



Datum

2021-10-13

Vår referens

Erika Pettersson

Planeringssekreterare

Erika.Pettersson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Reviderade principer för kommunstyrelsens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare STK-2021-1081

Sammanfattning

Stadsrevisionen i Malmö stad granskade under 2020 kommunstyrelsens, fritidsnämndens och kultur- och fritidsnämndens stöd till idéburen sektor. I samband med kommunstyrelsens yttrande till stadsrevisionen uppdrog kommunstyrelsen åt stadskontoret att revidera kommunstyrelsens principer för bidragsgivning till externa verksamhetsutövare. Revideringen görs för att bättre kunna prioritera bland de ansökningar som inkommer till kommunstyrelsen, och därtill tydliggöra kommunstyrelsens roll som bidragsgivande nämnd - både i relation till ansökande organisationer och till övriga nämnder. Stadskontoret har upprättat förslag till reviderade principer och förordar att dessa skickas på remiss till samtliga nämnder.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslås besluta

1. Kommunstyrelsens arbetsutskott skickar, utan eget ställningstagande, förslag till reviderade principer för kommunstyrelsens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare på remiss till samtliga nämnder med svar till stadskontoret senast den 1 februari 2022.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 211025 Reviderade principer för kommunstyrelsens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare; nu fråga om remiss
- Förslag till reviderade principer för kommunstyrelsens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-10-25

Beslutet skickas till

Samtliga nämnder

Samtliga avdelningar på stadskontoret

Ärendet

Bakgrund

Stadsrevisionen i Malmö granskade under 2020 kommunstyrelsens, fritidsnämndens och kultur-

nämndens stöd till idéburen sektor (SR-2020-60), i syfte att bedöma om nämnderna säkerställer att stödet hanteras enligt gällande regelverk och att den interna kontrollen av detta är tillräcklig. I samband med kommunstyrelsens yttrande till stadsrevisionen uppdrog kommunstyrelsen åt stadskontoret att revidera kommunstyrelsens principer för bidragsgivning till externa verksamhetsutövare, och att återkomma med ett reviderat förslag senast i oktober 2021 (STK-2020-1569).

Parallellt med stadsrevisionens granskning tog stadskontoret fram en egen utredning gällande förvaltningens hantering och beredning av bidragsansökningar. Utredningen gav förslag på ny process för att hantera dessa ärenden, och belyste i allt väsentligt samma utvecklingsområden som stadsrevisionens granskning. Som ett resultat av de båda utredningarna har stadskontorets arbete med bidragsansökningar intensifierats och utvecklats. Vid årsskiftet 2021/2022 kommer bland annat en central samordnings- och kvalitetssäkringsfunktion (en beredningsgrupp) tillsättas för att hantera bidragsansökningar. Vidare kommer standardiserade ansöknings- och uppföljningsmallar implementeras, och det interna samarbetet mellan avdelningar och enheter kommer att öka för att öka likvärdighet och kvalitet i beslutsunderlagen.

Vid sidan av det mer processorienterade utvecklingsarbetet har arbetet med att revidera kommunstyrelsens principer för bidragsgivning pågått. Revideringen görs för att bättre kunna prioritera bland de ansökningar som inkommer till kommunstyrelsen, och därtill tydliggöra kommunstyrelsens roll som bidragsgivande nämnd - både i relation till ansökande organisationer och till övriga nämnder. Vid framtagandet av nya principer har hänsyn tagits till bland annat kommunstyrelsens reglemente, kommunövergripande regler och riktlinjer, övriga bidragsgivande nämnders principer och riktlinjer samt de rekommendationer som stadsrevisionen lämnat i sin granskning av stöd till idéburen sektor.

Nuläge

Externa verksamhetsutövare kan i dagsläget söka en rad olika typer av ekonomiskt stöd hos Malmö stad. Bidragsberättigade föreningar kan bland annat söka aktivitetsbidrag, arrangemangsbidrag, lönebidrag, grundbidrag och lokalkostnadsbidrag hos fritidsnämnden. Flera av dessa bidrag kan också sökas av andra typer av organisationer. Kulturorganisationer, enskilda kulturskåpare och studieförbund kan söka olika former av ekonomiskt stöd hos kulturnämnden. Funktionsstödsnämnden fördelar årligen organisationsstöd till lokala organisationer med verksamhet inom funktionsstöds- och äldreområdet. Lokala och idéburna organisationer med verksamhet inom det sociala området kan söka bidrag hos arbetsmarknads- och socialnämnden. Arbetsmarknads- och socialnämnden medger också bidrag till verksamhetsutövare inom arbetsmarknadsområdet.

Malmö stad har också möjlighet att ingå så kallat idéburet offentligt partnerskap (IOP), vilket är en samverkansmodell mellan det offentliga och den idéburna sektorn med syfte att hantera någon form av samhällsutmaning. En överenskommelse om ett IOP grundar sig ofta i gemensamma komplexa samhällsutmaningar och med en målgrupp i fokus. I överenskommelsen bestämmer man vad partnerskapet ska gälla, vilka resurser respektive part ska bidra med, hur länge partnerskapet ska gälla och andra särskilda förutsättningar. Ett IOP kan slutas mellan en eller flera nämnder och företrädare från den idéburna sektorn.

Kommunstyrelsen ger ekonomiskt stöd till externa verksamhetsutövare på flera olika sätt. Stödet kan vara en del av ett samarbete som involverar olika resurser (till exempel genom IOP), men det kan också vara ett mer traditionellt verksamhets- eller projektbidrag som den externa verksamhetsutövaren mottar och på helt egen hand använder till sin ordinarie verksamhet eller till

särskilda satsningar.

Under 2021 fanns ca 120 miljoner kronor budgeterat för stöd till idéburen sektor inom kommunstyrelsen. I detta belopp ingår även stöd till bland annat andra nämnder och kommunala bolag, stadigarvarande medlemsavgifter, partistöd mm. En förhållandevis stor del av de bidragsärenden som kommunstyrelsen hanterat historiskt består av så kallade MINT-ärenden (där MINT står för Marknad Information Näringsliv Turism). I budget 2020 fick kommunstyrelsen i uppdrag att i dialog med berörda nämnder inrätta en struktur för samordning av större evenemang. Stadskontoret har utifrån detta lämnat en rapport med nulägesbeskrivning och förslag till framtida organisering (STK-2021-1681), där fritidsnämnden, kulturnämnden och tekniska nämnden får det fulla ansvaret att hantera lokala och regionala evenemang. Eventuellt stöd till externa parter ska hanteras inom förvaltningarna och beslut fattas av respektive nämnd. Märkes- och megaevenemang föreslås hanteras av respektive nämnd i samverkan med övriga nämnder alternativt av stadskontoret i samverkan med berörda nämnder. Det innebär att den tidigare hanteringen, där MINT-gruppen berett ärenden där kommunstyrelsen föreslås bevilja medel för arrangemang till andra nämnder, kommer att förändras under hösten 2021. Stadskontoret har i uppdrag att inför budget 2022 återkomma med förslag på ramjusteringar för berörda nämnder för att hantera ett utökat ansvar inom evenemang samt att återkomma med förslag på styrdokument för evenemang.

Kommunstyrelsen har därutöver historiskt beviljat ekonomiskt stöd till externa verksamhetsutövare framförallt inom det innovations-, näringslivs- och sysselsättningsfrämjande området, inom utbildningsområdet och inom det sociala området. Att en förhållandevis stor del av stödet riktats mot näringslivsfrämjande insatser beror på att ingen annan enskild nämnd äger ansvar för dessa frågor, medan de finns reglerade i kommunstyrelsens reglemente. Frågor inom utbildningsområdet har ofta kopplats till ett kompetensförsörjningsperspektiv, där kommunstyrelsen utifrån sitt näringslivsfrämjande uppdrag har en särskild roll bland kommunens nämnder. Därtill har utbildningsnämnderna som princip inte beviljat centrala medel till externa verksamhetsutövare, vilket inneburit att frågor av denna karaktär ofta anvisats till kommunstyrelsen. Inom det sociala området finns en rad externa verksamhetsutövare som bedriver bred verksamhet som inte alltid på ett tydligt sätt kan härledas till en enskild nämnds ansvar. Det kan handla om breda demokratifrågor, mänskliga rättigheter eller andra tvärsektoriella frågor. Verksamheter av detta slag har ofta hanterats av kommunstyrelsen utifrån det samordningsuppdrag som styrelsen har.

Kommunövergripande regler

Kommunfullmäktiges *Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor* (KF-2019-0425) syftar till att skapa en kungemensam grund för den samlade bidragsgivningen. Tanken med riktlinjerna är att de ska bidra till att organisationer som söker ekonomiskt stöd från Malmö stad ska bemötas likvärdigt, oavsett vilken nämnd de söker bidrag från. Riktlinjerna ska även säkerställa att de verksamhetsutövare som erhåller stöd vilar på de demokratiska värderingar som Malmö stad står för, att verksamheten finns i Malmö och att Malmöborna utgör huvudsaklig målgrupp.

De kommunövergripande riktlinjerna fastslår att grundförutsättningen för stöd och bidragsgivning är tillit, men stipulerar ändå ett antal krav för att en verksamhetsutövare ska kunna erhålla ekonomiskt stöd av Malmö stad. Riktlinjerna beskriver också vilket underlag en organisation behöver redovisa för att kunna ansöka om stöd. Övergripande frågor om uppföljning, ansvarsfördelning, dokumentation och återbetalning beskrivs också. Utöver de kommunövergripande rikt-

linjerna kan respektive bidragsgivande nämnd ha specifika regler som är anpassade utifrån nämndens förutsättningar.

Kommunstyrelsens befintliga principer för bidragsgivning

I oktober 2016 beslutade kommunstyrelsen om principer för styrelsens bidragsgivning inom ramen för anslaget för projekt och utredningar (STK-2016-216). Principerna tydliggör att bidragsansökningar ska kunna härledas till ett eller flera av kommunfullmäktiges budgetmål, att projekt som främjar folkhälsa, jämställdhet och motverkar diskriminering ska prioriteras, samt att bidragen som betalas ut ska användas för projekt i uppstartsfasen (vilket innebär att beviljade projekt ska kunna få ekonomiskt stöd från kommunstyrelsen i högst två år, den så kallade tvåårsregeln). Såväl stadsrevisionens som stadskontorets egen granskning har dock visat att de befintliga principerna i praktiken inte alltid efterföljs. Bristfällig spridning, internkommunikation och samordning bedöms vara de huvudsakliga anledningarna. Att revidera principerna, men också säkerställa att de sprids och efterföljs i större utsträckning än tidigare bedöms därför vara centralt för att öka stringensen i såväl beslut som handläggning, men också för att skapa tydlighet gentemot externa verksamhetsutövare och övriga nämnder och förvaltningar.

Beslut om bidragsansökningar fattas antingen av kommunstyrelsens arbetsutskott (för belopp upp till 1 000 000 kronor) eller kommunstyrelsen (belopp över 1 000 000), i enlighet med gällande delegationsordning (STK-2019-872). Tidigare fanns ett antal utskott under kommunstyrelsen, där en betydande del av inkomna ansökningar hanterades. Dessa utskott hade som regel egna riktlinjer och principer för bidragsgivning. Delegationsordningen medger i dagsläget inte beslut på tjänstepersonnivå avseende bidrag till externa verksamhetsutövare.

Förslag till reviderade principer

Tanken med de reviderade principerna är att de ska fungera vägledande för kommunstyrelsen, stadskontoret, externa verksamhetsutövare och övriga nämnder och förvaltningar. Stadskontoret vill i sammanhanget framhålla vikten av att principerna inte ensamma fungerar som tillräcklig kvalitetssäkring. För att åstadkomma en mer stringent och likvärdig hantering krävs att de organisatoriska aspekterna av bidragshanteringen som nämnts tidigare också är på plats. Nedan beskrivs utgångspunkterna för upprättat förslag till reviderade principerna.

Grundläggande förutsättningar

Det finns ett antal grundläggande förutsättningar som kommunen har att förhålla sig till vid hantering av stöd till externa verksamhetsutövare; initiala bedömningar utifrån kommunallagen, lagen om offentlig upphandling (LOU) och EU:s statsstödsregler behöver göras i varje enskilt fall. Stadskontoret förordar att dessa grundförutsättningar synliggörs i de reviderade principerna för kommunstyrelsens stöd till externa verksamhetsutövare.

Kommuner får enligt kommunallagen inte ge understöd till enskilda personer om det inte framgår av särskild lag (till exempel socialtjänstlagen) att detta är tillåtet. Kommunallagen berättigar kommuner att vidta åtgärder för att allmänt främja näringslivet, men generellt sett får en kommun inte ge stöd till enskilda näringsidkare förutsatt att det inte föreligger synnerliga skäl. Detta utgör grund för kommunstyrelsens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare.

Ekonomistyrningsverket definierar bidrag som ”medel som tas emot utan krav på motprestation”. Det innebär att bidragsgivaren inte ställer krav på att få varor, tjänster eller särskilda förmåner som utbyte för ett utbetalt bidrag. Ju fler villkor som är förenade med ett bidrag, desto

högre är sannolikheten för att det istället ska hanteras som ett upphandlingspliktigt kontrakt. En gränsdragning ska därför alltid göras initialt gällande vad som faktiskt är att betrakta som ett bidrag, och vad som faller inom ramen för LOU.

EU:s statsstödsregler omfattar de fall då det offentliga (kommuner, regioner eller staten) stödjer en ekonomisk verksamhetsutövare med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. Det gäller till exempel om ett visst företag, vissa branscher eller sektorer får ekonomiskt stöd. Åtgärden måste också ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater. Statsstöd får bara lämnas om det godkänts av Europeiska kommissionen eller utformats enligt särskilda undantagsregler. Syftet med statsstödsreglerna är att det offentliga inte ska snedvrída konkurrensen på EU:s inre marknad. En åtgärd från en kommun kan alltså vara kompetensenlig enligt kommunallagen, men otillåten utifrån EU:s statsstödsregler. Stödåtgärderna kan se olika ut - det kan till exempel handla om bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier, hyresnedsättningar eller reducerade offentliga avgifter och skatter. En bedömning av huruvida ett bidrag är förenligt med statsstödsreglerna behöver göras i varje enskilt fall.

Kommunövergripande regler för bidragsgivning

För att skapa likvärdighet i bidragsgivningen på ett kommunövergripande plan är det centralt att de kammungemensamma *Regler och riktlinjer för Malmö stads stöd till idéburen sektor* efterlevs. Stadskontoret förordar därför att dessa regler synliggörs i kommunstyrelsens principer. I de kommunövergripande reglerna fastslås också vilka formella krav Malmö stad ställer på extern verksamhetsutövare som söker ekonomiskt stöd hos kommunen.

Koppling till kommunfullmäktiges budgetmål

Budgetmålen anger prioriteringarna för hela Malmö stads verksamhet, och ansökningar från externa verksamhetsutövare förordas därför på ett tydligt sätt kunna härledas till ett eller flera av dessa mål.

Hållbarhet och mänskliga rättigheter

Kommunstyrelsen föreslås prioritera stöd till externa verksamhetsutövare som på ett tydligt sätt främjar Malmö stads långsiktiga hållbarhetsarbete, och fastställda principer för att säkerställa de mänskliga rättigheterna. Externa verksamhetsutövare som erhåller stöd från kommunstyrelsen föreslås därför på ett tydligt sätt kunna bidra till något eller några av målsättningarna fastställda i Agenda 2030, och till de principer som genomsyrar Malmö stads arbete med jämställdhet, barnets rättigheter och antidiskriminering. Stadskontoret vill i sammanhanget belysa att förvaltningen har i uppdrag att ta fram en sammanhållen policy för Malmö stads arbete med mänskliga rättigheter (STK-2020-963), och att ett förslag till sådan policy förväntas presenteras för kommunstyrelsen under hösten.

Prioritering av verksamhetsutövare inom särskilda områden

Kommunstyrelsen föreslås vidare, med utgångspunkt i sitt reglemente och andra antagna styrdokument, prioritera ansökningar från externa verksamhetsutövare inom tre särskilda sakområden:

- **Strategiska arbetsmarknads- och kompetensförsörjningsfrågor**

Avser insatser som har en tydlig sysselsättningsfrämjande ansats på övergripande nivå och som inte ligger inom ramen för arbetsmarknads- och socialnämndens ansvarsområde.

- **Större evenemang**

Avser insatser gällande större och strategiskt viktiga evenemang i Malmö och som bedöms ligga inom ramen för kommunstyrelsens ansvarsområde.

- **Näringslivsfrämjande insatser**

Avser insatser som på olika sätt främjar näringsliv, innovation och entreprenörskap.

Stadskontoret föreslås vid behov kunna ta fram mer detaljerade riktlinjer inom respektive område, för att underlätta berednings- och prioriteringsarbetet på handläggningsnivå. Sådana riktlinjer ska ta sin utgångspunkt i de mål som fastställts av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Verksamhet som bedöms ligga inom annan nämnds ansvar

Som tidigare beskrivits finns ett flertal bidragsgivande nämnder i Malmö stad. Stadskontoret förordar att det i de reviderade principerna tydliggörs att kommunstyrelsen kan hänskjuta en ansökan till ansvarig nämnd inom Malmö stad i de fall ansökan bedöms ligga inom ramen för annan nämnds kompetens. De kommunövergripande reglerna fastställer att då bedömning av kvalitet och helhetsperspektiv måste ingå i handläggningen av varje ansökan, ska handläggningen beredas av den nämnd som har den största kunskapen om innehållet i den verksamhet som verksamhetsutövaren söker medel för. Det är ytterst respektive nämnds reglemente som sätter ramarna för kompetensområdet.

Verksamhet som saknar tydlig organisatorisk hemvist eller spänner över flera nämnders ansvarsområden

Det finns en återkommande frågeställning som handlar om verksamhetsutövare som bedöms bedriva viktig verksamhet som spänner över flera sakområden, och därigenom riskerar bli ”allas och ingens” ansvar. Den statliga utredningen *Palett för ett stärkt civilsambälle* (SOU 2016:13) beskriver förekomsten av detta fenomen på följande sätt:

De bidrag som finns att fördela hör till olika organisatoriska ”stuprör” och kan inte sökas av organisationer som definierar sin verksamhet på andra sätt än inom stuprören.

/.../

Det är enligt utredningen lämpligt att eventuella beslut om bidrag till organisationer som bedriver verksamhet över flera av kommunens verksamhetsområden fattas av kommunstyrelsen. Hur reglementet är utformat är avgörande för kommunstyrelsens möjlighet att fatta den typen av beslut. Om reglementet är utformat så att ansvaret för olika verksamhetsområden är fördelat enbart på nämnderna, saknas utrymme för kommunstyrelsen att fatta sådana beslut. Om reglementet däremot är utformat så att kommunstyrelsen har befogenhet att fatta beslut om vissa typer av bidrag, t.ex. för horisontell eller områdesövergripande verksamhet, konstaterar utredningen att det finns ett utrymme för kommuner att med bidrag stödja även den del av civilsamhällets verksamhet som rör flera delar av de kommunala verksamhetsområdena. Detta under förutsättning att verksamheten i sig faller inom den kommunala kompetensen och inte utgör köp av tjänst.

Malmö stads kommunövergripande regler beskriver att då ansökningar berör flera nämnders an-

svarsområden, ska förvaltningsövergripande samverkan ske. Stadskontoret bedömer att kommunstyrelsen inom ramen för sitt samordningsansvar kan axla rollen att hantera den här typen av ansökningar; det kan i vissa fall handla om att stadskontoret bör samordna för ansökan relevanta förvaltningar, men också att kommunstyrelsen kan finansiera insatser som spänner brett. Kommunstyrelsen kan i vissa fall också hänskjuta en ansökan till annan nämnd med uppmaning om att beredning bör ske genom förvaltningsövergripande samarbete.

Standardiserat ansöknings- och uppföljningsarbete

Extern verksamhetsutövare som har mottagit bidrag från kommunstyrelsen ska återkomma med en redovisning över hur beviljade medel använts. När redovisningen ska inkomma anges i kommunstyrelsens beslut. Redovisningen ska avse såväl verksamhet som ekonomi och ge en tydlig bild av den verksamhet som har bedrivits. Den bidragsbeviljade verksamhetsutövaren ska också inkomma med kompletterande uppgifter i de fall stadskontoret efterfrågar detta. En särskild mall för uppföljning tillhandahålls av ansvarig handläggare.

”Tvåårsregeln” och breddning av principernas gällande

En av stadsrevisionens synpunkter på kommunstyrelsens bidragshantering handlar om de befintliga principernas så kallade tvåårsregel, som inte medger att bidrag betalas ut annat än i ett projekts uppstartsfas (vilket satts till två år). I praktiken har denna princip dock inte alltid efterföljts, vilket kan förklaras av att många av de bidrag som beviljades under de tidigare utskotten nu överförs till kommunstyrelsen och därmed anslås medel ur kommunstyrelsens anslag för projekt och utredningar, vilket är det anslag som principerna varit gällande för. Stadskontoret har under 2021 sett över dessa bidrag, och efter bedömning har ett flertal långvariga stöd överförs från kommunstyrelsens anslag för projekt och utredningar till kommunstyrelsens anslag för stadigvarande bidrag och medlemskap. Översynen är dock pågående och ytterligare justeringar kommer sannolikt att göras. Samtidigt bedömer stadskontoret att den tidigare principen om att i första hand främja projekt i uppstartsfasen blivit svårmotiverad vid såväl handläggning som beslut då många av de stöd som årligen betalas ut till externa verksamhetsutövare hanteras som rena verksamhetsbidrag och ofta löper över flera år. Mot bakgrund av detta förordar stadskontoret ingen motsvarande regel i förslaget till reviderade principer.

De tidigare principerna gällde dessutom endast för bidrag som hämtades ur kommunstyrelsens anslag för projekt och utredningar. Stadskontoret förordar att de reviderade principerna ska gälla för kommunstyrelsens samtliga beslut gällande stöd till externa verksamhetsutövare, oberoende av vilket anslag som används för finansiering.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret bedömer att det finns ett behov av reviderade riktlinjer för kommunstyrelsens stöd till externa verksamhetsutövare, och att upprättat förslag leder till ökad tydlighet för kommunstyrelsen, stadskontoret, övriga nämnder och förvaltningar men också för externa verksamhetsutövare. Samtidigt vill stadskontoret understryka vikten av att principerna implementeras på ett tydligt och effektivt sätt, att de kommuniceras i alla berörda delar av förvaltningen samt att de för att bli verkningsfulla behöver kompletteras av de organisatoriska processer som är under uppbyggnad på stadskontoret kopplat till förvaltningens bidragshantering.

Stadskontoret vill också betona vikten av att i aktuella fall har en nära dialog med övriga berörda förvaltningar. Att främja kraften i Malmös föreningsliv är en angelägenhet för alla kommunala förvaltningar, och det är därför centralt att inte tappa fokus på gemensamma lösningar och helhetsperspektiv.

Vad gäller prioritering av verksamhet inom särskilda områden vill stadskontoret betona att det kan finnas fördelar med att efter hand ytterligare precisera hur prioriteringen ser ut inom dessa områden. Att ta fram mer specifika prioriteringsgrunder eller motsvarande, kan därför vara ett utvecklingsarbete för stadskontoret att titta närmare på. I ett sådant eventuellt arbete bör utgångspunkt tas i fördjupade analyser för respektive område och gällande politisk viljeinriktning genom kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges mål. Förslag till reviderade principer bör dock alltid fungera som ramverk.

Stadskontoret förordar att reviderat förslag till principer för kommunstyrelsens bidragsgivning till externa verksamhetsutövare skickas på remiss till samtliga nämnder, med svarstid senast den 1 februari 2022.

Ansvariga

Micael Nord Näringslivsdirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör