



Fördjupad rapport om föreningsbidrag

**Riskbedömning vid beslut och
bidragsutbetalningar till ideella föreningar**

2023-12-06

1.1 Innehåll

1.1 Innehåll	2
1.2 Sammanfattning	2
1.3 Inledning	3
1.4 Stadsrevisionens rapport.....	4
2 Stadens arbete med föreningsbidrag	4
2.1.1 Riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället.....	4
2.1.2 Trygghetsskapande och brottsförebyggande program.....	5
2.1.3 Samverkan kring föreningsbidrag	5
2.1.4 Inventering av föreningsbidrag	5
2.1.5 Samverkansprojekt kring läxhjälp	7
2.1.6 Samverkan i fråga gällande studieförbund	7
3 Extern revision.....	7
4 Rekommendationer	9
4.1 Riktlinjen och styrande dokument.....	9
4.2 Utveckling av det interna arbetet	9
4.3 Utveckla intern och extern samverkan.....	11

1.2 Sammanfattning

Rapporten handlar om arbetet med bidragsutbetalningar till ideella föreningar och risker med att bidrag betalas ut på felaktiga grunder. Rapporten avslutas med rekommendationer till förvaltningarna.

Ideella föreningar kan bli möjliggörare för fel, fusk och ekonomisk brottslighet genom att felaktig få bidrag. Vid rapportskrivningen har samverkan skett mellan Göteborg Stad och ett flertal myndigheter. Syftet har varit att undersöka förekomst av felaktiga utbetalningar kopplat till risker.

Det har konstaterats att staden gett bidrag till föreningar som saknar verksamhet och misstänks för brott. Staden behöver säkerställa att medel går till verksamhet som kommer göteborgarna till gagn och att rätt bidrag går till rätt förening.

Göteborgs Stads riktlinje som reglerar utbetalningar av föreningsbidrag är inte är inte fullt ut implementerad och tillämpas på olika sätt hos förvaltningarna.

Bedömningarna mellan förvaltningarna kan skilja sig åt på en och samma förening. Idrotts- och föreningsförvaltningen ser behov att man ser över och aktualiserar Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället.

Utredningsarbetet i samband med ansökan och uppföljning behöver vara lika hos stadens förvaltningar och ett utvecklingsarbete behöver ske.

- Kontrollen av ansökningar och uppföljningar behöver systematiseras för att kunna ske effektivt. Idag saknas kontrollplaner.
- Kontrollen är ofta på en grundläggande basnivå trots att informationen i ansökningar kan vara omfattande. Det saknas kunskap om hur man gör riskanalyser som ska ge stöd för urval till fördjupade granskningar.
- Kontrollarbetet baseras oftast på information som tillhandahålls av bidragssökande föreningar utan att förvaltningen stämmer av mot egen oberoende information.
- Det finns kunskapsbrister gällande arbetsmetodik och hur ekonomisk information ska värderas.
- Intern och extern samverkan är varierande och ofta händelsestyrd. Rutiner för samverkan och utbyte av information om föreningar och mellan förvaltningar saknas.
- Genom att bidragsgivning ofta pågår under flera år finns det också en påtaglig risk för att långvariga relationer mellan sökande föreningar och handläggare uppstår. Relationerna kan i sin tur övergå i en vänskapsliknande relation eller i någon form av beroendeställning där beslutsfattandet påverkas.

Idrotts-och föreningsförvaltningen har ett samordnande ansvar för bidragsutbetalningar. Stadens förvaltningar behöver utveckla och formalisera sin samverkan gällande arbetsmetodik men också informationsutbyte om föreningar som får bidrag från flera förvaltningar. Deltagande externa revisioner och samverkan med andra myndigheter som baseras på riskbaserade urval, ger hög träffsäkerhet på fel, fusk och brottsmisstankar och detta arbetssätt behöver därför utvecklas.

Väckt åtal mot en av de granskade ideella föreningarna har visat att Göteborg Stad inte ensamt kan hitta avancerat fel och fusk utan att samverkan behöver ske tillsammans med granskande myndigheter.

1.3 Inledning

Göteborgs Stad ska vara en stad där engagemanget hos civilsamhällets organisationer tas tillvara. Bidrag ska ges till ideella föreningar som erbjuder verksamhet för göteborgare och där rätt bidrag ska gå till rätt förening. Staden delar årligen ut bidrag till betydande belopp och till ett stort antal föreningar. Den övervägande delen av bidragen går till seriös verksamhet samtidigt som det finns ett mörkertal för oseriös verksamhet. Denna rapport syftar till att lyfta behov av att införa ett riskbaserat arbete vid utbetalning av bidrag till ideella föreningar inom kommunal sektor.

Nationellt underrättelsecentrum gör vartannat år en samlad bedömning av brottsligheten. Från år 2021 har bedömningen varit att ett av de allvarligaste hoten är angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och

avgifter. Vid 2023 års rapportering noteras tydliga angrepp på regioner och kommuner. Ansvaret för att uppmärksamma felaktiga utbetalningar vilar på de utbetalande myndigheterna och är inte inledningsvis en arbetsuppgift för brottsutredande myndigheter. Kommuner är stora utbetalare av bidrag till ideella föreningar och det är vanligt att utbetalningar till samma förening sker parallellt från andra kommuner, regioner och statliga fonder. Då lagreglerade kontrollmekanismer för ideella föreningar saknas är risken för fel, fusk och ekonomisk brottslighet stor. Om en kommun godkänner en förening utan att göra ändamålsenliga kontroller får föreningen ett indirekt godkännande för annan myndighet eller kommun att också betala ut medel. Därför är ansvaret för att utreda att bidragsutbetalningen sker till rätt syften och fördelas till en seriös förening extra viktigt gällande ideella föreningar.

1.4 Stadsrevisionens rapport

Stadsrevisionen granskade 2022 (dnr 0270/21) [Göteborgs Stads bidragsgivning](#) till föreningar hos idrotts- och föreningsnämnden, kulturnämnden och socialnämnden centrum. Granskade nämnder hade till stor del säkerställt en tillfredställande intern kontroll vid hanteringen av föreningsbidrag och de omhändertog kraven i riktlinjen i egna styrande dokument och processer. Två utvecklingsområden med risk för felaktiga utbetalningar identifierades. Alla nämnder hade identifierat risk för eller förekomst av oegentligheter i sina processer. Men ingen nämnd hade angett bidragsgivning som särskilt utsatt i riskbild eller internkontrollplan. Stadsrevisionen angav att riskmedvetenhet om oegentligheter behövde ökas för att ge bättre förutsättningar att identifiera och minska risken för att bidrag betalas ut på felaktiga grunder. Vidare noterades att egenkontroller av efterlevnad av egna rutiner inte var systematiska och att resultat inte sammanställdes eller analyserats. Stadsrevisionen rekommenderade nämnderna att systematisera och sammanställa resultaten för de egenkontroller som genomförs, dels så att egenkontrollerna kan användas i ett kvalitetshöjande syfte dels för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll och motverka förekomsten av oegentligheter.

2 Stadens arbete med föreningsbidrag

2.1.1 Riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället

Syftet med riktlinjen är att säkerställa att bidragshanteringen till föreningar från Göteborgs nämnder och styrelser bedrivs effektivt, rättssäkert och kännetecknas av transparens och likabehandling. Förvaltningar som arbetar med bidrag har också egna anvisningar som är anpassade efter deras uppdrag och målgrupper. Det finns även en överenskommelse om samverkan mellan Göteborgs Stad och civilsamhällets organisationer. [Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället - Företag och organisationer - Göteborgs Stad \(goteborg.se\)](#),

2.1.2 Trygghetsskapande och brottsförebyggande program

I programområdet ”Att minska möjlighet att begå brott.” finns en strategi som anger att Göteborgs stad ska förstärka sina kontrollfunktioner och samverka internt och externt för att motverka ekonomisk brottslighet och att oseriösa aktörer kommer åt stadens resurser. Stöd- och bidragsgivning anges som riskutsatt. Det finns ett delat ansvar mellan kommunstyrelsen och samtliga nämnder/ styrelser för genomförandet. [Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026 \(goteborg.se\)](https://www.goteborg.se/trygghetsskapande-och-brottsforebyggande-program-2022-2026)

2.1.3 Samverkan kring föreningsbidrag

Vid ett styrgruppsmöte den 8 juni 2021 beslutade sig organisationerna inom nätverket [Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet - Göteborgs Stad \(goteborg.se\)](https://www.goteborg.se/kunskapscentrum-mot-organiserad-brottslighet) att arbeta i samverkan kring föreningsbidrag. Uppdraget handlade om att identifiera risker med bidragsutbetalningar till ideella föreningar och innefattar en översyn av utvecklingsområden som stadsrevisionen identifierat. Parallellt med att arbetet fortgick gav kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att säkerställa att stadsövergripande styrande dokument inte står i strid med objektivitetsprincipen enligt Justitieombudsmannens granskning. Uppdraget redovisades som en del av årsrapporteringen för 2022, KS 2023-02-22 § 127.

2.1.4 Inventering av föreningsbidrag

En arbetsgrupp¹ fick i uppdrag att inventera sina förvaltningars arbete med utbetalningar av föreningsbidrag. Inventeringen omfattade riskanalys, kontrollarbete, samverkan och uppföljning. Idrotts- och föreningsförvaltningen (IOFF) har genom sitt reglemente ett samordningsuppdrag kring stadens arbete med föreningsbidrag och driver stadens gemensamma boknings- och bidragssystem. IOFF betalade under 2021 ut bidrag på sammanlagt 123 mkr. Socialförvaltning centrums handläggning av föreningsbidrag till organisationer inom sociala området som rör fler än ett stadsområde betalade under 2021 ut utvecklingsbidrag/medel på cirka 76 mkr samt utbetalningar till studieförbunden på 28 mkr. Kulturförvaltningen betalade under 2021 ut cirka 50 mkr i olika former av stöd. Utöver tre största utbetalande förvaltningarna som anges ovan har även respektive socialförvaltning inom de fyra stadsområdena och förvaltningen för funktionsstöd omfattande bidragsverksamhet.

¹ Arbetet i uppdraget skedde genom en arbetsgrupp som bestod av IOFF, samtliga Socialförvaltningar inklusive stadsområde centrums enhet för samverkan med civilsamhället, Kulturförvaltningen och Förvaltningen för funktionsstöd. Grundskoleförvaltningen, Förskoleförvaltningen och Arbetsmarknad och vuxenutbildningen

Enkät svar

Utgångspunkten för frågorna var att få en övergripande bild av respektive förvaltnings risk- och kontrollarbete.

Kartläggning av	Deltagande förvaltningar						
	Idrott och förening	Kultur	Socialförvaltning stadsområde				Funktionsstöd
			Centrum	Sydväst	Hisingen	Nordost	
Identifierat risk för oegenligheter/fusk							
Uttalat risk i riskanalys eller kontrollplan							
Kunskap om hur riskbedömning görs							
Tar fram systematisk kontroll							
Gör egna stickprov							
Önskar delta i extern revision och få stöd vid urval för kontroll							

Färgkodning	Ja	Nej	Vet ej/svar

Sammanställningen visar att förvaltningarna som också var föremål för stadsrevisionens granskning har en självskattning som visar på att riskarbete och kontrollarbete genomförs. Bland övriga utbetalande förvaltningar är självskattningen mer varierande och visar på att både risk och kontrollarbetet behöver utvecklas. Förvaltningarna har olika arbetssätt och kommit olika långt i sitt arbete kring granskning av föreningsbidrag och identifiering av risker för att utbetalning sker på felaktiga grunder. Förvaltningarna har egna checklistor för kontroll och genom ansökningsförfarandet får de in ett omfattande informationsunderlag från sökande föreningar.

Önskar stöd vid	Deltagande förvaltningar						
	Idrott och förening	Kultur	Socialförvaltning stadsområde				Funktionsstöd
			Centrum	Sydväst	Hisingen	Nordost	
Identifierat risk för oegenligheter/fusk							
Uttalat risk i riskanalys eller kontrollplan							
Kunskap om hur riskbedömning görs							
Ta fram systematisk kontroll							
Gör egna stickprov							
Önskar delta i extern revision och få stöd vid urval för kontroll							

Färgkodning	Ja	Nej	Vet ej/svar

Svaren visar att förvaltningarna har kommit olika långt i sitt risk- och kontrollarbete varför det finns olika behov av stöd. IOFF som skattat sig högt gällande medvetande om risk och kontroll har angett ett behov av att få fortsatt stöd i sitt utvecklingsarbete. Samtidigt finns det förvaltningar som trots avsaknad av systematisk kontroll inte heller efterfrågar stöd. Genom att två av stadsområdena inte besvarat frågorna finns även utrymmer för tolkningen att det saknas kunskap om vad risk och kontrollarbetet innebär. Arbetsgruppen har vidare uttryckt ett stort behov att få kunskapspåfyllnad gällande kontrollarbetet

och har bland annat lyft fram behov av att tolka ekonomisk information och kontroll av företrädare. Det finns också ett stort behov att samverka gällande handläggning. Arbetsgruppen högst skattade risk är att bidragsgivningen ofta pågår under flera år. Det innebär långvariga relationer mellan sökande förening och handläggare som ofta övergår i en vänskapsliknande relation.

2.1.5 Samverkansprojekt kring läxhjälp

I samband med Skolverkets granskning av felaktiga utbetalningar av statsbidrag för att bedriva läxhjälp uppmärksammades Göteborgs Stad på 12 ideella föreningar som bedrev läxhjälp. Föreningarna var hemmahörande i Västsverige. Ett projektet startades i samverkan mellan Ekobrottsmyndigheten, Polisen, Kronofogdemyndigheten, Skattebrottsenheten, Skatteverket, Finanspolisen, Arbetsförmedlingen och Göteborgs Stad. Iakttagelser som återkom på flera föreningar var: Verksamhet saknas, föreningarna saknar hemsida och annan adress än boxadress. Det saknas uppgift om medlemsantal. Styrelseuppgifter varierar i olika ansökningar. Närstående till styrelsen får lön från föreningen. Ansökan om anslag ökar kraftigt varje år utan redogörelse. Transaktioner från föreningens konto liknar privata köp. Granskningen resulterade i misstanke om bokföringsbrott, förskingring, bedrägeri, penningtvätt och folkbokföringsbrott. En efterlyst person har gripits och deltagande myndigheter har startat utredningar. Verksamhet för vilken bidrag har erhållits har helt eller delvis saknats. Göteborgs stad har genom två olika förvaltningar stoppat nya utbetalningar och begärt återkrav på två föreningar och till betydande belopp.

I oktober 2023 väckte ekobrottsmyndigheten åtal mot företrädaren i en av de granskade föreningarna. Åtalet omfattade grovt bokföringsbrott, folkbokföringsbrott samt yrkande om näringsförbud. Föreningen hade under åren 2020-2022 sökt och beviljats bidrag från såväl Skolverket som Göteborgs Stad på knappt 2,4 miljoner kronor. I den fördjupade granskingen hos ekobrottsmyndigheten framgick att bidragspengarna använts till bland annat restaurangbesök, inköp av mobiltelefoner och överföringar till utländska mottagare samt att verksamhet saknats i föreningen.

En slutsats av samarbetsprojektet var att kontrollarbetet behöver ske tillsammans med föreningarna i pågående verksamhet bland annat för att kontrollera att ansökan stämmer med utförd verksamhet. På en generell nivå konstateras ett behov att lyfta problematik och se vilka konsekvenser en alltför generell granskning medför. Nu väckt åtal visar på att avancerat fusk kan hittas först genom samverkan med myndigheter.

2.1.6 Samverkan i fråga gällande studieförbund

Stadsledningskontoret fick under våren 2023 förfrågan om att stödja Socialförvaltning Centrum i fråga gällande samarbetspartner till ett studieförbund. Samverkande myndigheter inom nätverket Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet involverades i frågan.

Utifrån de underlag man fick ta del av kunde förvaltningen inte belägga att studieförbundets samarbetspartner strider mot demokrativillkoren. Stadsledningskontoret och berörd förvaltning kommer fortsätta utveckla rutiner för ytterligare kvalitetssäkring inför kommande års ansökningar.

3 Extern revision

Idrotts- och föreningsförvaltningen och socialförvaltning Centrum/samverkan med civilsamhället deltog i en extern revision. KPMG genomförde en granskning av sex ideella föreningar och en stiftelse som under kalenderåren 2020–2021 erhållit föreningsbidrag från Göteborgs Stad. Urvalet gjordes både genom slump och efter bedömning av risk. Granskningen bestod av intervjuer med företrädare för organisationerna och KPMG granskade bokföring och underliggande verifikat, resultat- och balansrapport samt årsredovisning och lönekostnader. Revisionen rapporterades till stadsledningskontoret under våren 2023. Granskningsfrågorna omfattade bland annat öppen medlemsintagning och avstämning av redovisat medlemsantal. Det ställdes frågor gällande årsredovisning med en avstämning av utbetalade föreningsbidrag mot underliggande bokföring, en analys av utveckling av lönekostnader och antalet anställda samt avstämning av kontrolluppgifter och utredning om förekomst och kontroll av om bidragsutbetalningar sker från flera förvaltningar eller myndigheter. Frågorna gällde även ekonomiska transaktioner mellan den ideella föreningen och extern kommersiell verksamhet med samma företrädare. De tre objekt som valts ut slumpmässigt visade inga avvikelser, medan de som valts ut på grund av risk hade avvikelser i tre av fyra fall. Granskningen påvisade felaktigheter som fakturor utan detaljerad specifikation, föreningsbidrag som inte öronmärkts och bristfällig bokföring. En av föreningarna hade fakturor för lån som tagits av ett företag som ägs av en styrelsemedlem. De brister som uppmärksammats i granskningen är omhändertagna hos de förvaltningar i Göteborgs Stad som ansvarar för föreningsbidragen. Det har lett till två separata beslut gällande två ideella föreningar. Besluten har inneburit att två ideella föreningar inte är fortsatt berättigade till aktivitets-, lokal- eller utbildningsbidrag eller får hyra lokal med reducerad taxa. Den huvudsakliga grunden var att föreningarna var nära sammanflätade med aktiebolag och det inte är förenligt med förvaltningens krav på att en bidragsberättad förening inte får vara vinstdrivande eller tillgodose enskilda personers yrkesmässiga eller ekonomiska intressen.

Förvaltningarna som deltog i revisionen drog ett antal slutsatser om hur deras kontrollarbete bör utvecklas framöver. Bland dessa slutsatser kan nämnas:

- Behov att träffa och besöka verksamheter för att se hur de arbetar, om det är organiserat enligt ansökan samt att säkerställa att medlemsantalet.
- Granskningsfrågorna kan användas i ordinarie granskning.
- Det finns svårigheter att ställa frågor för att säkerställa medlemsantal genom att det kan komma in känsliga personuppgifter. Det finns inte heller krav på att medlemsavgifter ska betalas varför det inte heller kan användas för att kontrollera antal medlemmar.

- Urval vid fördjupad granskning behöver göras efter riskbedömning då slumpmässig granskning ger en osäker träffbild.
- Det behövs säkerställas en lägsta nivå i staden för att hitta en gemensam grund. Respektive förvaltning har egna checklistor/arbetsrutiner och bedömer inte att det behövs fler styrande dokument.

4 Rekommendationer

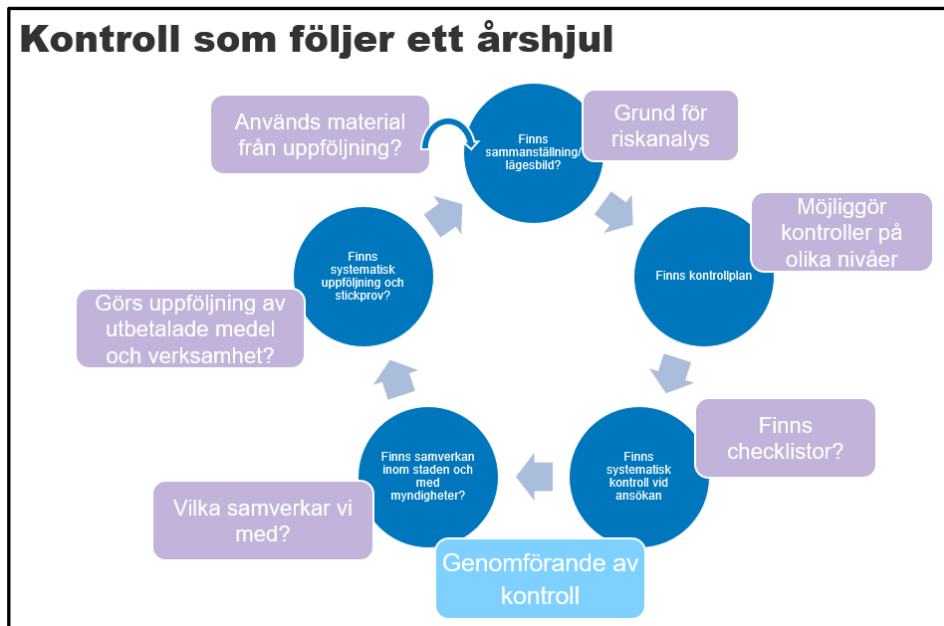
Rekommendationerna ska ge förvaltningarna bättre förutsättningar att identifiera och minska risken för att bidrag utbetalas på felaktiga grunder. De bygger på inspel för samverkande myndigheter och på stadsrevisionens rapporterade utvecklingsområden för bidragsutbetalningar.

4.1 Riktlinjen och styrande dokument

Riktlinjens skrivning gällande kontroll är vagt formulerad vilket kan medföra att det finns utrymme för olika tolkning hos förvaltningarna gällande tillämpning. Idag sker inte kontrollen likvärdigt över staden. Även om programmet lägger ansvar för samtliga förvaltningar att styrka kontroll och samverkan kan det finnas behov av att tydliggöra det i riktlinjen också. Vidare finns behov av översyn av riktlinjens tillämplighet gällande studieförbunden. Det behöver säkerställas en enhetlig likabehandling i staden och en gemensam grund för kontroll som är baserad på ett riskbaserat arbete. Idrotts- och föreningsförvaltningen lyfter fram att man ser behov att se över och aktualiserar Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället.

4.2 Utveckling av det interna arbetet

I det brottsförebyggande programmet läggs ansvar på förvaltningar och bolag att förstärka sitt kontrollarbete och sin samverkan och det finns ett krav på samtliga att arbetssättet också implementeras.



Genom att arbeta utifrån risker kan kontrollarbetet effektiviseras och riktas dit de största felen och bristerna finns. En löpande kontroll av föreningarnas ansökningar och utförd verksamhet behöver göras för att se avvikelser. Genom uppföljningen samlas resultatet av avvikelser, erfarenheter av granskning och kontroll i en årlig riskanalys. Därefter kan man utforma kontroller som är riskbaserade. Kontrollerna behöver följa en kontrollplan och kontrollerna ska ske med fastställd systematik och omfatta stickprovskontroller, fysiska besök och systematiska kontroller. Kontrollarbetet behöver utvecklas från en grundläggande basnivå till en fördjupad nivå. Genom deltagande i externa revisioner har det kommit fram att riskbaserat urval ger hög träffprocentssäkerhet på felaktiga utbetalningar, fusk och brottsmisstankar.

Samtliga utbetalande förvaltningar behöver driva ett utvecklingsarbete kring baskontroll och när fördjupade kontroller ska göras med utgångspunkt i riskbilden. Det behövs struktur för att värdera och granska underlag som inkommer i ansökningsförfarandet. Kontroller behöver inkludera fysiska besök för att säkerställa verkligt medlemsunderlag, vem som är företrädare och att sökt verksamhet stämmer överens med verkligheten. Det finns också stort behov att få kunskapspåfyllnad gällande kontrollarbetet, till exempel behov av att tolka ekonomisk information och kontroll av företrädare.

Förekomst av otillåten påverkan blir allt mer vanlig inom offentlig sektor. Genom att bidragsgivningen ofta pågår under flera år finns det också en påtaglig risk för långvariga relationer mellan sökande förening och handläggare uppstår. Relationerna kan i sin tur övergå i en vänskapsliknande relation eller i någon form av beroendeställning där beslutsfattandet påverkas. Respektive förvaltning behöver säkerställa att bidragsgivningen inte sker under yttre påverkan.

4.3 Utveckla intern och extern samverkan

Idrotts- och föreningsförvaltningen (IOFF) har idag en samordningsroll och samverkan är en avgörande del för att få ett likvärdigt arbete över hela staden.

För att kunna få en effektiv kontroll behöver det finnas ett åtagande mellan stadens förvaltningar och en långsiktig plan om intern samverkan. Under ledning av IOFF kan förvaltningar i samverkan ta fram stadengemensamma rutiner med lägsta nivå som inkluderar både granskning, kontroll och former för samverkan. Det kan till exempel gälla en gemensam grund i hur frågor ställs och riskanalys tas fram. Möjligheterna att använda det gemensamma systemet för bokning och bidragssystem för informationsöverföring behöver undersökas. Förvaltningarna behöver arbeta nära idrotts- och föreningsförvaltningen som har ett samordnande ansvar. Föreningar kan få utbetalningar från flera förvaltningar och det behövs kanaler för att dela beslutsunderlag och kunskaper.

För att förebygga fusk behöver samverkan mellan kommunen och myndigheterna ytterligare utvecklas. Misstanke om ekonomisk brottslighet som uppmärksammas i förvaltningarnas utredningar, som exempelvis bedrägeri eller bokföringsbrott, ska underrättas till andra myndigheter. Former för samverkan behöver byggas in i rutiner och nätverk behöver skapas.

Samarbetsprojektet kring läxhjälp som utförts inom ramen för detta uppdrag visar på att nya arbetssätt tillsammans med myndigheter är en framgångsfaktor för att stoppa och störa avancerat fel och fusk.