faktiskt används till.

2 Granskningens utgångspunkter

2.1 Bakgrund

Revisorskollegiet i Malmö stad har efter riskbedömning beslutat att genomföra granskning av nämndernas hantering av stöd till idéburen sektor. Föreningar m.m. kan söka olika former av stöd från Malmö stad. En bristande intern kontroll i stödhanteringen kan leda till ekonomiska förluster och förtroendeskada.

Idéburen sektor omfattar associationsformer som t.ex. ideella och ekonomiska föreningar, stiftelser, trossamfund och aktieföretag med begränsad vinstutdelning. **Stödet** kan vara bidrag, subventionerad hyra, utbildning etc.

Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor¹ (se bilaga sid. 29) reglerar bl.a. vem som kan få stöd. Grundförutsättningen för stöd är tillit, men det ställs även vissa krav för att kunna få stöd beviljat av Malmö stad. Av reglerna framgår att varje nämnd ansvarar för att följa upp beviljade stöd.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, fritidsnämnden och kulturnämnden säkerställer att stöd till idéburen sektor hanteras enligt gällande regelverk och att den interna kontrollen av detta är tillräcklig.

Granskningen ska ge svar på följande frågor:

1. Säkerställer styrelsen/nämnden att stödmottagare och ansökningar uppfyller villkor för beviljande/avslag av stöd enligt gällande bestämmelser och regelverk?
2. Följs delegationsordning och attestinstruktion?
3. Dokumenteras stöd på det sätt som ansvarig nämnd bestämt?
4. Sker innehållande, stoppande eller återkrävande av beviljat stöd enligt gällande lagstiftning och stadens interna riktlinjer i en rättssäker process?
5. Görs uppföljning av att utbetalda stöd följer gällande bestämmelser och regelverk, samt återrapporteras till nämnd/styrelse?

2.3 Revisionskriterier

Källor till revisionskriterier:

- Kommunallagen (2017:725), kap. 6 § 6.
- Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor, KF 190425.
- Rutiner för kommunstyrelsens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare, KS 161005.

¹ Beslutade av kommunfullmäktige 190425.

- Fritidsnämndens allmänna bestämmelser - Föreningsstöd 2020.
- Malmö stads kulturstöd - bestämmelser 2019-02-04.
- Malmö stads stöd till studieförbunden - bestämmelser 2017-12-13.
- Styrelsens/nämndernas delegationsordning och attestinstruktion.
- Förvaltningslagen (2017:900).
- Lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.
- FN:s konvention om barnets rättigheter (artikel 19, 34).
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (2 kap 2 §).

2.4 Metod

Granskningen har utförts bl.a. genom **dokumentstudier** av regler m.m.

Intervjuer har genomförts med tjänstepersoner som har sakkunskap och ansvar för stöd till idéburen sektor. Dessa är: enhetschef och ekonom vid stadskontoret/avd. intern ledning och stöd; avdelningschef och enhetschef vid fritidsförvaltningens föreningsavdelning; enhetschef, utvecklingssekreterare och administrativ assistent vid kulturförvaltningens enhet för kulturanalys & stöd. Kontakter med handläggare m.fl. har skett via epost och telefon.

Granskningen omfattar **stickprovskontroller** på hantering av stöd till idéburen sektor. Syftet är att verifiera om stödmottagare, ansökningar, beslut, dokumentation och uppföljning stöd följer Malmö stads regler och interna styrdokument samt tillämpliga lagar.

2.5 Avgränsningar

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen, fritidsnämnden och kulturnämnden eftersom dessa hanterar stora bidragsbelopp. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt ingår inte. Stipendier till enskilda kulturskapare ingår inte.

Granskningen har vidare avgränsats till kommunstyrelsens och nämndernas hantering av stöd huvudsakligen under perioden januari-juni 2020.

Granskningen har genomförts under perioden maj-november 2020.

3 Fakta om stöd till idéburen sektor

3.1 Kommunstyrelsens stöd

Budget 2020 för stöd till idéburen sektor m.m.: ca 149 mkr. I detta belopp ingår även stöd till bl.a. andra nämnder och kommunala bolag, till Jobbpakt Malmö m.m. (ca 40 mkr), samt stadigvarande medlemsavgifter, partistöd m.m. (ca 44 mkr). Föreningar m.fl. ansöker och redovisar stöd direkt till stadskontoret. Ansökningar granskas av handläggare på stadskontoret, antingen individuellt eller genom beredning i den s.k. MINT-gruppen².

3.1.1 Stödmottagare och typer av stöd

Stödmottagare utgörs av olika typer av associationsformer, med olika ändamål. I denna granskning ingår kommunstyrelsens anslag för projekt och utredningar som bl.a. omfattar bidragsgivning som normalt ges i högst två år. Budget 2020: **ca 48,7 mkr.**

3.2 Fritidsnämndens stöd

Budget 2020 för stöd till idéburen sektor (huvudsakligen föreningsbidrag): **ca 116 mkr.** Föreningar m.fl. ansöker och redovisar stöd via Malmö stads hemsida i e-tjänsten ApN för föreningar (Aktivitetskort på Nätet). Bidragsenheten har 8 handläggare och enhetschef.

3.2.1 Stödmottagare och typer av stöd

De flesta stödmottagarna är ideella föreningar.

Fritidsnämndens stöd till idéburen sektor omfattar detta:

- möjlighet att söka bidrag.
- information, gratis utbildningar, boka anläggningar till 0-taxa eller till lägre pris, m.m.

De s.k. **allmänna bidragen** består av två kategorier:

- 1) **Beräkningsbidrag** (budget 2020 ca 34,8 mkr). Baseras på föregående års antal bidragsberättigade medlemmar och/eller antal deltagartillfällen:
 - Grundbidrag (finns i två versioner: kontant resp. konsulent³)

² Stadens gemensamma samrådsorgan för marknadsföring, information, näringsliv och turism (MINT), som bl.a. svarar för gemensamma bedömningar och samordning av stadens arrangemang och marknadsföring. MINT representeras av stadskontoret och förvaltningar med betydande egen arrangemangsverksamhet.

³ Konsulent arbetar i och för en ideell organisation eller förening. Konsulenten är ofta själv medlem eller funktionär.

- Aktivitetsbidrag (enbart inrapporterade deltagartillfällen)
 - Lokalkostnadsbidrag
 - Utbildningsbidrag (enbart antal bidragsberättigade medlemmar)
- 2) Riktade bidrag** (budget 2020 ca 13,5 mkr); benämns även ordinarie bidrag. Utbetalas efter en särskild bedömning:
- Arrangemangsbidrag, bidrag för spontanaktiviteter, lovbidrag, utvecklingsbidrag och lönebidrag⁴.

Utöver de allmänna bidragen finns bidragskategorier som bygger på olika typer av **avtal**⁵ (budget 2020 ca 67,8 mkr) delvis övertagna från stadsområdena när dessa avvecklades 2017. Följande kategorier av bidrag beslutas i nämndsbudgeten:

- Bidrag till organisationer (budget 2020 ca 3,3 mkr)
- Föreningsutveckling (budget 2020 ca 4,5 mkr)
- Lovverksamhet (budget 2020 ca 4,1 mkr)
- Bidrag till kultur- och samlingslokaler (budget 2020 ca 3,7 mkr)
- Föreningsdrivna mötesplatser (budget 2020 ca 19 mkr)
- Verksamhetsbidrag (budget 2020 ca 17,8 mkr, varav stiftelsen Malmö Sommargårdar⁶ ca 16 mkr)
- Stöd till ridverksamhet (budget 2020 ca 15,4 mkr, varav ca 10,4 hyra)

3.3 Kulturnämndens stöd

Budget 2020 för stöd till idéburen sektor (benämnt kulturstöd): **ca 76 mkr**. Kulturföreningar m.fl. ansöker och redovisar stöd via Malmö stads hemsida i e-tjänsten självserviceplattform. Extra stöd har fördelats till följd av pandemin. Enheten för kulturstöd och analys har enhetschef och 10 medarbetare, varav 6 handläggare och en administrativ assistent som arbetar specifikt med kulturstöd.

3.3.1 Stödmottagare och typer av stöd

Stödmottagarna är kulturorganisationer med lokal förankring i Malmö (ideell och ekonomisk förening, stiftelse, handelsbolag, kommandit- eller aktiebolag).

⁴ Generellt ges lönebidrag för anställda med nedsatt arbetsförmåga.

⁵ Avtalen benämns bl.a. avtal, fastställd modell, beslutad bidragsmodell, fast årligt bidrag.

⁶ Stiftelsen ska enligt uppgift årligen inkomma med en budgetskrivelse till fritidsnämnden, som bifogar denna till sin egen budgetskrivelse till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige. Fritidsnämnden verkställer sedan kommunfullmäktiges budgetbeslut. Fritidsnämndens presidium träffar delar av stiftelsens styrelse 1-2 ggr/år, vilket ger nämnden möjlighet till insyn i stiftelsens verksamhet; inga dokument begärs in från stiftelsen.

Kulturnämnden fördelar två huvudsakliga stöd:

- **Kulturstöd till fristående kulturorganisationer**, som består av två delar:
 - verksamhetsstöd. Avser etablerad, stabil och självständig kulturverksamhet av väsentlig betydelse för Malmös kulturliv på professionell nivå och av större omfattning. Verksamhetsstöd gäller för ett år.
 - projektstöd. Avser bl.a. ny verksamhet och verksamhet av mindre omfattning. Två typer av projektstöd finns: 1) för publika kulturarrangemang i Malmö och 2) för utvecklingsprojekt. Projektstöd kan sökas två gånger/år.
- **Stöd till studieförbund**. Villkor är att verksamheten bedrivs i Malmö; är godkänd av och får statsbidrag av Folkbildningsrådet; inte får aktivitetsbidrag från fritidsnämnden.

Verksamhetsstöd och projektstöd baseras på en **sammanvägd bedömning** av den inriktning, omfattning, kvalitet m.m. som framgår av ansökan. Stödet till studieförbunden baseras på en **kvantitativ beräkning** som i huvudsak bygger på studieförbundens nationella bidragssystem och verksamhetsstatistik.

4 Resultat av granskningen

Totalt omfattar granskningen 48 generella stickprov: 14 vid kommunstyrelsen, 18 vid fritidsnämnden och 16 vid kulturnämnden. Därutöver ingår i granskningen ytterligare ca 3 * 5 stickprov per styrelse/nämnd i syfte att granska 1) avslagna ansökningar, 2) beslutsattest av utbetalda bidrag och 3) uppföljning av bidrag som redovisas året efter verksamhetsåret.

Urvalet i relation till totala bidrag:

- Kommunstyrelsen: 12,5 mkr av totalt ca 48,7 mkr.
- Fritidsnämnden: ca 13 mkr av totalt ca 116 mkr.⁷
- Kulturnämnden: ca 20,2 mkr av totalt ca 76 mkr.

Urvalet har gjorts för att täcka olika typer av verksamheter som får bidrag, olika typer av bidrag och bidragsbelopp, samt olika handläggare.

⁷ Fritidsnämnden har relativt sett fler bidrag på lägre belopp, varför stickprovsandelen är mindre av totalbeloppet jämfört med kommunstyrelsen och kulturnämnden.

4.1 Stödmottagare och ansökningar

Säkerställer styrelsen/nämnden att stödmottagare och ansökningar uppfyller villkor för beviljande/avslag av stöd enligt gällande bestämmelser och regelverk?

Nej, inte i alla delar.

4.1.1 Bedömning

Bedömningen är att **kommunstyrelsen, fritidsnämnden** och **kulturnämnden** inte i alla delar säkerställer att stödmottagare och ansökningar uppfyller villkor för beviljande/avslag av stöd enligt gällande bestämmelser och regelverk.

Granskningen visar genom stickprov att **kommunstyrelsen, fritidsnämnden och kulturnämnden** beträffande stödmottagare har avvikelser mot kommunfullmäktiges ”Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor” samt vad gäller **fritidsnämnden** mot interna riktlinjer. Beträffande ansökningar visar stickprov att **fritidsnämnden** och, i några fall, **kommunstyrelsen** har avvikelser mot kommunfullmäktiges ”Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor” samt vad gäller **kommunstyrelsen** mot interna riktlinjer.

Kommunstyrelsen, fritidsnämnden och **kulturnämnden** rekommenderas att säkerställa att:

- ekonomisk redovisning från stödmottagaren är komplett och aktuell.
- uppgift finns om att stödmottagaren inte har förfallen skuld hos Skatteverket, Malmö stad och Kronofogden.
- aktuell revisionsberättelse begärs från stödmottagaren.
- det finns rutiner för bedömning av att stödmottagare är i överensstämmelse med de demokratiska värderingar som Malmö stad står för.
- stödmottagare som hyr egna lokaler har aktuell och godkänd brandskyddskontroll och i övrigt bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete.
- stödmottagare har kontrollerat registerutdrag för ledare som arbetar med barn i annan verksamhet än skola och barnomsorg.

Kommunstyrelsen och **fritidsnämnden** rekommenderas att säkerställa att:

- det av ansökan eller på annat sätt tydligt framgår om verksamheten har fått eller ansöker om bidrag från flera nämnder inom Malmö stad.

Kommunstyrelsen och **kulturnämnden** rekommenderas att säkerställa att:

- stödmottagaren årligen inlämnar justerat årsmötesprotokoll eller motsvarande.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att:

- ansökan tydligt kan härledas till Malmö stads budgetmål.
- bidrag från KS anslag för projekt och utredningar inte ges under en tid som är längre än två år.

Fritidsnämnden rekommenderas att säkerställa att:

- det görs årliga stickprovskontroller på att föreningar har aktuellt medlemsregister och att de följer reglerna för medlemsregister.

4.1.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation/er

4.1.2.1 Krav på stödmottagaren

I kommunfullmäktiges ”Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor” framgår bl.a. en rad krav på stödmottagarna; se bilaga på sid 29. En generell iakttagelse som gäller både kommunstyrelsen och de två nämnderna är att dokument som styrker dessa krav i varierande omfattning antingen saknas eller inte är aktuella:

- **Ekonomisk redovisning enligt god redovisningssed.** Avvikelse finns i stickproven vid **kommunstyrelsen** (2 av 14), **fritidsnämnden** (14 av 18) och **kulturnämnden** (8 av 16). Bristerna består i att årsredovisning t.ex. saknas helt, saknar balansräkning eller inte är aktuell.
- **Utan förfallen skuld hos Skatteverket, Malmö stad och Kronofogden.** Avvikelse finns i stickproven vid **kommunstyrelsen** (7 av 14), **fritidsnämnden** (18 av 18) och **kulturnämnden** (16 av 16). Bristen består i att uppgift saknas om förfallna skulder. Fritidsnämnden har löpande och aktuell uppföljning av föreningar som har förfallna skulder till fritidsförvaltningen.⁸ Enligt uppgift kan information om föreningar som har förfallna skulder förmedlas via Malmö stads s.k. bidragsnätverk. Det finns dock inget gemensamt dokument eller struktur för uppföljning av förfallna skulder.
- **Valt styrelse och revisorer enligt stadgarna.** Avvikelse finns i stickproven vid **kommunstyrelsen** (7 av 14), **fritidsnämnden** (10 av 18) och **kulturnämnden** (7 av 16). Bristen är huvudsakligen att revisionsberättelse ofta saknas eller inte är aktuell. Även om styrelse och revisorer i stickproven har

⁸ Under 2020 har bl.a. ett antal fotbollsföreningar spärrats till följd av förfallna skulder.

valts enligt stadgarna och styrelsen enligt årsmötesprotokoll har beviljats ansvarsfrihet, så utesluter inte detta ovillkorligen att revisionsberättelsen är utan kritik.

Ett annat krav som ingår i kommunfullmäktiges ”Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor” är att de bidragsgivande nämnderna **ska säkerställa att den verksamhet som får stöd är i överensstämmelse med de demokratiska värderingar som Malmö stad står för**. De intervjuade i denna granskning har uttryckt svårigheter att kunna göra detta i praktiken, vilket de två nämnderna även uttryckte i remissyttranden på kommunfullmäktiges ”Regler och riktlinjer [...]”. Kommunstyrelsen uttryckte liknande synpunkter i remissyttrandet på demokrativillkorsutredningen⁹. Ett av stickproven vid **kulturnämnden** är f.n. (201101) under utredning av bl.a. kulturförvaltningen då stödmottagaren misstänks ha brutit mot kommunfullmäktiges bestämmelse om demokratiska värderingar; kulturförvaltningen blev uppmärksammas på detta av en extern organisation.

Fritidsnämnden har i ”Fritidsnämndens allmänna bestämmelser - Föreningsstöd 2020” ett antal krav på stödmottagare, t.ex.:

- **Stödmottagaren ska årligen inlämna justerat årsmötesprotokoll.** I 16 av 18 stickprov vid fritidsnämnden finns justerat årsmötesprotokoll; i 2 stickprov saknas det senaste justerade årsmötesprotokollet¹⁰. Justerat årsmötesprotokoll eller motsvarande saknas i 5 av 14 stickprov vid **kommunstyrelsen** och i 11 stickprov av 16 vid **kulturnämnden**. De två senare har inget krav på att stödmottagaren i förekommande fall ska lämna in justerat årsmötesprotokoll eller motsvarande, med undantag för kulturnämnden som i e-tjänsten har bestämmelser om detta för verksamhetsstöd.
- **Stödmottagaren ska ha verksamhet i godkända lokaler (brandsynade lokaler med bygglov).** Bestämmelsen har sin grund i bl.a. Lagen om skydd mot olyckor, som reglerar systematiskt brandskyddsarbete (SBA)¹¹ m.m. Dokument som visar t.ex. godkänd brandskyddskontroll begärs inte längre in av fritidsnämnden. Detta gör inte heller kommunstyrelsen i förekommande fall. Kulturnämnden begär hyresavtal för mottagare av verksamhetsstöd som ofta hyr egna lokaler; kontroll görs enligt uppgift även vid behov,

⁹ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället SOU 2019:35. Utredningen har bl.a. tagit fram en vägledning som ska stödja handläggare på statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter i tillämpningen av demokrativillkoret. Ny utredning ska tillsättas.

¹⁰ I ett av fallen har föreningen, som i fortsättningen kommer att nekats bidrag, inte skickat protokollet trots påminnelse. I det andra fallet gäller det Malmö Sommargårdar, som inte har krav på sig att skicka handlingar utöver budgetskrivelse.

¹¹ Genom Statens räddningsverks allmänna råd och kommentarer om systematiskt brandskyddsarbete (SRVFS 2004:3).

t.ex. vid ansökan om projektstöd för att ha konsert i industrilokal. I 2 av kulturnämndens 16 stickprov finns hyresavtal med systematisk brandskyddsdocumentation; i 3 stickprov finns interna upplåtelseavtal från 2011-2012 för vilka hänvisas till kulturförvaltningens enhet för lokaler och säkerhet. Generellt hänvisar de två nämnderna till att stödmottagarna ansvarar för att lokaler är lämpliga; fritidsnämnden lämnar närmare information om detta i regler för lokalkostnadsbidrag och i ApN.

- **Stödmottagaren ska ha kontrollerat registerutdrag för ledare som arbetar med barn i annan verksamhet än skola och barnomsorg.** Kravet¹² anknyter till KF:s Regler och riktlinjer för stöd till idéburen sektor om att särskilt beakta och respektera FN:s konvention om barnets rättigheter. Den typ av verksamhet som avses är huvudsakligen aktuell i fritidsnämndens stödgivning (6 av 18 stickprov), men förekommer även i stickproven för kommunstyrelsen (1) och kulturnämnden (1). Ingen kontroll har i stickproven gjorts av att stödmottagaren har begärt utdrag ur belastningsregistret. Fritidsförvaltningen uppger att regeln är ny för 2020 och att det inte fastställts rutiner för detta ännu.
- **Stödmottagaren med majoritet religiösa aktiviteter får inte bidrag.** Ett av stickproven vid fritidsnämnden avser en förening som bedriver religiös verksamhet. Fritidsnämnden har i ärendet ”Föreningsstöd 2020” 191212 beslutat om dispens så att denna förening kan beviljas lönebidrag under 2020.
- **Medlemmarna ska ingå i medlemsregistret.** Vid fritidsnämnden efterfrågas medlemsregister enbart vid registrering samt i samband med särskild granskning och vissa möten, varför registren i de 18 stickproven inte är aktuella. Fritidsförvaltningen uppger att många av de brister som de ser i samband med särskilda granskningar är kopplade till medlemsregister. De har övervägt att begära in alla medlemsregister men de menar att granskning skulle kräva för stor tidsinsats. Sedan en tid överförs uppgifter automatiskt från närvarokorten i ApN till den s.k. föreningsrapporten som föreningarna ska fylla i årligen. Dessa uppgifter, som inkluderar personnummer, genererar sedan bl.a. grundbidraget. Detta innebär bl.a. att bara folkbokförda i Malmö stad räknas in. Dessutom har enligt uppgift många föreningsars antal medlemmar minskat sedan detta infördes, vilket fritidsförvaltningen tolkar som att uppgifterna är mer korrekta. Det kan dock inte uteslutas att i Malmö

¹² Se även lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. 1 § Den som erbjuds en anställning i staten, en kommun, en region, ett företag eller en organisation ska, om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, på begäran av den som erbjuder anställningen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister.

folkbokförda personer som inte är medlemmar rapporteras av stödmottagaren.

För **kulturnämnden** har i stickproven inte konstaterats avvikelser som rör deras nämndsspecifika krav på stödmottagare. **Kommunstyrelsen** har inga egna specifika krav på stödmottagare, utöver kommunfullmäktiges krav.

4.1.2.2 Krav på ansökan

I kommunfullmäktiges ”Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor” framgår att ansökan om bidrag ska:

- **tydligt ange om verksamheten har fått eller ansöker om bidrag från flera nämnder inom Malmö stad.** Vid **kommunstyrelsen** framgår detta i 11 av 14 stickprov av tjänsteskrivelsen. Vid **fritidsnämnden** framgår detta inte av ansökningarna i de 18 stickproven. I **kulturnämndens** ansökningar framgår om stödmottagaren ansöker om stöd från andra källor (såväl nämnder i Malmö stad som statliga myndigheter etc.). En sammanställning av vilka som sökt bidrag (inkl. belopp) från nämnderna görs årligen av det s.k. bidragsnätverket, men denna excel, som omfattar drygt 600 stödmottagare, är per 201101 bara uppdaterad t.o.m. 2018.

Kommunstyrelsen har ett antal krav på ansökningar som inte finns hos fritidsnämnden och kulturnämnden, t.ex. ska ansökan:

- **kunna härledas till Malmö stads budgetmål.** I 3 av de 14 stickproven har detta inte gjorts explicit. Kopplingen framgår i övriga fall i tjänsteskrivelserna, där kopplingen tydliggörs genom direkt hänvisning till tillämpliga kommunfullmäktigemål.
- **vara i enlighet med KS riktlinjer för finansiering.** Kommunstyrelsens anslag för projekt och utredningar ska användas för projekt i uppstartsfasen, vilket innebär en begränsning på högst två år. I 3 av de 14 stickproven har bidrag givits under en tid som är längre än två år.

För **fritidsnämnden** och **kulturnämnden** har i stickproven inte konstaterats avvikelser som rör deras nämndsspecifika krav på ansökan.

4.2 Delegationsordning och attestinstruktion

Följs delegationsordning och attestinstruktion?

Ja, med några undantag för kommunstyrelsen och fritidsnämnden.

4.2.1 Bedömning

Bedömningen är att **kommunstyrelsen** och **fritidsnämnden** med några undantag följer resp. styrelses/nämnds delegationsordning och attestinstruktion. Bedömningen är att **kulturnämnden** följer resp. styrelses/nämnds delegationsordning och attestinstruktion.

Granskningen visar genom stickprov att beslut vid **kommunstyrelsen** och **fritidsnämnden** i huvudsak har fattats enligt delegationsordning och att beslutsattest av utbetalningar har skett i enlighet med attestinstruktion. Vid kommunstyrelsen fattas beslut om avslag på ansökningar om stöd delvis på tjänstenivån. Vid fritidsnämnden fattas beslut om extra lovbidrag utöver beloppsgräns för lovbidrag i delegationsordningen. Granskningen visar genom stickprov att beslut vid **kulturnämnden** har fattats enligt delegationsordning och att beslutsattest av utbetalningar har skett i enlighet med attestinstruktion.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att:

- beslut om avslag på ansökningar om stöd fattas av kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott.

Fritidsnämnden rekommenderas att säkerställa att:

- delegationsordningens beloppsgräns för lovbidrag inte kringgås genom att ytterligare belopp beviljas som s.k. extra lovbidrag.

4.2.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation/er

I **kommunstyrelsens** verksamhet fattas alla beslut om beviljande av ansökningar om stöd, helt eller delvis, antingen av kommunstyrelsens arbetsutskott (≤ 1 mkr) eller kommunstyrelsen (> 1 mkr). Avslag har delvis hanterats på tjänstenivån, antingen på handläggarnivå eller genom beredning i den s.k. MINT-gruppen¹³. Stadskontoret uppger att ett ärende om ändring i denna hantering förbereds; en ny beredning föreslås hantera samtliga ansökningar,

¹³ Stadens gemensamma samrådsorgan för marknadsföring, information, näringsliv och turism (MINT), som bl.a. svarar för gemensamma bedömningar och samordning av stadens arrangemang och marknadsföring. Representeras av stadskontoret och förvaltningar med betydande egen arrangemangsverksamhet.

inkl. de som hanteras i MINT-gruppen, och samtliga ansökningar föreslås beslutas av antingen kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott, oavsett om beredningen föreslår beviljande eller avslag. I samtliga 14 stickprov av beviljat stöd har delegationsordningen följts. I 1 av 5 stickprov av ansökan om stöd som avslagits har beslut fattats på tjänstenivån.

Attestinstruktionen har följts i 5 av 5 stickprov av beslutsattest.

I **fritidsnämndens** verksamhet beslutar nämnden genom budget dels en ram för de s.k. allmänna bidragen, dels om belopp per förening/organisation i de fall där avtal finns. Delegationsordningen reglerar beslut om enskilda s.k. allmänna bidrag; beroende på typ av bidrag och belopp kan avdelningschef, enhetschef eller planeringssekreterare fatta delegationsbeslut. Flera bidragstyper betraktas som ren verkställighet.¹⁴ I samtliga 18 stickprov har delegationsordningen följts. Däremot har det konstaterats att lovbidrag upp till 50 tkr kan beviljas eller avslås av planeringssekreterare i ApN samt att belopp därutöver kan beviljas på samma sätt i form av s.k. extra lovbidrag, vilket invaliderar regeln om max 50 tkr.

Attestinstruktionen har följts i 5 av 5 stickprov av beslutsattest.

I **kulturnämndens** verksamhet beslutar nämnden genom en särskild kulturstödsbudget dels om verksamhetsstöd till studieförbund och organisationer med fastställda belopp per förbund resp. organisation, dels om en ram för det s.k. projektstödet. Delegationsordningen reglerar beslut om enskilda projektstöd; beroende på belopp kan kulturdirektör eller enhetschef fatta delegationsbeslut om såväl beviljande som avslag; direktören har vidaredelegerat beslutsrätten > 100 tkr till enhetschefen. Inga bidrag beviljas eller avslås genom ren verkställighet. I samtliga 16 stickprov har delegationsordningen följts.

Attestinstruktionen har följts i 5 av 5 stickprov av beslutsattest.

¹⁴ För dessa bidragstyper som styrs av föreningarnas närvaro- och aktivitetsrapportering i ApN – grundbidrag, aktivitetsbidrag, lokalkostnadsbidrag, utbildningsbidrag och startbidrag - saknas utrymme för självständiga bedömningar och beslutsalternativ, och därav ren verkställighet istället för delegationsbeslut.

4.3 Dokumentation

Dokumenteras stöd på det sätt som ansvarig styrelse/nämnd bestämt?

Ja, med ett undantag för kommunstyrelsen.

4.3.1 Bedömning

Bedömningen är att **kommunstyrelsen** i huvudsak dokumenterar stöd som ansvarig styrelse/nämnd bestämt samt att och **fritidsnämnden** och **kulturnämnden** dokumenterar stöd som ansvarig styrelse/nämnd bestämt.

Granskningen visar genom stickprov att kommunstyrelsen inte använder den mall för återrapportering till kommunstyrelsen som beslutades 2016.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- tydliggöra hur återrapportering ska ske av utbetalade bidrag.

4.3.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation/er

I kommunfullmäktiges ”Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor” framgår detta om dokumentation: Överenskommelser och beslut om bidrag ska dokumenteras på det sätt som ansvarig nämnd bestämmer. Dokumentationen ska ge tydlig information om formen och omfattningen av bidraget, vilken verksamhet som avses och övriga villkor för bidraget.

Dokumentationen följer i princip den struktur som finns i t.ex. Platina¹⁵ och Malmö stads e-tjänst för stödhantering. Fritidsnämnden och kulturnämnden har beslutat om detaljerade regler för hur ansökningar m.m. ska dokumenteras genom ”Fritidsnämndens allmänna bestämmelser - Föreningsstöd 2020” resp. ”Malmö stads kulturstöd - bestämmelser 2019-02-04” och ”Malmö stads stöd till studieförbunden - bestämmelser 2017-12-13”.

I **kommunstyrelsens** verksamhet dokumenteras handläggningen av ansökningar huvudsakligen i tjänsteskrivelser och i MINT-gruppens¹⁶ protokoll. Delegationsbeslut/styrelsebeslut finns i Platina I samtliga 14 stickprov finns

¹⁵ Malmö stads system för dokument- och ärendehantering.

¹⁶ Stadens gemensamma samrådsorgan för marknadsföring, information, näringsliv och turism (MINT), som bl.a. svarar för gemensamma bedömningar och samordning av stadens arrangemang och marknadsföring. Representeras av stadskontoret och förvaltningar med betydande egen arrangemangsverksamhet.

dokumentation i enlighet med detta. Det finns även en mall för återrapportering¹⁷ av kommunstyrelsens anslag som denna 2016 gav stadskontoret i uppdrag att upprätta¹⁸; tillämpningen av denna har kontrollerats genom utökade stickprov (5 st); mallen har inte använts. Istället har återrapportering gjorts via tjänsteskrivelser och stödmottagarens redovisning i samband med att stödmottagaren på nytt ansöker om stöd.

I **fritidsnämndens** verksamhet använder både föreningar och handläggare tjänsten ApN för föreningar (Aktivitetskort på Nätet) för kommunikation och handläggning, avslag med motivering, m.m. Delegationsbeslut/nämndsbeslut finns i Platina. Handläggarna har rutinbeskrivningar för respektive bidrag till sin hjälp. Inga avvikelser har noterats i stickproven.

I **kulturnämndens** verksamhet använder både föreningar och handläggare e-tjänsten självserviceplattform på Malmö stads hemsida för kommunikation och handläggning, avslag med motivering, m.m. Delegationsbeslut/nämndsbeslut finns i Platina. Handläggarna har checklistor för respektive bidragstyp till sin hjälp. Inga avvikelser har noterats i stickproven.

4.4 Återkrävande m.m. av stöd

Sker innehållande, stoppande eller återkrävande av beviljat stöd enligt gällande lagstiftning och stadens interna riktlinjer i en rättssäker process?

Nej, beträffande kommunstyrelsen och fritidsnämnden. Ja, i huvudsak beträffande kulturnämnden.

4.4.1 Bedömning

Bedömningen är att **kommunstyrelsen** och **fritidsnämnden** inte hanterar innehållande, stoppande eller återkrävande av beviljat stöd enligt gällande lagstiftning och stadens interna riktlinjer i en rättssäker process. **Kulturnämnden** bedöms huvudsakligen hantera innehållande m.m. enligt gällande lagstiftning och stadens interna riktlinjer i en rättssäker process.

Granskningen visar genom stickprov att **kommunstyrelsen** och **fritidsnämnden** i sina beslut om stöd inte tydligt anger ett återkallelseförbehåll, men att **kulturnämnden** gör det, med undantag för beslut om stöd till studieförbund där information om villkor för stödet i allmänhet finns i brev med beslut

¹⁷ Mallen innehåller rubriker med anvisningar i syfte att säkerställa innehållet i återrapporteringen.

¹⁸ KS 2016-10-05 Rutiner för bidragsgivning.

om stöd genom hänvisning och länkar till kulturnämndens bestämmelser respektive till Malmö stads riktlinjer.

Kommunstyrelsen, fritidsnämnden och kulturnämnden rekommenderas att:

- i samtliga beslut om beviljat stöd tydliggöra att beslutet kan återkallas m.m. under vissa förutsättningar och att tydliggöra vilka dessa förutsättningar är.

4.4.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation/er

När kommunstyrelsen och nämnderna (eller tjänstepersoner genom delegation) beslutar om att bevilja stöd till organisationer så är detta ett förvaltningsrättsligt gynnande beslut. För att nämnderna på ett rättssäkert sätt ska kunna ändra ett gynnande beslut om att bevilja ekonomiskt stöd genom att hålla inne, stoppa eller återkräva ett bidrag till en organisation måste detta ske enligt allmänna rättsliga principer gällande ändring av beslut¹⁹. Ett gynnande beslut kan som huvudregel inte ändras, men det finns tre undantag:

- **Återkallelseförbehåll.** Ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet. Den bidragsgivning som en kommun kan bedriva är ofta inte författningsreglerad. För att ett gynnande beslut ska kunna återkallas krävs därför att det av beslutet framgår att det finns ett återkallelseförbehåll. Det är inte tillräckligt att i svepande ordalag ange att ett beslut kan komma att omprövas eller ändras om det framkommer skäl för det.
- **Säkerhetsskäl.** Återkallelse av ett gynnande beslut anses också möjlig av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl.
- **Vilseledande.** Återkallelse kan ske, om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter. Vilseledande kan även vara att undanhålla vissa upplysningar som hade behövts lämnas.

Av de i granskningen förekommande allmänna styrdokumenterna framkommer att uppföljning ska ske. Det framgår även, vad gäller återbetalning av bidrag, att Malmö stad kan hålla inne, stoppa eller kräva tillbaka beviljat bidrag. Det framgår dock inte hur nämnderna ska agera vid återkallelse av beslut.

¹⁹ Av 37 § förvaltningslagen framgår när en myndighet får ändra ett beslut som är gynnande för enskild part. Enligt 2 § förvaltningslagen tillämpas 37 § inte i sådana ärenden hos kommuner där besluten kan överklagas genom laglighetsprövning. Reglerna om att ändra gynnande beslut i förvaltningslagen grundar sig dock på allmänna rättsliga principer.

Av styrdokumentet som styr bidrag i **kommunstyrelsens** verksamhet framgår att uppföljning ska ske. Någon närmare reglering eller stöd kring vad som gäller om uppföljningen visar på brister hos den verksamhet som tagit emot bidrag kan inte utläsas av styrdokumentet.

Under året har kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott fattat ett antal beslut om bidrag där det av tjänsteskrivelsen framgår att stadskontoret lyfter fram en särskild Coronaklausul. Denna klausul reglerar vad som händer kring återbetalning om ett evenemang inte blir av på grund av den rådande Corona-situationen. Av det beslut som sedan fattas och som bygger på tjänsteskrivelsen framgår dock inte att det finns ett förbehåll.

Av de i de 14 stickproven ingående besluten om stöd som fattats av kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott är det bara i 1 som det framgår återkallelseförbehåll; detta är relaterat till pandemin, så som framgår av föregående stycke.

Av **fritidsnämndens** ”Regelverk Föreningsliv - Idrott och fritid 2020” framgår bl.a. att missbruk eller lämnande av oriktiga ansökningsuppgifter kan leda till återbetalningsskyldighet, avstängning och polisanmälan. Det finns beroende på bidragstyp ytterligare bestämmelser om återbetalningsskyldighet m.m., t.ex. om redovisning av bidrag inte skickas in i tid; dessa framgår av ApN i samband med att ansökan görs. I de beslutshandlingar (alt. beskedshandlingar) som stödmottagaren får saknas återkallelseförbehåll i 18 av 18 stickprov.

Av **kulturnämndens** ”Malmö stads kulturstöd – bestämmelser” framgår att stöd som beviljats på grundval av felaktiga eller vilseledande uppgifter i ansökan kan medföra skyldighet att återbetala stödet. I bestämmelser för studieförbunden finns motsvarande formulering, fast med tillägget ”gravt” felaktiga. Kulturnämnden beslutar årligen om en kulturstödsbudget med projektbidrag, verksamhetsstöd och stöd till studieförbunden. Utifrån detta beslut skrivs ett beslutsmeddelande till föreningen, organisationen m.fl. där det framgår uppgifter kring stödet. Av beslutsmeddelandet om projektstöd och verksamhetsstöd framgår bl.a. att stödmottagaren kan bli återbetalningsskyldig under vissa förutsättningar. Av beslutsmeddelande om stöd till studieförbunden - 2 av 16 stickprov - saknas ett uttryckligt återkallelseförbehåll i beslutshandlingen; villkor för stödet i allmänhet finns i brev med beslut om stöd genom hänvisning och länkar till kulturnämndens bestämmelser respektive till Malmö stads riktlinjer.²⁰

²⁰ Kulturnämnden beslutade 200416 till följd av stora problem inom studieförbundet NBV Syd (Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet) att ålägga dem en återbetalning, och att sex av de övriga studieförbunden får utbetalt en retroaktiv kompensation.

4.5 Uppföljning av stöd

Görs uppföljning av att utbetalda stöd följer gällande bestämmelser och regelverk, samt återrapporteras till nämnd/styrelse?

Ja, i huvudsak.

4.5.1 Bedömning

Bedömningen är att **kommunstyrelsen**, **fritidsnämnden** och **kulturnämnden** i huvudsak följer upp att utbetalda stöd följer gällande bestämmelser och regelverk, samt återrapporteras till nämnd/styrelse.

Granskningen visar genom stickprov att **kommunstyrelsen**, **fritidsnämnden** och **kulturnämnden** på olika sätt följer upp utbetalda stöd samt återrapporterar till styrelse/nämnd. Kontroll av aktiviteter på plats genomförs i mindre utsträckning, och kvitton/fakturor begärs generellt inte av stödmottagarna, med undantag för de ordinarie bidragen (s.k. riktade bidrag) vid fritidsnämnden.

Kommunstyrelsen och **fritidsnämnden** och **kulturnämnden** rekommenderas att säkerställa att:

- kvitton/fakturor i högre grad begärs för kontroll av vad utbetalda bidrag faktiskt används till.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- alltid besluta om tidpunkt för uppföljning i beslut om stöd.
- tydliggöra hur återrapportering ska ske av utbetalade bidrag.

4.5.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation/er

Av kommunfullmäktiges ”Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor” framgår bl.a.:

- Grundförutsättningen för stöd och bidragsgivningen är tillit.
- Alla beviljade bidrag och den verksamhet som får stöd ska följas upp. Utöver det kan fördjupade stickprovskontroller förekomma.
- Vid misstanke om att kraven inte uppfylls ska nämnden inleda en granskning och ta kontakt med den berörda verksamheten.
- Stödmottagaren ska använda beviljat bidrag till det ändamål som verksamheten ansökt om, i enlighet med dessa riktlinjer och respektive nämnds beslut om bidrag.

Enligt beslut i kommunfullmäktige 190425 ska bidragsgivande nämnder se över samarbetsformer kring bidragsgivning. Detta arbete är enligt uppgift en del i det löpande nätverksarbetet i handläggarnätverket/bidragsnätverket.

Kommunstyrelsen beslutade 190901 i ärendet ”Ekonomisk brottslighet mot välfärden – förslag på fortsatt arbete med handlingsplaner”²¹ att stadskontoret i samarbete med arbetsmarknads- och socialförvaltningen och fritidsförvaltningen ska samordna arbetet mot ekonomisk brottslighet samt att stadskontoret skulle återrapportera konkretiserade handlingsplaner till kommunstyrelsen i början av 2020. I protokoll från stadskontorets ledningsgrupp 200519 framgår att det finns behov av övergripande samordning och uppföljning, och ingen enskild förvaltning kan arbeta med frågan. Kommunstyrelsen beslutade 200819 att:

- godkänna handlingsplanen “Att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden”.
- uppmana nämnder och helägda bolag att i relevanta delar och erforderlig omfattning bedriva fortsatt utvecklingsarbete inom de områden som omfattas av och redogörs för i handlingsplanen.
- uppdra åt stadskontoret att bedriva fortsatt utvecklingsarbete och uppföljning samt stödja nämnder och helägda bolag i arbetet med att förebygga och hantera ekonomisk brottslighet och oegentligheter i välfärden.

Kommunstyrelsen beslutade²² 2016 bl.a. att ge stadskontoret i uppdrag att framställa en mall för uppföljning av kommunstyrelsens beviljade projekt. En skriftlig återrapportering ska skickas till stadskontoret efter ett år. I rapporten ska projektägaren förklara hur de tänker finansiera projektet långsiktigt, d.v.s. efter uppstartsfasen på två år. Stadskontoret ska därefter presentera rapporten för kommunstyrelsen. Tillämpningen av mallen har kontrollerats genom utökade stickprov (5 st); mallen har inte använts. Istället har återrapportering gjorts via tjänsteskrivelser och stödmottagarens redovisning i samband med att stödmottagaren på nytt ansöker om stöd.

Uppföljningen varierar mellan handläggarna. Det finns inga detaljerade anvisningar om vad den ska innehålla, utöver det som kortfattat framgår av mallen för återrapportering. Kvitton/fakturor krävs inte av stödmottagarna.²³

Kommunstyrelsen resp. KS arbetsutskott har i 11 av de 14 stickproven för 2020 beslutat om tidpunkt för återrapportering från stödmottagaren.

²¹ Företag och föreningar är ett av fyra huvudområden i ärendet.

²² KS 2016-10-05 Rutiner för bidragsgivning.

²³ KL 6:6 2 st: Nämnderna ska [...] se till att den interna kontrollen är tillräcklig [...].

Stadskontoret förbereder ett ärende om att bl.a. skapa bättre tjänstemannaberedning av bidragsärendena. Vilka förslag detta kommer att innehålla är vid tidpunkten för granskningen (nov 2020) inte fastställt.

Vid **fritidsnämnden** ska enligt "Fritidsnämndens allmänna bestämmelser – Föreningsstöd 2020" en **årlig grundkontroll** göras i samband med att registrerade föreningar skickar in obligatoriska årshandlingar, vilket sker i mars och september.

Fritidsförvaltningens grundkontroll omfattar bl.a.:

- Årsmöteshandlingar, föreningsrapport, närvarokort, föreningsbesök, kontroll av anläggningsutnyttjande

Vid fritidsnämnden har grundkontroll gjorts för samtliga 18 stickprov. Fritidsförvaltningens bidragsenhet har listor över alla föreningar, vilket datum föreningen har årsmöte och vilka dokument som ska skickas in. En av bidragsenheten registratorer gör en första kontroll av inkomna dokument och noterar vad som inte inkommit samt gör en första granskning kring andra synpunkter. En grupp på enheten arbetar med årshandlingar och följer upp dokument som inte inkommit samt genomför en kontroll av innehållet i årshandlingarna, till exempel om styrelsen fått ansvarsfrihet. Utöver detta kontrolleras enligt uppgift att föreningarna skickar in handlingar i rimlig tid efter årsmötet, samt att föregående års ev. synpunkter som fritidsförvaltningen haft på föreningens årsmöte har åtgärdats.

Kvitton/fakturor begärs in enligt fritidsnämndens riktlinjer för ordinarie bidrag (s.k. riktade bidrag²⁴), men begärs generellt inte för mindre arrangemangsbidrag, bidrag till föreningsdrivna mötesplatser och verksamhetsbidrag.²⁵ För större arrangemangsbidrag krävs enligt uppgift kvitto/fakturor, men det förekommer att enbart utdrag ur stödmottagarens redovisningssystem begärs.²⁶ Arrangemangsbidrag och avtalsbaserade bidrag är ofta på större belopp än de ordinarie/riktade bidragen. För lönebidrag begärs lönebesked och avstämning mot kontrolluppgift²⁷ görs.

²⁴ Bidrag för drop in, lokalkostnadsbidrag, utvecklingsbidrag och utbildningsbidrag.

²⁵ KL 6:6 2 st: Nämnderna ska [...] se till att den interna kontrollen är tillräcklig [...].

²⁶ För mindre och större arrangemangsbidrag svarar arrangemangsenheten för kontroll, d.v.s. inte bidragsenheten.

²⁷ Som följd av GDPR kan förvaltningen inte kräva in kontrolluppgift direkt från skatteverket, utan måste uppmana stödmottagaren att skicka detta dokument.

Fritidsnämnden genomför årligen i ett riskbaserat²⁸ urval ca 15 **särskilda granskningar** mot bedömningsgrunder²⁹ och konsekvensbeskrivningar avseende grundbidrag och aktivitetsbidrag. **Fördjupad granskning** kan genomföras om förvaltningen får uppgifter som kan påverka en förenings registrering, bidrag eller bokning av anläggningar; metod och bedömning anpassas till respektive fall. Förvaltningen väljer ut föreningar som ska genomgå särskild eller fördjupad granskning, och nämnden beslutar om granskningarna inkl. konsekvenser. I särskilda granskningar kontrolleras bl.a. detta:

- föreningsrapport, årshandlingar, stadgar, medlemsregister, närvarokort i det digitala bidragssystemet ApN (Aktivitetskort på Nätet) samt eventuell annan skriftlig dokumentation som styrker att medlemmarna varit aktiva.

Dessa handlingar kontrolleras och jämförs bl.a. mot föreningens ansökan om aktivitetsbidrag.

Fritidsnämnden har t.o.m. 201015 beslutat om fyra särskilda granskningar. Normalt är de fler, men till följd av bl.a. pandemin. Vidare har en uppföljning av fördjupad granskning³⁰ beslutats av fritidsnämnden.

Kontroll av aktiviteter och närvaro på plats utförs genom besök som noteras i excel- eller doc-filer. Eftersom det rör sig om väldigt många stödmottagare och aktiviteter hinner de bara med en liten andel kontroller på plats. Förvaltningens idrottsplatsvaktmästare gör besöksrapporter eftersom de rör sig kontinuerligt kring anläggningarna. När bidragsenheten gör kontroller på plats noteras antal deltagare, kön, ungefärlig ålder samt övriga synpunkter. Lovverksamhet uppges kontrolleras mer kontinuerligt.

Rapportering av uppföljning till fritidsnämnden görs på flera sätt (exempel):

- Bidragsverksamheten följs upp via indikatorer i den ordinarie målstyrningen.
- Personal på föreningsavdelningen har årligen ett flertal presentationer för fritidsnämnden kring uppföljning av bidrag.
- Under 2020 hölls ett första möte benämnt bidragspresidium³¹. Till följd av pandemin har ytterligare möten skjutits fram.

²⁸ Riskerna rör främst avvikelser eller förändringar i deltagartillfällena och/eller antal medlemmar. Föreningar som ansöker om konsulenttjänst för första gången tas ut för särskild granskning (uppgift 181122).

²⁹ Bl.a. checklistor.

³⁰ SSU Malmö.

³¹ KNAU, fritidsdirektör, avd.chef föreningsavdelningen och bidragsenhetens chef.

- Fritidsnämnden lät 2019 konsulten EY gå igenom granskningsprocessen. Förvaltningen skulle baserat på förslagen i EY:s rapport återkomma till fritidsnämnden med förslag på åtgärder i augusti 2020.³² En muntlig information gjordes av avdelningschefen på fritidsnämndens sammanträde i augusti.
- Fritidsnämndens interna kontrollplan plan 2020 innehåller en granskning av samtliga typer av föreningsbidrag, som ska kartläggas och processbeskrivas³³. Rutinerna ska riskbedömas och därefter ska uppdrag ges till externt revisionsföretag att genomföra fördjupade granskningar.

Vid **kulturnämnden** sker **löpande uppföljning** efter beslut om beviljat stöd genom kontakter, informationskanaler och arrangemangsbesök, i varierande omfattning. De som får projektstöd ska lämna samlad redovisning av både verksamhet och ekonomi senast två månader efter att projektet eller motsvarande avslutats; verksamhetsstöd till kulturorganisationer och studieförbund redovisas i maj året efter stödåret. S.k. årshandlingar³⁴ begärs in för verksamhetsstöd och studieförbund, men inte för projektstöden.

Förvaltningen uppger att det för verksamhetsstöd görs uppföljning av vad som lämnats in och vad som ev. behöver kompletteras; noteringar görs i en samlad lista. Respektive handläggare följer upp sedan upp innehållet, och dokumenterar på varierande sätt genom noteringar i e-tjänstsystemet och/eller i separata dokument. För studieförbunden görs en översiktlig kontroll av att dokumentationen inlämnats; handläggaren har en mall för noteringar om redovisningarna och ansökningar inför nästa år.

För projektstöden görs enligt uppgift uppföljningen löpande av respektive handläggare genom noteringar i e-tjänstsystemet och i kompletterande listor som uppdateras successivt; påminnelse skickas vid behov till stödmottagaren. Uppföljningen har till följd av pandemin i vissa delar blivit fördröjd, bl.a. för studieförbunden.

Dokumentation av löpande uppföljning har gjorts för 7 av 7 stickprov avseende stödgivning 2019; kommentarerna är kortfattade. Kvitton/fakturor krävs inte av stödmottagarna.³⁵ Kulturförvaltningen uppger att de tillämpar tillitsprincipen.

Vid misstanke om omotiverade avvikelser görs **fördjupade granskningar**, som inte är formaliserade till innehåll. Under 2020 har en fördjupad granskning

³² FRI-2019-3105 Uppföljning och kontroll av föreningsbidrag.

³³ I princip detsamma gällde för IK-planen 2018.

³⁴ Årsredovisning inkl. resultat- och balansräkning samt revisionsberättelse; justerat årsmötesprotokoll.

³⁵ KL 6:6 2 st: Nämnderna ska [...] se till att den interna kontrollen är tillräcklig [...].

genomförts av föreningen Kontrakultur. Kulturnämnden beslutade om återbetalning av 2019 års verksamhetsstöd till Kontrakultur.

Enligt uppgift görs kontroll av aktiviteter på plats; det handlar ofta i denna sektor om publika arrangemang. Eftersom det rör sig om väldigt många stödmottagare och aktiviteter hinner de bara med en mindre andel kontroller på plats. Det förekommer enligt uppgift att handläggarna ringer upp en scen och frågar om en viss aktivitet genomförts av grupper som inte är knutna till scenen. Uppföljning av den redovisning som stödmottagarna gör uppges ha tillräcklig kapacitet.

Rapportering till kulturnämnden görs på flera sätt (exempel):

- Verksamhetsstöd och studieförbundsstöd återrapporteras i det årliga ärendet med beslut om kulturstödsbudget, liksom övergripande information om projektstöd m.m.
- Information om kulturstödet lämnas i bl.a. årsanalysen.
- genom indikatorer i den ordinarie målstyrningen.
- Kulturnämnden får anmälan av delegationsbeslut om projektstöd.

Kulturförvaltningen har inför kulturnämndens sammanträde 201124 förberett ett ärende som bl.a. ska förtydliga nämndens tillämpning av Malmö stads regler och riktlinjer i hanteringen av kulturstöd och stöd till studieförbund. I ärendet finns förslag om stickprovsmässiga granskningar, vilket f.n. inte genomförs (det har enligt uppgift förekommit tidigare).

5 Slutsats

Den sammanfattande bedömningen är att **kommunstyrelsen, fritidsnämnden och kulturnämnden inte säkerställer att stöd till idéburen sektor i alla delar hanteras enligt gällande regelverk och inte säkerställer att den interna kontrollen av detta i alla delar är tillräcklig**. Bedömningen baseras huvudsakligen på avvikelser i stickprovsgranskning avseende krav på stödmottagare, ansökningar, dokumentation, återkallelseförbehåll och uppföljning samt tillämpning av delegationsordning och attestinstruktion.

6 Bilaga

Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor

Dessa riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor syftar till att skapa en kommungemensam grund för den samlade bidragsgivningen. Stöd kan förutom ekonomiska medel innebära subventionerad hyra, utbildning etc.

- Riktlinjerna ska bidra till att verksamheterna som söker stöd från Malmö stad bemöts likvärdigt, oavsett vilken nämnd de söker bidrag eller annat stöd från.
- Riktlinjerna ska säkerställa att den verksamhet som får stöd är i överensstämmelse med de demokratiska värderingar som Malmö stad står för och att det är en verksamhet i Malmö som har Malmöborna som målgrupp.

Malmö stad ska hantera stödet till idéburen sektor med öppenhet och tydlighet och ska följa upp den verksamhet som får stöd.

Krav på verksamheten gäller även när Malmö stad hyr, eller lånar ut lokaler till idéburen sektor.

Utöver dessa riktlinjer har respektive nämnd specifika regler som anpassats till det stöd som ges från nämnden. Idéburen sektor benämns hädanefter som verksamhet.

Helhetsyn och samverkan

I Malmö finns en rik och mångsidig idéburen sektor. De verksamheter som Malmö stad lämnar bidrag till finns representerade inom en mängd olika områden. Verksamheternas särart innebär att kriterierna för att erhålla stöd inte helt kan baseras på centrala och formella regler. Bedömning av kvalitet och helhetsperspektiv måste ingå i handläggningen av ansökningar. Handläggningen ska därför beredas av den nämnd som har den största kunskapen om innehållet i den verksamhet som verksamheten söker medel för. Då ansökningar berör flera nämnders ansvarsområde ska förvaltningsövergripande samverkan ske.

Idéburen sektor har stor betydelse för ett levande samhälle. Det finns ett egenvärde i att människor möts, diskuterar och bildar opinion. Grunden till att Malmö stad ger stöd är att det bidrar till att förverkliga stadens mål inom olika områden. Genom idéburen sektor skapas en meningsfull och aktiv fritid, ett levande kulturliv, kunskapsinläring och ett demokratiskt deltagande.

Krav på verksamheten

Grundförutsättningen för stöd och bidragsgivningen är tillit. Dock ställs vissa krav för att kunna få bidrag av Malmö stad. En verksamhet som får bidrag ska:

- ha stadgar antagna på årsmöte, fungera enligt demokratiska principer och vara icke vinstdriven,
- ha valt styrelse och revisorer enligt stadgarna,
- ha ett organisationsnummer från Skatteverket,
- ha ett konto registrerat i verksamhetens namn,
- i sin verksamhet följa gällande lagstiftning,
- ha en ekonomisk redovisning som ger en tydlig bild av verksamhetens ekonomiska situation och vara gjord enligt god redovisningssed,
- verksamheten ska vara utan förfallen skuld hos Skatteverket, Malmö stad och Kronofogden,
- i verksamheter som riktar sig direkt eller indirekt till barn, särskilt beakta och respektera FN's konvention om barnets rättigheter,
- ta ställning för demokrati som samhällssystem och verka för jämställdhet, mångfald, alla människors lika värde och likabehandling i verksamheten samt ta avstånd

från våldsbejakande uttryck och åsikter. Detta gäller särskilt dess företrädare, till exempel styrelsemedlem, anställd eller ledare, som i verksamhetens namn uttrycker åsikter i strid med ovanstående ska omgående av verksamheten uppmanas att lämna sitt uppdrag. Verksamheten får heller inte samverka med, eller anlita, organisationer eller personer som uttrycker åsikter i strid med ovanstående.

- vara öppen för alla och skapa möjligheter till delaktighet och deltagande i verksamheten oberoende av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Eventuella begränsningar måste vara välgrundade och inskrivna i föreningens stadgar, samt
- ha verksamhet i Malmö och bidraget ska komma Malmöborna till gagn.

Villkor för ansökan om stöd

Det är verksamhetens stadgeenligt valda styrelse som ansvarar för ansökningar och redovisning av bidrag till Malmö stad.

Vid ansökningen om stöd och bidrag ska:

- stadgar bifogas och i övrigt de underlag som den bidragsgivande nämnden anger,
- ansökan göras på det sätt och vid de tillfällen som den bidragsgivande nämnden anger,
- tydligt ange om verksamheten har fått eller ansöker om bidrag från flera nämnder inom Malmö stad,
- använda beviljat bidrag till det ändamål som verksamheten ansökt om, i enlighet med dessa riktlinjer och respektive nämnds beslut om bidrag,
- om förutsättningarna som legat till grund för ansökan och ett beviljat bidrag förändras skall ansvarig förvaltning snarast kontaktas för dialog.
- redovisa beviljat bidrag på det sätt som den bidragsgivande nämnden anger,
- vid eventuell kontroll av nämnd eller kommunens revisorer ställa handlingar till förfogande, i den mån enskild medlems åsiktsskydd inte därigenom kränks. Vid kontroll har verksamheten en månad på sig att inkomma med efterfrågad handling.

Återbetalning av bidrag

Malmö stad kan hålla inne, stoppa eller kräva tillbaka beviljat bidrag om:

- verksamheten inte följer dess regler och riktlinjer eller staden har en pågående utredning om huruvida verksamheten lever upp till riktlinjerna,
- verksamheten har lämnat felaktiga uppgifter i sin ansökan eller redovisning,
- verksamheten inte genomför den verksamhet som legat till grund för bidraget eller om verksamheten avsevärt förändras utan en föregående dialog med, och godkännande av nämnden,
- verksamheten inte redovisat bidrag på det sätt som den bidragsgivande nämnden anger,
- Malmö stad har kännedom om att en annan myndighet utreder om verksamheten följer lagar och föreskrifter, samt
- om verksamheten har skulder till Malmö stad.

Malmö stad ska ge utrymme för en dialog med verksamheten om det föreligger omständigheter som kan leda till att bidraget hålls inne, stoppas eller återkrävs. Om det gäller en mindre avvikelse ska verksamheten ges möjlighet att göra rättelse. Beslut om att hålla inne, stoppa eller återkräva bidrag ska motiveras skriftligt.

Dokumentation och avtal

Överenskommelser och beslut om bidrag ska dokumenteras på det sätt som ansvarig nämnd bestämmer. Dokumentationen ska ge tydlig information om formen och omfattningen av bidraget, vilken verksamhet som avses och övriga villkor för bidraget.

Ansvarsfördelning och uppföljning

Grundförutsättningen för stöd och bidragsgivning är tillit. Den ansvariga nämnden inhämtar information om den aktuella verksamheten både i samband med ansökan om bidrag och vid redovisningen av bidraget. I många fall finns även en löpande dialog med verksamheten, vilket är positivt för båda parter. Vid ansökan ska villkoren enligt Malmö stads övergripande regler och riktlinjer uppfyllas liksom de villkor som den bidragsgivande nämnden anger. Alla beviljade bidrag och den verksamhet som får stöd ska följas upp. Utöver det kan fördjupade stickprovskontroller förekomma. Vid misstanke om att kraven inte uppfylls ska nämnden inleda en granskning och ta kontakt med den berörda verksamheten.

Ansvaret för bidragsgivningen fördelas mellan kommunens nämnder. Det är nämndens reglemente som avgör om en nämnd är bidragsgivare. Om ansökan gjorts hos flera nämnder ska ansvariga tjänstepersoner samordna handläggningen av ansökan. I uppföljningen ingår att den verksamhet som beviljats bidrag ska lämna redovisning av innehållet i sin verksamhet. Nämnden ska inhämta tillräcklig information för att säkerställa att den verksamhet som det beviljats bidrag för har genomförts. Nämnden ska vidare, då den fått kännedom och /eller indikationer om att en verksamhet inte följer *Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor*, undersöka informationens relevans och sanningshalt. Stickprovskontroller kan förekomma. Rapportering av uppföljningen ska löpande ske till respektive bidragsgivande nämnd och på uppmaning av kommunstyrelsen, utifrån dess uppdrag i ledning, samordning och uppsikt.

Nämnden ska ha möjlighet att ta del av räkenskaper och annat relevant material för uppföljning av bidragen. Vidare ska kommunens revisorer ges möjlighet att granska verksamheternas räkenskaper.

Stadsrevisionens uppdrag

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på Stadsrevisionens hemsida. För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.

Kontakt

Telefon: 040-34 19 55

Postadress: Stadsrevisionen Malmö stad, 205 80 Malmö

Besöksadress: Stadshuset, August Palms plats 1

Email: malmostadsrevision@malmo.se

Hemsida: www.malmo.se/stadsrevisionen