



Datum

2023-08-01

Vår referens

Per-Erik Ebbestahl

Avdelningschef

Per-Erik.Ebbestahl@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Nämndinitiativ från Helena Nanne (M) om granskning av Fryshusets verksamheter STK-2023-226

Sammanfattning

Kommunstyrelsen gav i februari stadskontoret i uppdrag att följa upp Fryshusets verksamhet utifrån frågeställningar i ett nämndinitiativ från Helena Nanne (M). I föreliggande skrivelse redovisas den uppföljning som genomförts av revisionsfirman KPMG. Den avhopparverksamhet som Fryshuset bedriver i vissa kommuner och som kritiserades i media i början av året, har inte bedrivits i Malmö och omfattas därför inte av granskningen.

Sammanfattningsvis konstaterar KPMG att Fryshuset uppfyller Malmö stads krav och villkor enligt beslut och styrdokument. Vid flertalet tillfällen, bland annat i protokoll från kommunstyrelsen från år 2020, 2021 och 2022 konstaterar stadskontoret att Fryshuset använt föregående års medel på ett ändamålsenligt sätt, varför man valt att föreslå fortsatt finansiering av verksamheten. Åtterrapporering, såväl som nyansökning av medel, har skett i enlighet med den frekvens som varit överenskommen. Den samlade bilden är att samarbetet mellan staden och Fryshuset fungerat väl, och att pengarna går till ändamålsenliga aktiviteter.

KPMG menar dock att en tydligare kravställning, både vad gäller förväntade resultat och effekter samt av hur ekonomi och verksamhet redovisas, kan öka Malmö stads kontroll över hur beviljade bidrag nyttjas. Stadskontoret avser att under hösten 2023 återkomma till kommunstyrelsen med ett ärende rörande reviderade principer för kommunstyrelsens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare där dessa synpunkter beaktas.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen arbetsutskottet föreslår kommunstyrelsen beslutat

1. Kommunstyrelsen anser nämndinitiativet besvarat i och med den i ärendet redovisade utredningen.

Beslutsunderlag

- Nämndinitiativ från Helena Nanne (M) - Granskning av Fryshusets verksamheter
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230206 Nämndinitiativ från Helena Nanne (M) - Granskning av Fryshusets verksamheter
- Beslut KSAU 230130 §51

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 230807 Nämndinitiativ från Helena Nanne (M) om granskning av Fryshusets verksamheter

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-01-30

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-02-06

Kommunstyrelsen 2023-02-08

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-08-07

Kommunstyrelsen 2023-08-16

Beslutet skickas till

Helena Nanne (M)

Ärendet

I ett nämndinitiativ till kommunstyrelsen, 2023-01-16, föreslog Helena Nanne (M) att kommunstyrelsen skulle ge stadskontoret i uppdrag att genomföra en genomlysning av Fryshusets verksamheter i samråd med arbetsmarknads- och socialförvaltningen samt att återkomma med en skriftlig återrapportering till kommunstyrelsen. Av initiativet framgår att genomlysningen ska avse den verksamhet hos Fryshuset som kommunstyrelsen finansierar. Vid kommunstyrelsens möte i februari beslutade kommunstyrelsen att ge stadskontoret i uppdrag att, som ett första led i det uppdrag som tidigare getts att koordinera samverkan mellan Fryshuset och Malmö stad tillsammans med övriga berörda förvaltningar, följa upp Fryshusets verksamhet och redovisa uppföljningen vid kommunstyrelsens sammanträde i april 2023. För att kvalitetssäkra utredningen valde stadskontoret att anlita en extern resurs, revisionsbyrån KPMG, för att genomföra uppdraget. Målet med utredningen var att undersöka huruvida Fryshuset uppfyller Malmö stads krav och villkor utifrån beslut och styrdokument. Då utredningen var relativt omfattande kunde inte den beslutade återrapporteringstiden hållas. Den avhopparverksamhet som Fryshuset bedriver i vissa kommuner och som kritiserades i media i början av året, har inte bedrivits i Malmö och omfattas därför inte av granskningen.

KPMG:s utredning visar att kommunstyrelsen för åren 2019–2022 har bidragit med 2 000 000 kronor årligen till Fryshuset för verksamheterna United Sisters, Barn till Ensamma Mammor samt Ungdomskultur. Av kommunstyrelsens beslut om bidrag framgår att Fryshuset varje år ska återkomma med en årsredovisning som ska utvärderas i samverkan mellan stadskontoret, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, fritidsförvaltningen samt kulturförvaltningen. Totalt har Stiftelsen Fryshuset enligt kartläggningen beviljats omkring 19 mnkr i ekonomiskt stöd från Malmö stad under perioden 2018-2022. Bidrag har utbetalats från kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, fritidsnämnden och kulturnämnden. Krav och villkor kopplade till det ekonomiska stöd Fryshuset erhållit skiljer sig mellan de bidragsgivande förvaltningarna. Gemensamt är att Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburenssektor är gällande. I riktlinjerna anges att dessa ska bidra till att verksamheterna som söker stöd från Malmö stad bemöts likvärdigt, oavsett vilken nämnd de söker bidrag eller annat stöd från. Vidare framgår av riktlinjerna att grundförutsättningen för stöd och bidragsgivningen är tillit, dock ställs grundläggande krav på att verksamheter som får bidrag ska ha organisationsnummer, ekonomisk redovisning, etcetera.

Kommunstyrelsens beslut om bidrag 2019, 2020, 2021 och 2022 är baserat på att Fryshuset, i sin ansökan inför 2019, specificerat hur medel kommer användas inom anslaget. Kommunstyrelsen ställde även krav på årlig redovisning av verksamheten och att denna tydliggör vilka verksamheter som prioriterats inom anslaget. Vidare fick stadskontoret i uppdrag att årligen, i samverkan med fritidsförvaltningen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen samt kulturförvaltningen, följa upp och utvärdera medlens användning samt hur samverkan med Fryshuset fungerat. Fryshuset har genom en årlig återrapportering till Kommunstyrelsen redogjort för hur pengarna använts under perioden.

Kommunstyrelsen, genomförd uppföljning och krav på redovisning,

Enligt protokoll har kommunstyrelsen år 2020, 2021 och 2022 bedömt att Fryshuset använt föregående års medel på ett ändamålsenligt sätt. Därav har 2 mnkr beviljats årligen under perioden, i enlighet med tidigare fattat inriktningsbeslut. Uppföljningen av Fryshusets verksamhet har gjorts gentemot de mål och aktiviteter som angavs i ansökan 2019. Uppföljningen har avsett huruvida Fryshusets ekonomi sett ut att vara i balans samt av hur medel fördelats mellan verksamheterna.

Representanter från samtliga bidragsgivande förvaltningar har deltagit i möten med Fryshuset. Mötena har enligt uppgift skett två till fyra gånger per år under 2019-2022. Mötena bestod av information från Fryshuset samt diskussion om samverkansformer.

De bidrag Fryshuset erhållit av kommunstyrelsen för åtgärder med anledning av covid-19 och ökat valdeltagande har återrapporterats till arbetsutskottet respektive kommunstyrelsen.

I utredningen framkom att stadskontoret uppfattar att Fryshusets verksamhet varit relativt konsekvent jämfört med ansökan. Delar har justerats över åren, exempelvis beslutade Fryshuset 2019 att inte starta upp verksamheten Elektra, vilket framfördes i dialog. Stadskontoret har i övrigt bedömt att Fryshusets verksamhet genomförts tillräckligt likt de specifikationerna i ansökan för fortsatt utbetalning av bidrag. Kompletteringar har inkommit från Fryshuset när så efterfrågats.

Av stadskontorets uppföljning för 2019 framgår att stadens samlade bedömning är att pengarna överlag används på rätt sätt. Samtidigt framhålls att det *"finns delar i Fryshusets återrapportering som kan utvecklas. Det gäller i synnerhet hur Fryshuset beskriver effekterna av verksamheterna"*. I 2020 års uppföljning framhålls bland annat att det fortsatt finns möjlighet att stärka arbetet avseende återrapportering av uppnådda effekter och vilka effekter som kan härledas till vilka aktiviteter. Ett arbete med att ta fram sådana effektmätningar är något som man, enligt Fryshuset, aktivt implementerar vid tidpunkten för genomlysningen.

Gemensamt för flera intervjuade är att de upplever att samverkan med Fryshuset är och har varit välfungerande. Uppfattningen är att det funnits en vilja till transparens och dialog från Fryshusets sida.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Under perioden 2018-2022 har Fryshuset erhållit organisationsbidrag och medel inom ramen för Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP). Av kriterierna för IOP framgår bland annat att det ska

finnas en ömsesidig samverkansrelation mellan verksamheten och aktuell förvaltning, att det ska finnas ett syfte att uppnå allmännyttiga mål och att båda parter ska bidra med resurser. KPMG noterar att ett av kriterierna är att det inte enbart ska vara Malmö stad som finansierar Fryshusets verksamhet, utan att det även tydligt ska framgå vilka resurser (t.ex. personal, lokaler, mm.) som Fryshuset bidrar med. Vidare framkom under intervjuerna att bidrag beviljas till sådant som kompletterar förvaltningens arbete, samt att en rimlighetsbedömning genomförs när ansökan inkommer.

För organisationsbidrag inom ASF finns ett fastställt årshjul där ansökningar, redovisning och uppföljning hanteras. För IOP kan uppföljningen se olika ut, beroende på vad som beslutats i avtalet om partnerskap. Förvaltningen följer upp huruvida Fryshuset genomför den verksamhet och de aktiviteter som bidragen avsett. Verksamhetsberättelse, ekonomisk redovisning, revisionsrapport och årsmötesprotokoll har begärts in och granskats. Avseende det organisationsbidrag som Fryshuset sökte till och med 2019 genomfördes även verksamhetsbesök och uppföljningsmöten.

Vad gäller IOP värmestugor har veckovisa styrgruppsmöten genomförts, med fokus på verksamheten och dess praktiska förutsättningar. Syftet har inte varit att kontrollera genomförandet av Fryshusets insatser. Under mötena har bland annat genomsnittligt antal deltagare meddelats. Fryshuset har fakturerat löpande för kostnader. Därutöver har även representanter från stadens sociala jour, i samband med verksamhetsbesök, kontrollerat att antalet deltagare och dylikt stämt överens med vad som rapporterats.

Avseende uppföljningen av IOP värmestugor framkom det under intervjuerna att förvaltningen har haft önskemål om separat bokföring från Fryshuset, vilket varit en svårighet för Fryshuset att leverera. Enligt uppgifter från Fryshuset är deras bokföring väl utvecklad och de intervjuade menar att tillhandahålla separat bokföring är något som redan görs inom alla verksamheter.

ASF bedömer att Fryshuset har god kvalitet på den verksamhet som har genomförts inom ramen för IOP värmestuga samt att samarbetet fungerar väl.

Fritidsnämnden

Enligt fritidsnämndens regelverk är det inte möjligt för stiftelser att erhålla bidrag. Fryshuset har emellertid erhållit bidrag genom statligt stöd som förmedlades utav Fritidsförvaltningen. Detta förekom under 2018 och 2019. Stödet avsåg avgiftsfria aktiviteter för barn och unga under sommarlovet och finansierades med statliga medel från Socialstyrelsen. Enligt uppgift har bidraget bland annat gå till aktiviteter för unga tjejer.

Det statliga bidrag som förmedlades av fritidsförvaltningen för sommarlovsaktiviteter följdes upp och redovisades samlat till Socialstyrelsen.

Kulturnämnden

Fryshuset beviljades inför 2022 ett produktionsstödsbidrag för återstart av Malmö kulturliv. Produktionsstödet var en tillfällig insats från kulturnämnden där Fryshuset beviljades medel för ett särskilt projekt inom musikområdet. Redovisning av verksamhet och ekonomi skulle genomföras av Fryshuset senast två månader efter avslutat projekt i form av en rapport.

Enligt intervju med representanter från Fryshuset har denna rapport inkommit och godkänts av nämnden, vilket KPMG har verifierat.

Fryshusets interna hantering

Fryshuset har i sina ansökningar som avser 2018–2022 angett kostnadsspecifikationer över hur bidraget avses användas, samt vilka mål och aktiviteter bidragen ska leda till. Fryshuset har genom en löpande återrapportering delgetts staden efterfrågad information och underlag, varav dessa redovisats och godkänts av Kommunstyrelsen.

Egen uppföljning

Under intervjun med chef och verksamhetscontroller från Fryshuset framgick att intern rapportering av verksamhetsdata sker löpande. För varje verksamhet inrapporteras antal unga och antal timmar. Verksamhetsdata sammanställs enligt uppgift två gånger per år. Vidare framhölls att det pågår ett utvecklingsarbete avseende effektmätning. När en ny verksamhetsgrupp påbörjas får deltagarna besvara korta enkäter (en självskattning av utgångsläget). Frågorna utformas enligt uppgift med fokus på de aspekter som Fryshuset har möjlighet att påverka hos ungdomarna, exempelvis delaktighet. Efter en tid får deltagarna återigen fylla i självskattningen, för att Fryshuset ska kunna se om förflyttning skett.

Respektive verksamhet inom Fryshuset har en egen budget och verksamhetens ekonomicontroller uppges genomföra regelbunden budgetuppföljning. Varje verksamhet har ett kostnadsställe och projektnummer kopplade till bidragsgivare.

Fryshusets redovisning av verksamheten

Den ekonomiska redovisning som inkommit från Fryshuset för år 2022 specificerar kostnader finansierade av verksamhetsbidraget från kommunstyrelsen per kostnadsslag samt per verksamhetsområde. I Fryshusets verksamhetsredovisning återges nyckeltal såsom antal genomförda aktiviteter, antal timmar, antal utbildade coacher, med mera. Ett antal citat från individer i målgrupperna redovisas också.

Fryshusets redovisade timmar avser timmar spenderade med målgrupp. Detta innebär exempelvis att om en grupp på tio unga spenderat en timme med en av Fryshusets medarbetare redovisas detta som tio timmar.

Under vintern 2022 kunde värmestugan inte bedrivas förrän i mars på grund av svårigheter att hitta lokal samt en utdragen bygglovsprocess. Vidare framhålls att de medel (totalt 400 000 kr) som inte nyttjats som del av projektet förmedlats vidare till Röda Korset, som övertagit såväl arbetsgivaransvaret som lokalansvaret för värmestugorna från Fryshuset. Beslut om att överföra medel togs i samråd med staden.

KPMG:s slutsats och rekommendationer

Sammanfattningsvis visar genomlysning att Fryshuset uppfyller Malmö stads krav och villkor enligt beslut och styrdokument. Vid flertalet tillfällen, bland annat i protokoll från kommunstyrelsen från år 2020, 2021 och 2022 går att konstatera att man från staden bedömt att Fryshuset använt föregående års medel på ett ändamålsenligt sätt, varför man valt att fortsätta finansiera verksamheten. Återrapportering såväl som nyansökning av medel har skett i enlighet

med den frekvens som varit överenskommet med staden. Bilden överlag är att samarbetet mellan staden och Fryshuset fungerat väl, och att pengarna går till ändamålsenliga aktiviteter.

Kommunstyrelsens uppställda krav är öppet hållna och endast av karaktären att återrapportering av ekonomi och verksamhet ska ske med årlig frekvens. Det ställs inga krav på vilka resultat som ska levereras eller hur beviljade medel ska disponeras. KPMG:s uppfattning är att en tydligare kravställning, både vad gäller förväntade resultat och effekter samt av hur ekonomi och verksamhet redovisas, kan öka Malmö stads kontroll över hur beviljade bidrag nyttjas.

Stadskontorets bedömning

Då kommunstyrelsen är en av bidragsgivarna till Fryshuset har stadskontoret granskats i utredningen, vilket också var orsaken till att en extern granskare anlätades. KPMG:s bild och slutsatser stämmer dock väl överens med den uppfattning som stadskontoret har av Fryshusets verksamhet i Malmö. De utmaningar som lyfts i rapporten rörande svårigheten att utvärdera effekten av de aktiviteter som staden finansierar inom Fryshusets verksamhet, är en utmaning som delas med de flesta förebyggande verksamheterna, oavsett organisations och driftsform. De krav som kommunen ställer avseende ekonomisk redovisning, uppföljning och effektutvärdering på civilsamhällesaktörer är därför en balansgång mellan kontroll och tillit som i grunde bygger på en värdering om en annan utförare än kommunen kan bidra med ett mervärde för malmöborna.

KPMG pekar i rapporten också på att stadens förvaltningar har olika modeller för att hantera bidrag till externa verksamhetsutövare. Stadskontoret menar att kommunstyrelsens bidragsgivning inte har tydliga avgränsningar, ansökningstider eller handläggningsrutiner. Det finns också vissa brister i uppföljningen och risk för jävssituationer då enskilda medarbetare hanterar ansökningar, uppföljning och utvecklingsprojekt tillsammans med externa aktörer. En annan utmaning är att bidragsansökningar har flyttats från nämnder till kommunstyrelsen. Det bör även beaktas att bidrag ofta ges till tids- och geografiskt begränsade projekt vilket innebär att det kan vara svårt att dra slutsatser eller att göra utvärderingar över vad bidragen gett för resultat.

Stadskontoret arbetar därför för närvarande med att fram ett förslag till kommunstyrelsens principer för bidrag till externa verksamhetsutövarna. Förslaget tas fram efter analys av tidigare förslag, lagstiftning, reglemente, regelverk och remissrunda till övriga nämnder. Ärendet avses lyftas till kommunstyrelsen under hösten 2023.

Sammanfattningsvis bedömer stadskontoret att Fryshusets verksamhet i Malmö bedrivs inom de regelverk som finns på plats idag. De problem som lyfts i rapporten är av en mer generell karaktär kopplat till stadens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare och kommer att belysas närmare i ett separat ärende till kommunstyrelsen under hösten 2023.

Ansvariga

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör