

Korrekt utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer

MISSIVDATUM
2023-11-23DIARIENR
2022/230-5ERT DATUM
2022-12-08ER BETECKNING
Fi2022/03248Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm**Uppdrag att kartlägga och analysera arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer**

Regeringen gav den 8 december 2022 Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera hur fem statliga myndigheter och tre ideella organisationer arbetar med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer* (2023:19).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Charlotte Andersson, utredare Andrea Hasselrot, utredare Per Helldahl och utredare Thomas Ringbom, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Thomas Ringbom

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Sammanfattning | 7 |
| 1 | Arbetet för korrekta utbetalningar – slutsatser och förslag | 13 |
| 1.1 | Statskontorets uppdrag och arbete i korthet | 13 |
| 1.2 | Slutsatser om hur organisationerna arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar | 17 |
| 1.3 | Slutsatser om de rättsliga förutsättningarna för att säkerställa korrekta utbetalningar | 23 |
| 1.4 | Slutsatser om de administrativa förutsättningarna för att säkerställa korrekta utbetalningar | 31 |
| 1.5 | Förslag till åtgärder för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar | 34 |
| 1.6 | Utbetalande organisationer kan själva utveckla arbetet för korrekta utbetalningar | 42 |
| 2 | Organisering av handläggningen av stöden | 47 |
| 2.1 | Sammanfattande iakttagelser | 47 |
| 2.2 | Organisationen av bidragsgivningen | 48 |
| 2.3 | Resurser och kompetenser | 56 |
| 2.4 | Handläggarsöd i arbetet med stöd | 62 |
| 2.5 | Strategiskt riskanalysarbete för att säkerställa korrekta utbetalningar | 68 |
| 2.6 | Arbetet med att beskriva och precisera krav och förutsättningar för att få stöd | 77 |
| 2.7 | Information till sökande om arbetet för att säkerställa korrekta utbetalningar | 81 |
| 3 | Kontroll av ansökningar och efterkontroll | 85 |
| 3.1 | Sammanfattande iakttagelser | 85 |
| 3.2 | De rättsliga förutsättningarna för korrekta utbetalningar är bristfälliga för vissa stöd | 86 |
| 3.3 | Kontroll av ansökningar | 91 |
| 3.4 | Efterkontroller | 103 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4 | Återkrav och andra åtgärder vid felaktiga utbetalningar | 117 |
| 4.1 | Sammanfattande iakttagelser | 117 |
| 4.2 | Återkrav, indrivningar och polisanmälningar hos myndigheterna | 118 |
| 4.3 | Det behövs bättre rättsliga förutsättningar för att vidta åtgärder | 120 |
| 4.4 | Det finns vissa hinder för att genomdriva återkrav vid oegentligheter | 122 |
| 4.5 | Framåsyftande åtgärder för att förhindra ytterligare felaktiga utbetalningar | 126 |
| | Referenser | 129 |
| | Bilagor | |
| 1. | Regeringsuppdraget | 133 |
| 2. | Så har vi gått till väga i arbetet med uppdraget | 137 |
| 3. | Om de åtta organisationerna och deras bidragsgivning | 143 |

Sammanfattning

Kunskapen om hur myndigheter och andra organisationer arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer är begränsad. Statskontoret har därför fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera hur Folkbildningsrådet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), Naturvårdsverket, Riksidrottsförbundet, SISU Idrottsutbildarna, Statens energimyndighet, Statens kulturråd och Statens skolverk arbetar för detta. Syftet med uppdraget är att öka den generella kunskapen om arbetet med korrekta utbetalningar till juridiska personer, inte att redovisa en samlad bedömning för respektive myndighet eller organisation.

Flera viktiga generella förbättringsområden i hur organisationerna arbetar för korrekta utbetalningar

Statskontoret bedömer att kontrollperspektivet generellt sett har blivit tydligare under senare år i myndigheternas och de ideella organisationernas handläggning av stöd, från att tidigare i hög grad ha präglats av tillit. Detta har varit nödvändigt för, eller i vart fall bidragit positivt till, arbetet för korrekta utbetalningar. Samtidigt finns det flera viktiga förbättringsområden som organisationerna behöver arbeta vidare med:

- *Strategiskt riskanalyserbete.* Organisationerna behöver arbeta mer strategiskt och systematiskt med att följa upp och analysera sin bidragsgivning för att identifiera var de största riskerna för felaktiga utbetalningar finns. På så sätt kan organisationerna koncentrera sina kontrollinsatser till de ansökningar, organisationer och projekt där det är störst risk att det blir en felaktig utbetalning.
- *Kontroller.* Flera av organisationerna behöver förbättra och utöka sitt arbete med att göra systematiska och riskbaserade kontroller. Kontrollerna syftar till att säkerställa att de sökande organisationerna lever upp till villkoren för stöden, och kan om det behövs innefatta exempelvis granskning av ekonomiska underlag och platsbesök.

- *Systemstöd.* De flesta av organisationerna behöver förbättra sina systemstöd, till exempel ärendehanteringssystem, så att de blir bättre anpassade till de stöd de hanterar. Det kan till exempel handla om att organisationerna automatiserar vissa kontroller och att de använder uppgifter från andra aktörer på ett mer effektivt sätt.

Flera rättsliga och administrativa förutsättningar som försvårar arbetet för korrekta utbetalningar

Vi har identifierat flera rättsliga och administrativa förutsättningar som försvårar arbetet för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Alla stödförordningar ger inte en tydlig möjlighet att ställa krav och genomföra kontroller

Organisationernas arbete för korrekta utbetalningar försvåras av brister i många av de stödförordningar som ligger till grund för stöden. Vissa stödförordningar har bestämmelser som är otydliga, eller saknar helt viktiga bestämmelser, vilket gör det svårare att ställa krav och göra kontroller. Även om flesta stöd regleras i en stödförordning finns det stöd som saknar en egen förordning och som regleras på annat sätt, till exempel i en myndighets regleringsbrev.

Sekretess gör det svårare att säkerställa korrekta utbetalningar

Sekretess begränsar organisationernas arbete för korrekta utbetalningar. Flera av organisationerna i vårt uppdrag anser att de i större utsträckning behöver kunna ta del av uppgifter från andra aktörer om de som söker och tar emot stöd, till exempel uppgifter avseende återkrav eller polisutredningar. Vi delar denna bedömning och är därför positiva till förslaget från utredningen *Utökat informationsutbyte* om en ny sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

Ingen underrättelseskyldighet för myndigheter när de betalar ut stöd till juridiska personer

Det är svårare för myndigheter som betalar stöd till juridiska personer att dela information med varandra om bidragsgivningen än för myndigheter som betalar ut stöd till enskilda. När det gäller utbetalningar till enskilda

omfattas vissa myndigheter av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (2008:206). Vi konstaterar att den pågående utredningen *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*, bland annat ska utreda om underrättelseskyldigheten bör utökas, och gälla även felaktiga utbetalningar till företag och andra juridiska personer.

Ingen systematisk samverkan mellan utbetalande organisationer

Det sker ingen systematisk och heltäckande samverkan mellan de organisationer vi har studerat i deras arbete för att säkerställa korrekta utbetalningar. Det förekommer att de delar vissa uppgifter med varandra kring enskilda stöd. Men ingen av organisationerna i vårt uppdrag samverkar för att systematiskt utbyta information om alla sina stöd med relevanta utbetalande organisationer. Eftersom det inte finns någon gemensam databas för utbetalningar av stöd till juridiska personer är det arbetskrävande att samla in och gå igenom uppgifter om bidragsgivningen hos andra organisationer.

Förslag till regeringen för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar

Vi lämnar flera förslag till regeringen som kan bidra till att minska riskerna för felaktiga utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer. Förslagen syftar till att ge myndigheter och ideella organisationer som betalar ut stöd bättre förutsättningar för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Utred och skapa en gemensam databas över statliga stöd

Det är inte ovanligt att en stödmottagare söker och beviljas stöd från flera olika utbetalande organisationer. Om mottagaren beviljas stöd från flera organisationer för samma ändamål har det skett en så kallad dubbelfinansiering. Det är både svårt och arbetskrävande att kontrollera detta. Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ till att utreda och skapa en databas över statliga stöd. Syftet är att ge bättre förutsättningar att göra kontroller och minska risken för dubbelfinansiering. Vi föreslår att Skatteverket får i uppdrag att utreda de närmare förutsättningarna för databasen.

Ta fram principer för vilka bestämmelser som ska finnas i alla stödförordningar och gör en systematisk genomgång

Stödförordningarna behöver ge ett tydligt mandat för organisationerna att kunna arbeta för korrekta utbetalningar före det att stödet har betalats ut, under tiden det används och efter att det använts. För att komma till rätta med problemet med att det finns brister i många av stödförordningarna, föreslår vi att regeringen tar fram principer för vilka bestämmelser som ska regleras i alla stödförordningar. Stödförordningarna bör innehålla bestämmelser som bland annat beskriver syftet med stödet, om ett beslut får förenas med specifika villkor, samt om den utbetalande organisationen får genomföra återkrav eller stoppa utbetalningar om tidigare återkrav inte har betalats tillbaka.

Regeringskansliet bör använda principerna när de tar fram stödförordningar till framtida nya statliga stöd. För att komma till rätta med bristerna i vissa av dagens förordningar, föreslår vi även att regeringen genomför en systematisk genomgång och justering av de förordningar som reglerar stöd till företag och juridiska personer.

Utred ett företrädarregister för ideella föreningar som tar emot statliga stöd

Det är ofta svårt att driva in återkrav från ideella föreningar som gjort sig skyldiga till fusk. Det skulle underlätta att driva igenom återkrav om ideella föreningar var skyldiga att registrera företrädare. Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ till att utreda frågan och lämna förslag som innebär att föreningar som tar emot statliga stöd omfattas av krav på att registrera företrädare.

Förslag till utbetalande organisationer hur de kan utveckla sitt arbete för korrekta utbetalningar

Myndigheter och ideella organisationer som betalar ut statliga stöd har själva både ett ansvar och en möjlighet att utveckla sin handläggning av stöden och arbetet för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Utifrån iakttagelserna i vår kartläggning lämnar vi sju allmänt hållna förslag till utbetalande organisationer som de bör överväga:

- Gör strategiska och systematiska riskanalyser av var de största riskerna för felaktiga utbetalningar finns.
- Gör förebyggande kontroller för att undvika utbetalningar till sökande organisationer som inte är seriösa.
- Gör efterkontroller i form av granskningar och platsbesök hos stödmottagare för att upptäcka felaktiga utbetalningar som har skett.
- Utveckla systemstöd som är anpassade till handläggningen.
- Se till att ha tillgång till rätt kompetenser för handläggningen av stöd.
- Organisera handläggningen så att det skapas förutsättningar för korrekta utbetalningar, exempelvis genom specialistfunktioner.
- Arbeta aktivt med att driva igenom återkrav.

1 Arbetet för korrekta utbetalningar – slutsatser och förslag

I detta kapitel beskriver vi Statskontorets uppdrag i korthet, redovisar våra slutsatser och lämnar förslag till åtgärder för att minska risken för felaktiga utbetalningar av statliga stöd till företag och juridiska personer.

1.1 Statskontorets uppdrag och arbete i korthet

Statskontoret ska kartlägga och analysera hur Folkbildningsrådet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Naturvårdsverket, Riksidrottsförbundet, SISU Idrottsutbildarna, Statens energimyndighet, Statens kulturråd och Statens skolverk arbetar för att säkerställa att

- deras utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer är korrekta
- stöden används enligt de villkor som ställts upp
- eventuella återkrav och återbetalningar av stöden hanteras ändamålsenligt och effektivt.

Som en del i uppdraget ska Statskontoret också

- kartlägga de åtta organisationernas rättsliga och administrativa förutsättningar att säkerställa korrekta utbetalningar
- analysera behovet av förändrade regelverk
- lämna förslag till åtgärder för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar av de aktuella stöden.

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska bistå Statskontoret i arbetet med att identifiera lämpliga åtgärder.

I bilaga 1 finns Statskontorets uppdrag i sin helhet.

1.1.1 Begränsad kunskap om utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer

Regeringen pekar i vårt uppdrag på att kunskapen om hur myndigheter och andra organisationer arbetar för korrekta utbetalningar till företag och andra juridiska personer är begränsad. Regeringen har tidigare framhållit att felaktiga utbetalningar och brottslighet riktad mot skattefinansierade stödsystem undergräver förtroendet för systemen.¹ Vi konstaterar också att Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen) bedömde att omfattningen av felaktiga utbetalningar och andelen misstänkt avsiktliga fel är hög i ersättningssystem med utbetalningar till företag och ideella organisationer.²

1.1.2 Så har vi tolkat och avgränsat uppdraget

Statskontorets uppdrag omfattar många verksamheter och betydande värden. Det handlar om fem statliga myndigheter och tre ideella organisationer. De betalade 2022 tillsammans ut cirka 42 miljarder kronor i bidrag genom närmare 250 olika statliga stöd. Myndigheterna fördelade nästan 35 miljarder kronor och de ideella organisationerna drygt 7 miljarder. De statliga stöden har skilda syften och ändamål. Det kan vara alltifrån organisationsstöd till ideella föreningskanslikostnader, stöd som ska finansiera klimatinvesteringar hos företag eller stöd till enskilda kulturevenemang. Vissa stöd löper på under många år, medan andra är tillfälliga under ett eller ett par år. Här beskriver vi hur vi har tolkat och avgränsat uppdraget. I bilaga 2 beskriver vi hur vi gått till väga i arbetet.

Vi lämnar inget samlat utlåtande om respektive organisation

Statskontorets uppdrag är huvudsakligen framåtblickande. Uppdraget innebär att kartlägga hur organisationerna arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar. Målet med detta är att öka den generella kunskapen och lämna förslag till åtgärder. Vi lämnar inte ett samlat utlåtande eller en bedömning av respektive organisation. Däremot beskriver vi deras arbetssätt och förutsättningar för korrekta utbetalningar, samt analyserar hur de hanterar svårigheter och risker i handläggningen av stöden.

¹ *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag* (dir. 2022:25), s. 2.

² Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019). *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:216), s. 216.

Vi fokuserar på de utbetalande organisationerna

Vårt fokus i arbetet har legat på de utbetalande organisationernas arbets-sätt och handläggning. Vi har inte närmare analyserat hur och till vad de som tar emot stöden använder pengarna, eller hur de arbetar när de i sin tur fördelar stöden vidare. Det innebär exempelvis att vi inte närmare har analyserat hur studieförbunden och folkhögskolorna hanterar de stöd som Folkbildningsrådet fördelar till dem. Däremot har vi analyserat hur organisationerna i vårt uppdrag arbetar för att identifiera felaktiga utbetalningar och minska risken för att mottagarna använder stöden på ett felaktigt sätt. Så har vi exempelvis analyserat deras arbete med efterkontroller av hur stöden har använts.

Vi kartlägger delar av organisationernas bidragsgivning

Organisationerna i vårt uppdrag hanterar många olika statliga stöd. Det har varit nödvändigt för oss att göra ett urval och avgränsa kartläggningen, och fokusera på stöd som vi bedömer är mest relevanta utifrån uppdraget och för att kunna ge en generell bild. Men många av de frågor som vi har analyserat är av övergripande karaktär och relevanta för organisationerna i sin helhet. Vi har exempelvis inte närmare kartlagt stöd som i stor utsträckning betalas ut till offentliga aktörer som kommuner och regioner.³ Vi har bedömt att risken för felaktiga utbetalningar generellt sett är lägre när stöd går till kommuner och regioner än till andra juridiska personer. Kommuner och regioner har oftare anställd utbildad personal med viss vana vid att ansöka om och administrera olika typer av stöd. Vidare är insynen generellt sett större hos offentliga aktörer. Detta innebär en lägre risk för att det uppstår avsiktliga eller oavsiktliga fel i processen att ansöka om stöd, jämfört med andra sökande organisationer.

Vi har definierat begreppen statligt stöd och korrekt utbetalning

Med *statliga stöd* menar vi sådana ekonomiska stöd som finansieras av staten och som myndigheter eller andra organisationer efter ansökan betalar ut till eller på annat sätt tillgodoräknar företag, inklusive enskilda näringsidkare, det civila samhället eller andra juridiska personer. Stöd som finansieras från EU-budgeten ingår inte i Statskontorets uppdrag.

³ Mer än hälften av organisationernas samlade bidragsmedel går till kommuner och regioner. Hos Skolverket är det 90 procent av deras bidragsgivning.

När det gäller begreppet *korrekt utbetalning* har vi utgått från den definition som KUT-delegationen använt sig av. En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal. En felaktig utbetalning kan uppstå när en ersättning betalas ut på felaktiga eller otillräckliga grunder. Det kan i sin tur bero på att underlaget är felaktigt eller ofullständigt, eller som en följd av att ändrade förhållanden inte anmäls eller beaktas i tid.⁴

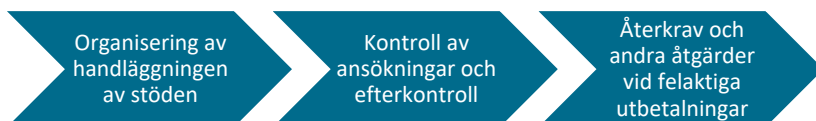
1.1.3 Rapportens upplägg och disposition

I den fortsatta delen av *kapitel 1* redovisar vi våra slutsatser och förslag. De utgår från våra uppdragsfrågor (se avsnitt 1.1) och grundar sig på vår kartläggning och analys i kapitel 2–4.

I *kapitel 2* kartlägger och analyserar vi hur myndigheterna och de ideella organisationerna organiserar och planerar handläggningen på en övergripande nivå. Det handlar bland annat om hur de organiserar sin bidragsgivning, kompetensfrågor och hur de arbetar med riskanalyser. I *kapitel 3* kartlägger och analyserar vi hur organisationerna operativt arbetar just med kontroller och efterkontroller. I *kapitel 4* kartlägger och analyserar vi deras åtgärder när en utbetalning blivit felaktig.

Kapitel 2–4 hänger ihop med varandra och beskriver tillsammans de viktigaste aspekterna i processen för handläggning av statliga stöd och arbetet för korrekta utbetalningar. Detta utgör själva analysramen för kartläggningen, vilket vi åskådliggör genom figur 1.

Figur 1. Analysram för Statskontorets kartläggning



⁴ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018). *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, rapport 1*, s. 18.

1.2 Slutsatser om hur organisationerna arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar

Här redovisar vi våra övergripande slutsatser om hur myndigheterna och de ideella organisationerna i vårt uppdrag arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar. I avsnitt 1.3 och 1.4 redovisar vi våra slutsatser som specifikt rör organisationernas rättsliga respektive administrativa förutsättningar för detta.

1.2.1 Kontrollperspektivet är tydligare i dag än tidigare

Vi bedömer att kontrollperspektivet generellt sett har blivit tydligare under senare år i organisationernas handläggning av stöd, från att tidigare i hög grad ha präglats av tillit. Detta har varit nödvändigt för, eller i vart fall bidragit positivt till, arbetet för korrekta utbetalningar. Samtidigt finns det flera viktiga generella förbättringsområden som organisationerna behöver arbeta vidare med. Vi beskriver förbättringsområdena i avsnitt 1.2.2.

Perspektivet har flyttats från mer av tillit till mer av kontroll

Vi uppfattar att myndigheterna och de ideella organisationerna är mer medvetna om risken för fusk och fel i dag än tidigare, och att de idag arbetar med frågan om korrekta utbetalningar på ett mer uttalat sätt. Vi har inget skäl att tro att de tidigare medvetet har accepterat fusk och felaktiga utbetalningar. Det rör sig snarare om en gradvis perspektivförskjutning i deras förhållningssätt och arbetsmetoder, från mer av tillit till mer av kontroll. Detta har bland annat kommit till uttryck genom att flera av organisationerna på senare år har tagit fram specialiserade funktioner för att göra fördjupade granskningar, att några av dem har påbörjat ett mer strategiskt riskanalysarbete, och att de aktivt arbetar för att förbättra och effektivisera handläggningsprocesserna som sådana.

En delförklaring till perspektivförskjutningen menar vi är att flera externa granskningar av bidragsgivningen har resulterat i ett ökat yttre tryck på organisationerna. Både Statskontoret, Riksrevisionen och Skatteverket har analyserat och delvis kritiserat hur flera av organisationerna betalar ut bidrag. Det har skapat ett tryck på organisationerna att mer systematiskt arbeta för att motverka felaktiga utbetalningar.

Felaktiga utbetalningar behöver inte bero på medvetet fusk

Felaktiga utbetalningar som upptäcks i de utbetalande organisationernas kontroller behöver inte bero på medvetet fusk. En felaktig utbetalning kan i stället bero på att de sökande inte förstått villkoren för att få stöden, på språkförbistring, eller på att förutsättningarna har förändrats mellan det att de sökande ansökt och när stödet redovisats. Det kan också bero på brister i den utbetalande organisationens egen handläggning. Men vi vill vara tydliga med att även om det inte förekommer medvetet fusk, så är det viktigt att organisationerna arbetar systematiskt med kontroller och aktivt utvecklar sin handläggning av stöden. En felaktig utbetalning är fel och ska inte ske, oavsett om det beror på medvetet fusk eller inte.

1.2.2 Flera viktiga generella förbättringsområden i hur organisationerna arbetar för korrekta utbetalningar

Vi bedömer att det finns flera viktiga generella förbättringsområden i hur myndigheterna och de ideella organisationerna arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar, även om några av organisationerna har kommit längre än andra. Förbättringsområdena är:

- *Strategiskt riskanalyserbete.* Organisationerna behöver arbeta mer strategiskt och systematiskt med att följa upp och analysera sin bidragsgivning för att identifiera var de största riskerna för felaktiga utbetalningar finns. På så sätt kan organisationerna koncentrera sina kontrollinsatser till de ansökningar, organisationer och projekt där det är störst risk att det blir en felaktig utbetalning.
- *Kontroller.* Flera av organisationerna behöver förbättra och utöka sitt arbete med att göra systematiska och riskbaserade kontroller. Kontrollerna syftar till att säkerställa att de sökande lever upp till villkoren för stöden, och kan om det behövs innefatta exempelvis granskning av ekonomiska underlag och platsbesök.
- *Systemstöd.* De flesta av organisationerna behöver förbättra sina systemstöd, till exempel ärendehanteringssystem, så att de blir bättre anpassade till de stöd de hanterar. Det kan till exempel handla om att organisationerna automatiserar vissa kontroller och att de använder uppgifter från andra aktörer på ett mer effektivt sätt.

Vid sidan av dessa generella förbättringsområden finns det flera andra enskilda aspekter i hur organisationerna hanterar stöden som de behöver förbättra. Men det finns också lärdomar, framgångsfaktorer och goda exempel hos organisationerna. Vi beskriver detta närmare i kapitel 2–4.

1.2.3 Det finns många olika typer av risker som de utbetalande organisationerna måste förhålla sig till

När myndigheterna och de ideella organisationerna planerar för och handlägger stöden är det viktigt att de är medvetna om de risker som finns i arbetet för korrekta utbetalningar. Men även regeringen behöver ta hänsyn till detta, till exempel när den utformar nya statliga stöd och ger organisationer i uppdrag att hantera dem.

Generella riskfaktorer som försvårar arbetet med korrekta utbetalningar

Det finns flera generella riskfaktorer som organisationerna möter och som erfarenhetsmässigt ofta försvårar arbetet för korrekta utbetalningar. Här sammanställer vi dem. Inom parentes anger vi de organisationer i vårt uppdrag som vi bedömer särskilt mycket berörs av riskfaktorerna.⁵

- *Högre risk när den utbetalande organisationen inte har tillräckligt mandat att ställa krav och göra kontroller.* Vissa stöd regleras genom förordningar, där den utbetalande organisationen inte får tillräckliga möjligheter att ställa krav på de sökande och för att genomföra kontroller. Detta ökar risken för att utbetalningar blir felaktiga. (MUCF, Skolverket)
- *Högre risk när stödet ska betalas ut snabbt.* Om stödet ska börja betalas ut med kort varsel efter att regeringen beslutat om det så ökar risken för fel. Det beror bland annat på att organisationen som betalar ut stödet har mindre tid på sig att ta fram rutiner för att kontrollera utbetalningarna och att se till att handläggarna har rätt kompetens. (Kulturrådet, Energimyndigheten, MUCF)

⁵ Vi vill understryka att detta är en förenklad bedömning som i första hand utgår från de begränsade antal stöd som vi har haft möjlighet att analysera.

- *Högre risk när stöd betalas ut till privata aktörer.* Risken för felaktiga utbetalningar är högre när det gäller stöd till privata aktörer jämfört med offentliga aktörer som exempelvis kommuner. Det beror bland annat på att det generellt sett finns en större insyn i offentliga aktörers verksamhet och att de vanligtvis har en god administrativ kapacitet att exempelvis hantera återkrav. (alla organisationer)
- *Högre risk när stöd betalas ut till ideella organisationer.* Det finns i många fall sämre möjligheter att kontrollera ideella organisationer än andra stödmottagare. Det beror bland annat på att vissa ideella organisationer inte behöver ha en bokföring, till skillnad från företag. Det kan också bero på att ideella organisationer har verksamheter som åtminstone delvis bygger på frivilliga insatser, vilket gör att det kan bli svårare att göra vissa kontroller. (MUCF, Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet, SISU Idrottsutbildarna)
- *Högre risk när stöd betalas ut i förskott.* När stöd betalas ut i förskott finns alltid en risk att stödmottagaren inte genomför sitt åtagande. Det kan göra att den organisationen som betalat ut stödet behöver göra ett återkrav. Ett sätt att delvis hantera denna risk kan vara att göra flera delutbetalningar, som sker efter att stödmottagaren skickat in en lägesrapport som visar att projektet utförs enligt villkoren. (alla organisationer)
- *Högre risk när utbetalande organisationer ofta får nya stöd att hantera.* Om en utbetalande organisation ofta får uppdrag från regeringen om att hantera nya stöd så finns det en högre risk för fel. Det beror på att organisationen då kan behöva ställa om sin verksamhet, samt ta fram stödvillkor och rutiner för handläggningen. Organisationer kan också behöva hantera ansökningar från sökande som de inte känner till och haft kontakt med tidigare, vilket i sig ökar risken. (Kulturrådet, MUCF, Skolverket)
- *Högre risk när utbetalning och kontroller sker via ett mellanled.* För att kunna säkerställa korrekta utbetalningar behöver det vara tydligt vilken aktör som har vilket ansvar i hanteringen av stödet, annars kan viktiga åtgärder som exempelvis kontroller falla mellan stolarna. Och även om rollfördelningen är tydlig, riskerar kontrollerna att variera i kvalitet. (Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet, Kulturrådet, Naturvårdsverket)

Olika risker för olika typer av insatser som stödet går till

Vid sidan av de generella riskfaktorerna som försvårar arbetet för korrekta utbetalningar, så visar vår kartläggning att det finns risker som har att göra med vilken typ av insatser som stödet går till. Här beskriver vi detta kortfattat, men vi ger flera exempel på det längre fram i rapporten.⁶

Organisationsstöd är ett generellt stöd till en organisation och avgränsas inte till särskilda verksamheter, utan har som syfte att stödja olika gruppers organisering. Stödmottagaren kan exempelvis använda bidraget till kanslikostnader. En risk med organisationsstöd är att utbetalningar kan löpa på från år till år utan att det sker någon närmare kontroll av att stödmottagaren fortfarande uppfyller villkoren för att få stödet. En annan risk är att organisationsstöd ofta utgår från antalet medlemmar i organisationen, något som kan vara svårt att kontrollera.

Verksamhetsstöd är ett stöd som ges till en organisation för en viss del av deras verksamhet, till exempel barn- och ungdomsverksamhet. Stödet kan vara flerårigt och går ofta till organisationer som betraktas som stabila. Utmaningen är att kontrollera att verksamheten har ägt rum i den omfattning som redovisas. Det kan gälla folkbildningens stöd till studiecirkel och idrottsrörelsens stöd till barn- och ungdomsidrott.

Projektstöd är ett riktat stöd till ett projekt som är avgränsat i tiden, är avgränsat från organisationens ordinarie verksamhet och har ett specifikt syfte. Det är större risk för så kallad dubbelfinansiering vid projektstöd eftersom de ofta kan sökas från flera håll. Dubbelfinansiering uppstår när sökande beviljas statligt stöd från flera olika utbetalande organisationer för samma ändamål. När det gäller stöd till civilsamhället är det ofta en utmaning att kontrollera att insatserna – till exempel informationsinsatser – har ägt rum och att innehållet är i linje med villkoren. Projekt som är stora och komplexa där många parter är inblandade kan också vara svåra för organisationen som betalar ut stödet att få tillräcklig insyn i.

⁶ De benämningar vi använder här skiljer sig i vissa fall från hur organisationerna själva benämner dem.

Investeringsstöd är stöd som används till investeringar eller inköp. De innebär generellt sett lägre risker i och med att de ofta gäller fysiska installationer som är relativt lätta att dokumentera och därmed att kontrollera. Men det kan finnas en viss risk för bedrägerier om mottagaren får stöd i förskott för en investering som sedan inte genomförs.

1.2.4 Både likheter och skillnader i hur organisationerna arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar

Vår kartläggning visar att det finns både likheter och skillnader mellan de utbetalande organisationerna i vårt uppdrag, i hur de organiserar bidragsgivningen och hur de arbetar för korrekta utbetalningar. Detta är en viktig slutsats i sig. Men det är också viktigt att ta hänsyn till detta när åtgärder för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar analyseras.

Likheter mellan organisationerna i den övergripande organisationen, men skillnader i den närmare handläggningen

Det finns vissa grundläggande likheter hos organisationerna i deras organisering av bidragsgivningen. Den bedrivs som regel på särskilda sakenheter som är inriktade på bidragsgivning, och utförs av medarbetare som huvudsakligen arbetar med just handläggning av stöd. De flesta organisationerna har någon form av specialiserad funktion för fördjupade granskningar av stöd, vid sidan av de enheterna som gör huvuddelen av handläggningen.

Däremot leder skillnader mellan olika stöd till att organisationernas handläggning av stöden skiljer sig mellan varandra. De vare sig kan eller ska arbeta exakt likadant, och det är inte självklart att en och samma organisation ska arbeta på samma sätt med alla de stöd som den hanterar. Exempel på skillnader är att de rättsliga förutsättningarna för att arbeta för korrekta utbetalningar varierar mellan olika stöd, samt att vissa stöd betalas ut före åtgärden ska genomföras medan andra betalas ut efter att åtgärden är genomförd.

Skillnader mellan myndigheterna och de ideella organisationerna

Vi konstaterar även att bidragsgivningen och arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar skiljer sig i vissa principiella avseenden mellan å ena sidan myndigheterna och å andra sidan de ideella organisationerna Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna. Den

övergripande organiseringen av det statliga stödet till folkbildningen och idrottsrörelsen innebär enligt Statskontoret att det finns vissa inneboende potentiella risker, utifrån perspektivet korrekta utbetalningar.

En av de tydligaste skillnaderna gentemot myndigheterna är att Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet är medlemsorganisationer. Hos Riksidrottsförbundet är medlemmarna 72 specialidrottsförbund, som också tar emot en stor del av stödet till idrottsrörelsen. Hos Folkbildningsrådet är medlemmarna tre intresseorganisationer, som representerar de bidragsberättigade folkhögskolorna och studieförbunden. Medlemmarna har genom detta och på andra sätt, till exempel remissförfarande, ett visst direkt eller indirekt inflytande över beslut som kan beröra administrationen av stödet.

En annan skillnad är att Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna har en uttalad roll och uppgift att främja de stora stödmottagarnas verksamheter. Även om vissa myndigheter också kan ha främjande uppgifter, som till exempel Skolverket, så menar vi att sättet de ska främja verksamheten på skiljer sig. Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet delar värdegrund och har nära relationer med de stora stödmottagarna. Deras kontakter med stödmottagarna har både ett kontrollerande och ett främjande syfte. Vi anser att det finns en potentiell risk att de nära relationerna och den främjande verksamheten kan inverka på möjligheterna att kontrollera på ett effektivt sätt.

1.3 Slutsatser om de rättsliga förutsättningarna för att säkerställa korrekta utbetalningar

Som en del i uppdraget ska Statskontoret kartlägga organisationernas rättsliga förutsättningar för att säkerställa korrekta utbetalningar. Vår kartläggning visar att det finns flera rättsliga förutsättningar som gör det svårare för dem att se till att utbetalningarna blir korrekta.

1.3.1 Arbetet för korrekta utbetalningar försvåras av brister i stödförordningarna

Myndigheterna och de ideella organisationernas arbete för korrekta utbetalningar försvåras av brister i många av de stödförordningar som ligger till grund för stöden.

Alla stödförordningar ger inte en tydlig möjlighet att ställa upp krav och genomföra kontroller

Bara bland det begränsade antal stödförordningar som vi haft möjlighet att studera så finns det flera exempel på bestämmelser som vi bedömer är otydliga eller där det helt saknas bestämmelser. Det handlar bland annat om bestämmelser som ger den utbetalande organisationen möjlighet att:

- ställa grundläggande krav på den sökande, exempelvis att de ska ha en ordnad ekonomisk redovisning
- kontrollera och följa upp hur stödet har använts, exempelvis genom att begära in redovisning från stödmottagaren
- kräva tillbaka stöd vid dubbelfinansiering
- neka stöd om den sökande inte betalat tillbaka ett tidigare återkrav.

Det varierar hur stödförordningarna är utformade och vad de innehåller. Det kan för vissa stöd finnas särskilda skäl till att förordningen är utformad på ett visst sätt, till exempel att regeringen vill att stödet ska kunna betalas snabbt eller att civilsamhällets oberoende ska värnas. Men vi har inte funnit några klara sakliga skäl till att förordningarna varierar så mycket när det gäller bestämmelser som påverkar organisationernas arbete för korrekta utbetalningar. Vi anser att regeringen bör ta initiativ till att ta fram principer för vilka bestämmelser som bör regleras i alla stödförordningar, samt att regeringen systematiskt går igenom och justerar förordningarna. I avsnitt 1.5.2 och 1.5.3 lämnar vi förslag om detta.

Ett brett ändamål i förordningen gör det svårare att bedöma om det skett en felaktig utbetalning

Vissa stödförordningar har en bred formulering av vad som är ändamålet med stödet. Några av myndigheterna och Folkbildningsrådet framhåller att detta gör det svårare att ställa upp tydliga villkor för vad stödet får användas till och sedan följa upp dessa villkor. Detta kan vara negativt för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar. Det kan exempelvis finnas en risk att den som tar emot stödet utnyttjar det breda ändamålet med stödet, eller missförstår det, och använder stödet på ett sätt som inte är i linje med vad regeringen avsåg. Utifrån ett annat perspektiv kan det samtidigt finnas fördelar med att ändamålet för ett stöd är brett formulerat.

Regeringen kan till exempel vilja undvika att detaljstyra vad stödet får användas till, så att den som söker stödet får bättre möjlighet att anpassa användningen av stödet till sina behov.

Vissa stöd har ingen förordning

Även om de flesta statliga stöd regleras i en stödförordning finns det ett antal stöd som regleras på annat sätt, exempelvis i en myndighets regleringsbrev. Av de närmare 250 olika stöd som organisationerna i vårt uppdrag hanterar saknar runt 75 en stödförordning. När stöden regleras i regleringsbrev ger de som regel mindre vägledning för myndigheterna i hur de ska hantera stöden. De behöver då i större utsträckning göra en egen tolkning av stödet, till exempel när det gäller att ta fram och tillämpa de villkor som ska vara uppfyllda. Ett belysande exempel på det är stödet till ideella miljöorganisationer som Naturvårdsverket hanterar. Stödet beskrivs kortfattat i regleringsbrevet. Där står det bara att anslaget ska användas för bidrag till ideella miljöorganisationer som bidrar till att uppfylla de nationella miljökvalitetsmålen, att Naturvårdsverket beslutar om hur pengarna ska fördelas och att stödet ska ges som organisationsbidrag. Någon ytterligare vägledning finns inte om till exempel vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att få stödet. I detta fall har myndigheten tagit fram villkor för stödet inspirerat av förordningen till ett annat stöd de hanterar.

Förslag från organisationerna om justeringar av stödförordningar

Flera av organisationerna i vårt uppdrag har lämnat förslag till regeringen om justeringar av stödförordningar. Skolverket hemställde hösten 2022 om att regeringen ska ta bort ideella organisationer som direkta mottagare av stöd i förordningen (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid. Skolverket föreslog bland annat att stödet ska gå till skolhuvudmännen, som i sin tur kan anordna läxhjälp med hjälp av ideella organisationer som de anser är lämpliga. Ett av flera motiv för förslaget var att skolhuvudmännen har bättre möjligheter än Skolverket att kontrollera att läxhjälpen blir av. Bakgrunden till förslagen var att Skolverket uppmärksammat missbruk av

stödet hos ideella föreningar som har fått det.⁷ Ännu i november 2023 har regeringen inte ändrat i förordningen när det gäller förslaget om att ta bort ideella föreningar som direkta mottagare, men har genomfört några av Skolverkets andra förslag.

Hösten 2022 lämnade MUCF en promemoria till Regeringskansliet med flera förslag till förändringar i förordningarna till de stöd som de hanterar, och som de bedömer kan leda till en ökad tydlighet för de sökande organisationerna och underlätta handläggningen. MUCF föreslog bland annat att syftet med stödet ska göras tydligare genom att det anges uttryckligen i varje enskild förordning, samt att syftet separeras från de inledande bestämmelser som ofta finns i deras förordningar.⁸ Ännu i november 2023 har inga av MUCF:s förslag genomförts.

Folkbildningsrådet har fört fram till regeringen att de önskar förändringar i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. I oktober 2023 beslutade regeringen om flera förändringar i förordningen. Ändringarna innebär bland annat att Folkbildningsrådet får mandat att besluta att en mottagare av stöd inte längre ska få bidrag om mottagaren inte uppfyller villkoren för att få stöd, och det tydliggörs att den som tagit emot stöd är skyldig att lämna den redovisning som rådet begär för uppföljning av verksamheten. Bestämmelserna trädde i kraft i december 2023.⁹

Generell lagstiftning och myndighetsföreskrifter

I arbetet med kartläggningen har vi uppfattat att det till viss del varierar mellan myndigheterna när det gäller vilka krav de anser att de kan ställa i handläggningen utifrån generell lagstiftning som exempelvis budgetlagen. Vår bild är att några av myndigheterna är mer försiktiga än andra i att ställa krav om det inte explicit framgår i stödförordningarna att de kan det. Vi noterar i sammanhanget att Riksrevisionen i sin granskning av bidragsgivningen från fyra myndigheter framhöll att budgetlagens krav på att

⁷ Skolverket (2022). *Hemställan om ändring av statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid* (Dnr. 2022:2679).

⁸ MUCF (2022). *Förslag till förändringar som styr MUCF:s bidragsgivning* (2022-08-25), s. 1.

⁹ Regeringen (pressmeddelande 2023-10-26). *Regeringen förtydligar kraven för statsbidraget till folkbildningen*.

statens verksamhet ska kännetecknas av god resurshushållning innebär att en organisation inte ska kunna finansieras från flera statliga bidragsgivare för samma sak om det inte är tillåtet.¹⁰

Vår bild är också att myndigheterna över lag är relativt försiktiga med att ta fram föreskrifter, även när de har ett bemyndigande enligt stöd-förordningen. Det sker ibland, och för vissa stöd, men inte genomgående för alla stöd som en myndighet hanterar. En möjlig förklaring till det är att myndigheterna anser att handläggningen av stöd så långt möjligt bör utgå från regleringen i själva förordningen, som regeringen beslutat om, och inte utifrån myndighetens egna preciseringar i föreskrifter. Vi konstaterar samtidigt att flera av myndigheterna ändå efterlyser att det finns ett tydligt mandat i stödförordningarna om att kunna meddela föreskrifter. Vi tar upp denna aspekt i ett förslag i avsnitt 1.5.2.

1.3.2 Svårare att säkerställa korrekta utbetalningar till ideella föreningar

Myndigheter betalar ut statliga stöd till både ideella föreningar, företag och offentliga aktörer. Från ett rättsligt perspektiv är det en särskild utmaning att se till att utbetalningar till ideella föreningar blir korrekta. Ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet har exempelvis ingen skyldighet att ha en bokföring. Vår kartläggning visar att detta gör det svårare att granska deras ekonomi, och om de har hanterat stöden enligt villkoren. Dessutom pekar lagstiftningen inte på ett tydligt sätt ut vem eller vilka av föreningens företrädare som har ett ekonomiskt ansvar för föreningens verksamhet. Om en förening inte betalar tillbaka ett återkrav, finns det därför begränsade möjligheter att rikta återkravet till enskilda personer i föreningen.

Ett företrädarregister kan försvåra för oseriösa aktörer

Skatteverket har uppmärksammat risken för att oseriösa aktörer använder föreningsformen som ett verktyg för ekonomisk brottslighet och välfärdsbrott. När det gäller företag finns det möjligheter att söka information i Bolagsverkets register för att till exempel upptäcka om personerna bakom

¹⁰ Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* (2023:7), s. 61.

företaget har kopplingar till ekonomisk brottslighet. Det gäller också ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet. Men denna möjlighet finns inte när det gäller ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet, eftersom det saknas ett register över vilka individer som företräder dessa.¹¹ Brottsförebyggande rådet (Brå) har pekat på att detta gör det svårt, eller ibland omöjligt, att rikta frågor eller krav till föreningar.¹² I kombination med svårigheterna att granska vissa ideella föreningars ekonomi, blir det därför särskilt svårt att göra de kontroller som krävs för att säkerställa korrekta utbetalningar till ideella föreningar.

Skatteverket har föreslagit att det ska inrättas ett företrädarregister för ideella föreningar. Ett företrädarregister skulle enligt Skatteverket göra det möjligt för myndigheter som betalar ut stöd att kunna stämma av uppgifter om föreningarna och göra det svårare för oseriösa aktörer att dölja sig bakom en föreningsfasad.¹³ Statskontoret gör samma bedömning, och vi lämnar därför i avsnitt 1.5.4 ett förslag om att utreda denna fråga närmare.

Brist på rättslig vägledning för att bedöma om en ideell organisation är demokratiskt uppbyggd

Många förordningar om statliga stöd till ideella föreningar innehåller krav på att föreningen ska vara demokratiskt uppbyggd. Men lagar och förordningar ger inte de utbetalande organisationerna tillräcklig vägledning när de ska bedöma om en sökande organisation är demokratiskt uppbyggd eller inte. Exempelvis MUCF har därför utifrån förarbeten och domar tagit fram ett rättsligt ställningstagande som de använder för att bedöma om en förening är demokratiskt uppbyggd.

Det finns utmaningar i att bedöma om en organisation bedriver verksamhet i enlighet med demokratins idéer

Det kan vara svårt för en utbetalande organisation att bedöma om en stödmottagares verksamhet bedrivs i enlighet med demokratins idéer.

¹¹ Skatteverket (2022). *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*. (Dnr 8-1922875), s. 9.

¹² Uppgift i e-post 231016.

¹³ Skatteverket (2022). *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*. (Dnr 8-1922875), s. 9.

Sådana bedömningar kan kräva externa expertkunskaper. Statskontoret är därför positivt till att regeringen aviserat att den ska ge *Center mot våldsbejakande extremism* vid Brå, utökade uppgifter i syfte att förhindra att offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.¹⁴ Vi noterar också att frågan om att införa ett nytt demokrativillkor bereds i Regeringskansliet och att regeringen har aviserat att de tänker lämna ett lagförslag om detta.¹⁵

1.3.3 Sekretess gör det svårare att säkerställa korrekta utbetalningar

I vår kartläggning har vi sett att sekretessregler begränsar de utbetalande organisationerna i deras arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar. Flera av dem anser att de i större utsträckning behöver kunna ta del av uppgifter från andra aktörer om de som söker och tar emot stöd, till exempel uppgifter avseende återkrav eller polisutredningar.

Utredningen *Utökad informationsutbyte* har haft i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Utredningen konstaterade att regler som rör sekretess gör att relevanta uppgifter inte kan delas i tillräcklig omfattning mellan organisationer som gör utbetalningar från välfärdsystemen. De kan inte ta fram beslutsunderlag som säkerställer korrekta utbetalningar, eftersom tillämpningsområdet för den så kallade generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) är för begränsat. Enligt klausulen ska sekretess inte hindra att uppgifter lämnas till en annan myndighet, om intresset av att lämna uppgifterna uppenbart har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Men klausulen ska användas restriktivt och inte när det finns andra bestämmelser som reglerar uppgiften i fråga. Handläggare avstår ofta från att tillämpa generalklausulen på grund av osäkerhet om hur den ska tillämpas.¹⁶

¹⁴ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4, s. 51, 65.

¹⁵ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 17, s. 161–162. Mer om de så kallade demokrativillkoren i kapitel 3.

¹⁶ Ds. 2022:13. *Utökad informationsutbyte*, s. 172.

Utredningen lämnade förslag som syftar till att undanröja flera av de rättsliga hinder som finns i dag. Utredningen har bland annat föreslagit en ny sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, som ska gälla för samtliga statliga och kommunala myndigheter samt de som enligt den lagen jämställs med myndigheter. Förslaget innebär att sekretess inte ska hindra att uppgifter som en myndighet förfogar över lämnas till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. De uppgifter som omfattas rör såväl fysiska som juridiska personer.¹⁷ Hösten 2023 bereds förslaget i Regeringskansliet. Statskontoret bedömer att förslaget i utredningen skulle kunna förbättra förutsättningarna för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar.

Vi ser också positivt på att regeringen har tagit initiativ till en bredare översyn av informationsutbytet mellan myndigheter, som inte i första hand avgränsas till utbetalningar från välfärdssystemen. Regeringen tillsatte i oktober 2023 en utredning som, med utgångspunkt i bland annat utredningen *Utökat informationsutbyte*, har i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt OSL jämställs med myndigheter. Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.¹⁸ Uppdraget ska slutredovisas i februari 2025.

1.3.4 Ingen underrättelseskyldighet för myndigheter när de betalar ut stöd till juridiska personer

Det är svårare för myndigheter som betalar stöd till juridiska personer att dela information med varandra om bidragsgivningen än för myndigheter som betalar stöd till enskilda. När det gäller utbetalningar till enskilda omfattas vissa myndigheter av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (2008:206). Lagen innebär

¹⁷ Ds. 2022:13. *Utökat informationsutbyte*, s. 17.

¹⁸ *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter* (dir. 2023:146).

att vissa myndigheter inom välfärdssystemen ska informera myndigheten som betalar ut stöd, om det finns anledning att anta att myndigheten har beslutat om eller betalat ut en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt. Lagen gäller bland annat bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Arbetsförmedlingen, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person.¹⁹

Flera av myndigheterna i vårt uppdrag har framfört att deras arbete skulle underlättas om denna underrättelseskyldighet utvidgades. Vår kartläggning visar att det finns exempel på att en organisation fått ut stöd på felaktiga grunder från mer än en myndighet samtidigt. Om den myndighet som identifierar att det har skett en felaktig utbetalning i ett sådant fall delar den informationen med den aktuella myndigheten, så skulle sannolikt felaktiga utbetalningar kunna undvikas. Även Skatteverket har pekat på behovet av ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter och en generell underrättelseskyldighet för myndigheter. Skatteverket kan i sin verksamhet misstänka eller upptäcka felaktiga utbetalningar från andra myndigheter än de som omfattas av underrättelseskyldigheten, men kan då inte lämna underrättelser om detta.

Statskontoret konstaterar att den pågående utredningen *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*, bland annat ska utreda om underrättelseskyldigheten kring felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör utökas, och till exempel ska gälla även felaktiga utbetalningar till företag och andra juridiska personer.²⁰

1.4 Slutsatser om de administrativa förutsättningarna för att säkerställa korrekta utbetalningar

Som en del i uppdraget ska Statskontoret kartlägga organisationernas administrativa förutsättningar för att säkerställa korrekta utbetalningar. Med administrativa förutsättningar menar vi sådant som påverkar handläggningen och som är av mer strukturell karaktär, men som inte

¹⁹ Fr.o.m. den 1 januari 2024 omfattas även Utbetalningsmyndigheten av lagen.

²⁰ *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag* (dir. 2022:25).

handlar om juridiska frågor. Det finns flera administrativa förutsättningar som försvårar arbetet för korrekta utbetalningar. Några av dem styrs av regeringens agerande och några kan organisationerna påverka själva.

1.4.1 Ingen systematisk samverkan mellan utbetalande organisationer i arbetet för korrekta utbetalningar

Det sker ingen systematisk och heltäckande samverkan mellan organisationerna i deras arbete för att säkerställa korrekta utbetalningar. Det förekommer att de delar vissa uppgifter med varandra kring enskilda stöd. Till exempel samverkar Energimyndigheten och Naturvårdsverket, som hanterar vissa stöd med likartad inriktning, för att undvika att en sökande får stöd från mer än en aktör för samma ändamål. Men ingen av organisationerna i vårt uppdrag samverkar för att systematiskt utbyta information om alla sina stöd med relevanta utbetalande organisationer. Ett skäl till det är att sekretess begränsar möjligheterna att utbyta information. Ett annat skäl är att det är arbetskrävande att samla in och gå igenom uppgifter om bidragsgivningen hos andra utbetalande organisationer. Det förutsätter också att handläggarna känner till vilka liknande stöd som finns och vem som betalar ut dem.

Vi bedömer att de utbetalande organisationerna skulle kunna minska antalet felaktiga utbetalningar om de på ett lättare sätt fick tillgång till uppgifter från varandra. Det är också sannolikt att vissa aktörer som medvetet fuskar med stöd, ansöker från flera organisationer. Om fler uppgifter om utbetalningar utbyttes så skulle fler sådana fall upptäckas. Uppgifterna skulle kunna göras tillgängliga genom en gemensam databas över statliga stöd. Vi lämnar ett förslag om det i avsnitt 1.5.1.

1.4.2 Svårare att säkerställa korrekta utbetalningar när likartade stöd hanteras av flera organisationer

Handläggningen blir mer komplex för utbetalande organisationer om de handlägger stöd med ändamål som överlappar ändamål för stöd som andra organisationer betalar ut. Det gäller särskilt om stöden är riktade till samma typ av mottagare. Organisationerna behöver då kontrollera om den sökande redan fått stöd för samma ändamål från en annan organisation, för att undvika dubbelfinansiering. Det finns exempelvis två olika statliga stöd som kan gå till att köpa in miljövänliga fordon, och som handläggs av

Energimyndigheten respektive Naturvårdsverket. Det är viktigt att regeringen är medveten om detta när den tar fram och utformar nya stöd och när den tar ställning till vilken organisation som ska hantera stöden.

1.4.3 Svårare säkerställa korrekta utbetalningar när stöd ska betalas ut på kort tid

Något som gör handläggning av statliga stöd svårare, och därmed även arbetet för korrekta utbetalningar, är om stöden ska betalas ut under kort tid eller om den utbetalande organisationen får kort tid på sig att planera och genomföra handläggningen. Stöd som betalas ut och ska ansökas på kort tid innebär också att de sökande får sämre förutsättningar att på ett korrekt och fullständigt sätt ansöka om stöden.

Ett tydligt exempel på detta är de olika krisstöd som Kulturrådet hanterade vid coronapandemin. På grund av att Kulturrådet hade begränsade handläggarresurser och att det fanns förväntningar från bland annat kulturbranschen på att stöden skulle betalas ut snabbt, så genomförde de mindre noggranna kontroller än normalt. Även Riksrevisionen har pekat på att Kulturrådet inte fick tid att utreda stödärendena i den utsträckning som de brukar.²¹ Ett annat exempel på stöd som har införts på kort tid är stödet till laddinfrastruktur och tankinfrastruktur för vätgas för tunga fordon, som infördes 2022 och som Energimyndigheten hanterar. Myndighetens förutsättningar att hantera stödet påverkades av att de rättsliga förutsättningarna för stödet länge var oklara på grund av att själva förordningen drog ut på tiden. Det innebar en mycket stor ansträngning för Energimyndigheten och dess personal, även om myndigheten framhåller att de ändå lyckades hantera detta.

Det är viktigt att regeringen är medveten om att denna typ av problem kan uppstå när den beslutar om nya stöd. Även om en myndighet får extra anslag för att handlägga nya stöd så tar det tid att bland annat rekrytera och bemanna. Detta riskerar leda till att myndigheten under tiden behöver ta resurser från andra delar av sin verksamhet som hanterar bidrag, vilket kan påverka arbetet för korrekta utbetalningar även för de stöden.

²¹ Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 6.

1.4.4 Resurser och prioriteringar har betydelse för arbetet för korrekta utbetalningar

Mängden handläggaresurser som myndigheterna och de ideella organisationerna lägger på att handlägga stöden är en faktor som har betydelse för arbetet för korrekta utbetalningar. Mer handläggaresurser ger förutsättningar för mer kontroll och granskning. Vår samlade bild är att organisationerna fram till för några år sedan generellt sett inte har prioriterat kontrollåtgärder som direkt syftar till att säkerställa att utbetalningarna blir korrekta. Exempel på sådana åtgärder är kontroller av att de uppgifter sökande lämnar är korrekta, platsbesök samt fördjupade granskningar av enskilda stödmottagare vid misstankar om oegentligheter. Men vi bedömer att detta har förändrats under de senaste 2–3 åren, om än i varierande grad. De flesta av organisationerna lägger nu mer resurser på olika åtgärder som syftar till att säkerställa korrekta utbetalningar.

1.5 Förslag till åtgärder för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar

Här redovisar vi Statskontorets förslag till åtgärder för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer. Förslagen är riktade till regeringen och syftar till att ge myndigheter och ideella organisationer som betalar ut statligt stöd bättre förutsättningar för att säkerställa korrekta utbetalningar. Några av förslagen handlar om de rättsliga förutsättningarna och de regelverk som styr organisationernas bidragsgivning.

1.5.1 Utred och skapa en gemensam databas över statliga stöd

Vi föreslår att regeringen tar initiativ till att utreda och skapa en gemensam databas över statliga stöd till företag och andra juridiska personer. Syftet med databasen är att ge bättre förutsättningar för utbetalande organisationer att genomföra kontroller och minska risken för dubbelfinansiering.

Statskontoret lämnade ett liknande förslag 2017.²² Regeringen har nyligen uttalat att den avser att återkomma i frågan om att utreda de principiella och praktiska frågorna avseende en databas.²³

Vissa kontrollåtgärder är svåra och arbetskrävande och riskerar därför att genomföras på ett otillräckligt sätt

Det är inte ovanligt att en och samma stödmottagare söker och beviljas stöd från flera utbetalande organisationer. Det behöver inte betyda att utbetalningarna har varit felaktiga. Men om sökande beviljas stöd från flera organisationer för samma ändamål har det skett en dubbelfinansiering. Vår kartläggning visar att det är svårt och arbetskrävande att kontrollera detta. Det saknas idag en samlad och lättillgänglig information om stöd som har betalats ut till juridiska personer. En konsekvens av detta är att kontroller av dubbelfinansiering riskerar att genomföras på ett otillräckligt sätt eller att de helt uteblir.

Ett annat problem är att en stödmottagare kan ha skulder till en myndighet på grund av återkrav av tidigare stöd som inte har betalats tillbaka, och som inte syns eller upptäcks av andra utbetalande myndigheter. Även detta är svårt och arbetskrävande att upptäcka i handläggningen, eftersom informationen inte finns samlad och lättillgänglig. Det beror bland annat på att ideella föreningars skulder till statliga myndigheter som regel inte finns i Kronofogdemyndighetens register. Skulder till andra myndigheter på grund av återkrav som inte har betalats tillbaka, kan vara en indikation på att stödmottagaren är en oseriös aktör. Det kan ha betydelse för handläggaren när hen bedömer vilka fördjupade kontroller som bör göras.

Statskontoret bedömer att bristen på effektiva gemensamma system för utbetalande organisationer att utbyta viss information om stöden, gör det enklare för oseriösa och brottsliga aktörer att begå medvetna bedrägerier utan att upptäckas. Vi menar att detta är ett särskilt allvarligt problem, som på sikt riskerar att hota legitimiteten hos de statliga stödsystemen.

²² Statskontoret (2017). *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* (2017:13), s. 90. Behovet av en databas har därefter även framförts av bland annat Riksrevisionen, Skatteverket och Brå.

²³ Skr. 2023/24:22. s. 10.

En databas med uppgifter om utbetalningar, skulder och vilka som tar emot stöd

Vi föreslår att regeringen tar initiativ till att utreda och skapa en gemensam databas över statliga stöd med uppgifter om utbetalningar, skulder och mottagarna av stöd. Vi bedömer att en sådan databas skulle leda till en mer tillförlitlig och kostnadseffektiv kontroll av dubbelfinansiering än vad som sker i dag. Databasen bör innehålla uppgifter om vilka juridiska personer som har beviljats stöd och med vilket belopp. Databasen bör även innehålla uppgifter om skulder till statliga myndigheter till följd av återkrav av utbetalda stöd, som inte betalats tillbaka trots att myndigheten har begärt det. Förslaget innebär att den stora merparten av myndigheters åtgärder som handlar om återkrav inte ska registreras i databasen.

Regeringen bör ge Skatteverket i uppdrag att utreda de närmare förutsättningarna för en gemensam databas

För att kunna skapa en gemensam databas behöver vissa juridiska och andra förutsättningar utredas. Vi föreslår att regeringen ger Skatteverket i uppdrag att utreda de närmare förutsättningarna, i samråd med någon eller några av de myndigheter som betalar ut stöd.

En fråga som vi bedömer att Skatteverket behöver utreda är mer exakt vilka uppgifter som kan och bör finnas i databasen utifrån vad de utbetalande organisationerna behöver och utifrån gällande sekretessregler. Skatteverket behöver också analysera om databasen kräver några regelförändringar. Information om utbetalade och återkrävda stöd finns redan i dag tillgänglig hos flera utbetalande myndigheter. Sekretessregler bör därför inte hindra att de uppgifter som vi föreslår ska ingå i databasen. Men det kan finnas enskilda aspekter i detta som behöver utredas närmare. Skatteverket bör också utreda hur databasen bäst kan integreras i organisationernas tekniska system. En annan fråga är om hela eller delar av informationen i databasen ska vara tillgänglig för allmänheten.

Regeringen kan överväga om Skatteverket eller någon annan bör utreda om även stöd till juridiska personer som finansieras och betalas ut av kommuner och regioner på sikt kan ingå i databasen. Ju fler organisationer som kan ansluta sig till databasen och använda den, desto bättre blir den som verktyg i arbetet för korrekta utbetalningar av olika typer av stöd.

Skatteverket skulle kunna vara en lämplig förvaltare av databasen

Vi bedömer att Skatteverket skulle kunna vara en lämplig förvaltare av databasen om den inrättas. Skatteverket hanterar redan idag stora mängder information från många olika uppgiftslämnare. De har även stor erfarenhet av att skapa säkra digitala inlämningsmöjligheter för dem som lämnar informationen. Skatteverket har också nytta av uppgifterna själva. De har tidigare beskrivit att många föreningar saknar kunskap om skyldigheten att lämna uppgifter om statliga stöd till Skatteverket, till exempel i inkomstdeklarationen. Om Skatteverket skulle få information direkt från andra myndigheter skulle det ge dem ett mer tillförlitligt underlag.²⁴ Vi anser därför att det också bör ingå i uppdraget till Skatteverket att utreda förutsättningarna för att de sedermera även skulle förvalta databasen. Men det kan ingå i uppdraget att även analysera om någon annan skulle kunna förvalta databasen, om regeringen eller Skatteverket bedömer att det är mer lämpligt.

Konsekvenser av att inrätta en gemensam databas

Databasen kommer att minska risken för att mottagare får stöd de inte har rätt till. En gemensam databas innebär samtidigt mer arbete och ökade kostnader för den myndighet som får i uppdrag att förvalta den. Det kan till exempel handla om kostnader för att skapa och förvalta ett IT-system. Det kan även leda till något ökade kostnader och ökad arbetsinsats för de utbetalande organisationer som ska rapportera in information till databasen. Men vi bedömer att de kostnaderna är små. Vi bedömer också att de effektivitetsvinster som en databas kan ge är betydligt större än de kostnader som den för med sig. Vidare bedömer vi att en databas inte påverkar arbetsbördan eller administrationen för de som ansöker om stöd.

Det är viktigt att databasen inte utformas på ett sätt så att tidigare beviljade stöd till en organisation som finns angivna i databasen, kan komma att uppfattas som en kvalitetsstämpel på en aktör som söker stöd. Varje utbetalande organisation behöver göra en självständig kontroll av alla som söker stöd, inklusive de som tidigare har beviljats stöd från andra utbetalande organisationer.

²⁴ Skatteverket (2019). *En arvsfond i takt med tiden – En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden*, (Dnr 202-520958-18/112).

1.5.2 Ta fram principer för vilka bestämmelser som ska finnas med i alla stödförordningar

Som vi beskrivit är en av våra slutsatser att utbetalande organisationers arbete för att säkerställa korrekta utbetalningar försvåras av brister i de stödförordningar som ligger till grund för stöden. Utgångspunkten bör vara att varje enskild förordning är utformad så att den fullt ut skapar förutsättningar för korrekta utbetalningar, och att förordningen täpper till möjligheterna för oseriösa aktörer att få stöd som de inte har rätt till. Förordningarna behöver ge de utbetalande organisationerna ett tydligt mandat att kunna arbeta för korrekta utbetalningar (till exempel att göra olika kontroller) både före det att stödet har betalats ut, under tiden det används och efter att det använts.

Principerna bör användas när Regeringskansliet tar fram stödförordningar

Vi föreslår att regeringen tar fram principer för vilka bestämmelser som ska regleras i alla stödförordningar. Regeringskansliet bör använda principerna när de tar fram stödförordningar till framtida nya statliga stöd. De kan också ligga till grund för att systematiskt gå igenom och justera befintliga förordningar (se förslag i avsnitt 1.5.3). Stödförordningarna bör innehålla bestämmelser som beskriver

- vad som är syftet med stödet
- förutsättningarna för att få stödet, till exempel att den sökande inte kan få stöd för samma ändamål från en annan utbetalande organisation (dubbelfinansiering)
- om och när stödet inte får lämnas, till exempel om en sökande organisation har skatteskulder, skulder till Kronofogden eller skulder till andra utbetalande myndigheter
- om ett beslut om stöd får förenas med specifika villkor, till exempel att stödmottagaren ska ha en ordnad ekonomisk redovisning och en giltig adress registrerad hos Skatteverket
- om den utbetalande organisationen får eller ska bedöma om den som söker är lämplig
- vilka krav som måste uppfyllas av eventuella medlemsföreningar som ingår i den sökande organisationen

- om den utbetalande organisationen får eller ska genomföra återkrav vid en felaktig utbetalning
- om den utbetalande organisationen får stoppa en utbetalning om återbetalning av återkrav inte skett
- om den utbetalande organisationen får meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen
- om det ska gå att överklaga ett beslut om att avslå en stödansökan
- om det ska gå att överklaga ett beslut om återkrav. (Av lagtekniska skäl blir det svårare att driva in återkravet om beslutet inte går att överklaga, se avsnitt 4.3.3.)

Förslaget handlar om att ta fram principer om *vilka* bestämmelser som bör finnas reglerade i stödförordningarna. När det gäller själva *inhållet* i bestämmelserna, exempelvis förutsättningarna för att få stöd, behöver det anpassas och utformas för det enskilda fallet. Bestämmelserna ska inte vara mer detaljerade och omfattande än nödvändigt. Det kan leda till ökade administrativa kostnader för både den utbetalande organisationen och den sökande. Alltför detaljerade bestämmelser om vad utbetalande organisationer har för befogenheter kan även vara en riskfaktor i sig. Det kan begränsa möjligheten till att kontrollera sådant som ligger nära men inte exakt motsvarar det som finns preciserat i förordningen.

Principerna kan tas fram av en arbetsgrupp med representanter från flera departement

Ett möjligt sätt att organisera arbetet är att Kansliet för effektivitet och korrekta utbetalningar vid Finansdepartementet får ett huvudansvar för att driva arbetet med att ta fram principerna. Vi bedömer att det kan vara en fördel om kansliet sätter samman en arbetsgrupp med personer från flera berörda departement, som tillsammans utarbetar principerna. Det gör det möjligt att samla den kunskap som finns i olika departement, samtidigt som det rent praktiskt underlättar om olika delar av Regeringskansliet kan avsätta tid för arbetet. Det kan handla om departement med många stödförordningar inom sina sakområden, men även personer från exempelvis Grundlagsenheten vid Justitiedepartementet som kan bidra med juridisk expertis. Principerna kan sedan spridas inom Regeringskansliet genom en vägledning, en handbok eller riktlinjer.

1.5.3 Genomför en systematisk genomgång och justering av stödförordningarna

För att komma till rätta med problemet med att vissa stödförordningar inte ger utbetalande organisationer tillräckliga verktyg för att säkerställa korrekta utbetalningar, föreslår vi att regeringen genomför en systematisk genomgång och justering av de förordningar som reglerar stöd till företag och juridiska personer. Statskontoret anser att det lämpligen bör göras utifrån principerna som vi beskriver i förslaget i avsnitt 1.5.2.

Det finns ett mycket stort antal stödförordningar. Bara bland de åtta myndigheter och ideella organisationer som ingår i vårt uppdrag handlar det om runt 170 förordningar. Regeringen kan därför behöva prioritera i detta arbete. Vi rekommenderar regeringen att prioritera förordningar som utbetalande organisationer själva anser har störst brister när det gäller att arbeta för korrekta utbetalningar. För att få en heltäckande bild av detta rekommenderar vi att regeringen ger de organisationer som betalar ut statliga stöd i uppdrag att rapportera till regeringen om vilka stödförordningar som är viktigast att se över och justera.

Vissa statliga stöd regleras inte i en stödförordning utan i exempelvis en myndighets regleringsbrev. Regeringen behöver därför även se över och bedöma vilka av de stöden som ska regleras genom en förordning.

1.5.4 Utred ett företrädarregister för ideella föreningar som tar emot statliga stöd

Som vi beskrivit finns det brister i regelverken som försvårar arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar till ideella föreningar, till exempel när det gäller att göra vissa typer av kontroller (se avsnitt 1.3.2). Skatteverket har föreslagit ett det skapas ett företrädarregister för ideella föreningar, i syfte att ge bidragsgivande myndigheter möjlighet att stämna av uppgifter om föreningarna och försvåra för oseriösa aktörer att dölja sig bakom en förening. Skatteverket föreslog att föreningens styrelseledamöter, firmatecknare och revisorer ska registreras i ett företrädarregister, till exempel hos Bolagsverket. Det skulle enligt Skatteverket skapa motsvarande transparens och möjlighet att kontrollera firmateckningsrätt och styrelseförändringar i

ideella föreningar som hos aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar.²⁵

Statskontoret delar Skatteverkets bedömning och stödjer deras förslag. Vår kartläggning har visat att det ofta är svårt för utbetalande organisationer att driva in återkrav från ideella föreningar som gjort sig skyldiga till fusk. Vi bedömer att det skulle underlätta att driva igenom sådana återkrav om ideella föreningar som tar emot statliga stöd var skyldiga att registrera företrädare. Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ till att utreda frågan och lämna förslag som innebär att föreningar som tar emot statliga stöd omfattas av krav på att registrera företrädare. Vi bedömer att en särskild utredare är ett lämpligt alternativ, eftersom det finns principiellt viktiga frågor om föreningslivets reglering och villkor i frågan om ett företrädarregister. Det bör ingå i en sådan utredning att bedöma när föreningar bör omfattas av ett sådant krav, till exempel om det bör begränsas till föreningar som tar emot statliga stöd över ett visst belopp.

1.5.5 Utbetalningsmyndigheten kan på sikt bli en aktör även i arbetet för korrekta utbetalningar till företag och andra juridiska personer

Utbetalningsmyndigheten inrättas den 1 januari 2024. Myndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. De ska också administrera ett system med ett transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter, och genomföra dataanalyser för att identifiera felaktiga utbetalningar.²⁶ Myndighetens uppdrag gäller i första hand utbetalningar till individer från Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt från arbetslöshetskassorna. Men de ska även hantera till exempel Arbetsförmedlingens utbetalningar av anställningsstöd till arbetsgivare. Det pågår nu också en utredning som ska överväga om kommuner ska anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.²⁷

²⁵ Skatteverket (2022). *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*. (Dnr 8-1922875), s. 9.

²⁶ Prop. 2022/23:34. *Utbetalningsmyndigheten*.

²⁷ *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet* (dir. 2023:63).

Eftersom Utbetalningsmyndigheten kommer att vara en central aktör för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från staten så menar vi att regeringen längre fram kan överväga om utbetalningar till företag och andra juridiska personer bör ingå i myndighetens uppdrag. Det kan finnas beröringspunkter mellan stöd till enskilda inom välfärdssystemen och stöd till företag och andra juridiska personer, eller individerna bakom dessa. Enligt Polismyndigheten finns det till exempel tydliga statistiska mönster som visar att de organiserade kriminella miljöerna ofta har komplicerade upplägg för att felaktigt få del av medel från både välfärdssystemen och stöd till företag eller ideella föreningar.²⁸

1.6 Utbetalande organisationer kan själva utveckla arbetet för korrekta utbetalningar

De förslag vi lämnar i avsnitt 1.5 riktar sig till regeringen. Men förslagen syftar till att ge myndigheter och andra organisationer som betalar ut statliga stöd till företag och andra juridiska personer bättre förutsättningar för att säkerställa korrekta utbetalningar. Samtidigt anser vi att organisationerna själva har både ett ansvar och en möjlighet att utveckla sin handläggning av stöden och arbetet för korrekta utbetalningar.

1.6.1 Förslag till utbetalande organisationer hur de kan utveckla sitt arbete för korrekta utbetalningar

Här lämnar vi sju allmänt hållna förslag till organisationer som betalar ut statliga stöd till juridiska personer. De bygger på framgångsfaktorer och risker i handläggningen som vi identifierat i vår kartläggning. Alla organisationer som betalar ut stöd bör överväga vad förslagen innebär för dem. Behoven att förbättra arbetet för korrekta utbetalningar kan se olika ut. Det beror dels på att organisationerna har kommit olika långt i detta arbete, men kan också bero på att de möter olika risker i sin bidragsgivning. De behöver även ta hänsyn till att arbetet för korrekta utbetalningar ska bedrivas effektivt, och inte leda till alltför höga administrativa kostnader för vare sig staten eller de som söker stöden.

²⁸ Polismyndigheten (2021). *De organiserade bedrägerierna. En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*, (Dnr: A354.340/2021).

Gör strategiska och systematiska riskanalyser

Organisationer som betalar ut statliga stöd bör genomföra riskanalyser för att identifiera var de största riskerna för felaktiga utbetalningar finns. Riskanalyserna bör bedrivas strategiskt så att de ger en överblick över hela bidragsgivningen. De bör även bedrivas systematiskt, det vill säga att riskanalyserna bedrivs utifrån en plan, dokumenteras och utvärderas regelbundet. Riskanalyserna bör bland annat ta hänsyn till hur regelverken för de aktuella stöden är utformade och vilka stödmottagarna är. Resultatet av riskanalyserna bör sedan påverka organisationens rutiner och processer i handläggningen. Vi diskuterar detta i avsnitt 2.5 i rapporten.

Gör förebyggande kontroller

Det är en fördel om utbetalande organisationer tidigt i handläggningsprocessen kan identifiera och kontrollera ansökningar från sökande där risken är hög för felaktiga utbetalningar. Det kan till exempel handla om sökande som försöker fuska eller som inte har förutsättningar att genomföra de insatser de söker stöd för. Därför bör utbetalande organisationer ta fram rutiner för hur de ska genomföra förebyggande kontroller. Se avsnitt 3.3.

Gör efterkontroller i form av granskningar och platsbesök

Organisationer som betalar ut stöd bör ta fram rutiner för efterkontroller för att identifiera fall där stöd inte har använts i enlighet med villkoren. Fördjupade granskningar bör genomföras riktade mot stödmottagare där det finns en högre risk för felaktiga utbetalningar. Dessa granskningar bör vid behov kompletteras med platsbesök, som i vissa fall kan ske digitalt, för att kontrollera om stödmottagaren har genomfört insatsen. Platsbesök ger också möjlighet för den utbetalande organisationen att på plats studera dokumentation, till exempel medlemsregister. Se avsnitt 3.4.

Utveckla systemstöd som är anpassade till handläggningen

Utbetalande organisationer bör utveckla systemstöd som är anpassade till handläggningen av de stöd de hanterar och som ger goda förutsättningar för exempelvis kontroller. Vår kartläggning visar att det idag är vanligt att systemstöden inte fullt ut stöder handläggningen, vilket gör att många arbetsmoment behöver göras manuellt. Detta ökar risken för fel samtidigt som arbetsbelastningen på handläggarna blir högre. Genom automatiserade funktioner kan risken för manuella fel minska och handläggarnas tid

frigöras för mer kvalificerade kontroller. Det kan till exempel handla om att automatisera vissa kontroller och beräkningar av stödbelopp. Men det finns också vissa risker med att förlita sig alltför mycket på automatiserade funktioner, vilket de utbetalande organisationerna behöver ta hänsyn till. Se avsnitt 2.4.1.

Se till att ha tillgång till rätt kompetenser

Utbetalande organisationer bör analysera vilka kompetenser de behöver ha tillgång till i arbetet med att säkerställa att deras utbetalningar blir korrekta, och se till att knyta dessa kompetenser till sig. Exempelvis kan organisationen behöva se till att den har ekonomisk kompetens, som det har varit brist på hos många utbetalande organisationer. Se avsnitt 2.3.2.

Organisera handläggningen så att det skapas förutsättningar för korrekta utbetalningar, exempelvis genom specialistfunktioner

Utbetalande organisationers handläggning av stöd bör vara organiserad på ett sådant sätt att det skapas goda förutsättningar att säkerställa korrekta utbetalningar. Ett sätt att göra detta är att låta specialiserade funktioner arbeta med fördjupade granskningar och kontroller. Fördelen är att resurser öronmärks för fördjupade granskningar, och att kompetens och erfarenheter kring dessa granskningar samlas. Det ger bättre förutsättningar för att bygga upp kunskap kring detta. Se avsnitt 2.2.

Arbeta aktivt med att driva igenom återkrav

Det kan vara såväl tids- som arbetskrävande att driva igenom återkrav i de fall det skett felaktiga utbetalningar. Det är särskilt krävande om det handlar om medvetet fusk. Det är enligt Statskontoret ändå strategiskt viktigt i arbetet för korrekta utbetalningar att utbetalande organisationer aktivt arbetar med återkrav, och lägger den tid och de resurser som behövs för att driva in dem. Förutom att det leder till att staten får tillbaka pengar som kan gå till andra organisationer, så är det en signal som kan få en avskräckande effekt för oseriösa sökande. Se kapitel 4.

1.6.2 Det pågår flera utvecklingsarbeten inom staten som kan bidra i arbetet för korrekta utbetalningar

Vi vill i sammanhanget peka på att det finns flera utvecklingsarbeten och nätverk inom staten som vi bedömer kan ha betydelse i det långsiktiga arbetet för korrekta utbetalningar av statliga stöd. Myndigheter och andra

organisationer som betalar ut stöd till företag och juridiska personer bör bedöma om och hur dessa utvecklingsarbeten och nätverk kan bidra till att utveckla deras handläggning av stöden. Här beskriver vi kortfattat delar av de utvecklingsarbetet som pågår i staten.

MUR är ett nätverk som består av 24 myndigheter som samverkar för att förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.²⁹ Nätverkets organisation består av bland annat myndighetschefer, ett kansli och flera arbetsgrupper som samverkar kring olika frågor. En av dessa arbetsgrupper arbetar med så kallad crime proofing. Detta är en teoretisk modell som kan användas för att identifiera luckor i regelverk som kan leda till oönskade konsekvenser, i detta fall missbruk av offentliga medel. Syftet med arbetet är att ta fram en modell som är användbar för myndigheterna i MUR i deras arbete med crime proofing.

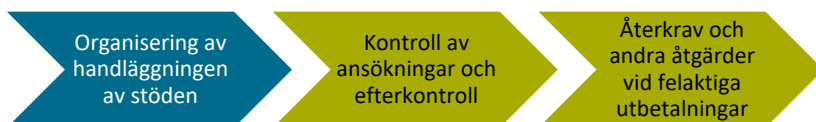
Sedan 2009 pågår en myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet under ledning av Polismyndigheten. Tolv myndigheter ingår på uppdrag av regeringen, medan ytterligare 12 myndigheter ingår som nätverksmyndigheter. Gruppen arbetar både med underrättelser och med operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen. De bedriver också insatser för att stärka exempelvis utbetalande myndigheter och kommuner för att i förlängningen förebygga felaktiga utbetalningar till bland annat ideella föreningar.

Som vi beskrivit har regeringen aviserat att *Center mot våldsbejakande extremism* vid Brå kommer att ges i uppdrag att stödja utbetalande myndigheter i frågor som rör de så kallade demokrativillkoren.

²⁹ Förkortningen står för *motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen*. Av de fem myndigheter som ingår i vårt uppdrag är Skolverket med i MUR.

2 Organisering av handläggningen av stöden

I detta kapitel kartlägger och analyserar vi hur myndigheterna och de ideella organisationerna på en övergripande nivå organiserar och planerar handläggningen av stöden. Vi diskuterar bland annat hur bidragsgivningen är organiserad, kompetensfrågor och strategiskt riskanalytiskt arbete. I kapitel 3 och 4 analyserar vi sedan hur organisationerna mer operativt arbetar specifikt med kontroller och med åtgärder vid felaktiga utbetalningar.



2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Flera av de utbetalande organisationerna i vårt uppdrag har specialiserade funktioner som gör fördjupade granskningar, vid sidan av de enheter som utför huvuddelen av handläggningen av stöden. Bland annat bidrar det till att organisationen kan öronmärka resurser för att göra fördjupade granskningar, och det ger förutsättningar för organisationen att bygga upp kunskaper.
- Mängden handläggarresurser har betydelse i arbetet för korrekta utbetalningar. Mer resurser ger förutsättningar för mer kontroll. Men det går inte att fastställa vad som är ”rätt” nivå för hur mycket resurser det krävs för att säkerställa korrekta utbetalningar, bland annat eftersom de statliga stöden är olika till sin konstruktion.
- Det behövs många olika sorters kompetenser i arbetet för korrekta utbetalningar. Det krävs bland annat kompetens om det sakområde stödet handlar om samt kompetens i ekonomiska och juridiska frågor. Flera av myndigheterna har saknat tillräcklig ekonomisk kompetens.

- Rätt anpassade tekniska systemstöd kan ge myndigheterna och de ideella organisationerna bättre förutsättningar att genomföra kontroller. Flera av organisationerna behöver förbättra sina systemstöd. Automatiserade kontroller och en bättre integration mellan olika systemstöd kan också minska risken för fel. Det frigör i sin tur tid för att göra fler fördjupade granskningar.
- Både myndigheterna och de ideella organisationerna kan bli bättre när det gäller att arbeta strategiskt och systematiskt med riskanalyser. Att arbeta riskbaserat i handläggningen skapar förutsättningar för att prioritera och rikta resurser och kontroller mot de delar av bidragsgivningen där de behövs mest.
- Om stödvillkoren är tydliga minskar risken för att sökande söker stöd de inte har rätt till. Handläggningen blir också enklare. Vissa stödförordningar ger inte tillräckligt bra förutsättningar för att ta fram stödvillkor. Det finns också flera stöd som saknar förordningar.
- Myndigheternas information på sina webbplatser om villkoren för att få stöden är över lag tydlig. Men de kan bli bättre på att informera om hur deras kontroller går till, och att de kan begära att en stödmottagare betalar tillbaka stödet om den använder det på fel sätt. De ideella organisationerna förmedlar information huvudsakligen genom upparbetade kontakter med sina bidragsmottagare.

2.2 Organisationen av bidragsgivningen

Det finns både likheter och skillnader mellan de åtta organisationerna i vårt uppdrag när det gäller hur de organiserar sin bidragsgivning. Eftersom det finns vissa grundläggande skillnader mellan statliga myndigheter och ideella organisationer så diskuterar vi dem var för sig.

2.2.1 Organisationen hos myndigheterna

Det varierar hur myndigheterna organiserar sin bidragsgivning. Det beror i stor utsträckning på att de stöd de ska hantera ser olika ut. Ju fler olika stöd en myndighet ska hantera, desto större och mer komplex blir deras organisation av bidragsgivningen.

Huvuddelen av hanteringen sker på sakenheter av medarbetare som huvudsakligen arbetar med att handlägga stöd

Det är sakenheter på myndigheterna som hanterar huvuddelen av de stöd som vi har kartlagt. På dessa sakenheter är verksamheten inriktad mot just att handlägga stöd. Det vanligaste är att handläggarna ansvarar för att formulera utlysningar och villkor för att få stöd, kontrollera ansökningar och bereda förslag till beslut, samt följa upp hur stöden används. Det är sedan chefer på enheterna som fattar själva beslutet om att betala ut stödet, efter att handläggaren föredragit och lämnat förslag. På samma sätt är det cheferna som beslutar om att kräva tillbaka stöd. När det är större belopp som ska betalas ut är det ofta generaldirektören som fattar besluten. Men det finns även andra former för beslut. Hos exempelvis Energimyndigheten är det en särskild nämnd – Energiutvecklingsnämnden – som beslutar om vissa stöd. Vilken funktion som fattar beslut om stöd i vilka fall är fastställt i myndigheternas arbets- eller delegationsordningar.

Det finns undantag från den vanligaste organisationsmodellen som vi beskrivit ovan. Även hos Kulturrådet bedrivs handläggningen på sakenheter och bereds av handläggare. Men vissa stöd handläggs av särskilda arbetsgrupper med externa experter som gör bedömningar av kvaliteten i ansökningarna. I dessa fall är det arbetsgruppen som beslutar om att betala ut stödet och inte en chef. Syftet med detta är att se till att myndigheten fördelar stöd enligt principen om armlängds avstånd och för att säkra den konstnärliga friheten. För andra stöd sker beredningen med hjälp av externa experter inom ramen för en referensgrupp som ger en rekommendation om beslut, men där beslutet fattas av en chef.

Hos samtliga fem myndigheter i vårt uppdrag är det en annan funktion än den handläggande enheten som betalar ut stödet, ofta en ekonomifunktion. Även då genomförs ibland kontroller. Mer om det i kapitel 3.

Specialiserade funktioner för fördjupade granskningar

De flesta av myndigheterna har specialiserade funktioner som utför vissa fördjupade granskningar eller kontroller. Ett exempel på det är Skolverket, som sedan 2019 har ett särskilt kontrollteam som bland annat gör planerade kontroller utifrån en riskanalys och fördjupade kontroller i enskilda ärenden när myndigheten får tips om oegentligheter. Huvuddelen av teamets kontroller sker utanför den ordinarie handläggningen i ärenden där det redan fattats ett beslut om att bevilja stöd.

MUCF har sedan 2022 en liknande funktion som Skolverket, i en särskild uppföljningsgrupp. Gruppen består av tre handläggare, men även av en jurist och en ekonom som på 50 procent av sin arbetstid ska hjälpa denna grupp. MUCF har framhållit att den särskilda kompetensen som uppföljningsgruppen har genom att de har tillgång till en jurist och en ekonom på ett avgörande sätt har bidragit till att gruppen kan hantera sina ärenden mer effektivt, rättssäkert och enhetligt.³⁰

Naturvårdsverket är ytterligare ett exempel. När det gäller stöd för klimatinvesteringar inom Klimatklivet så är det en särskild funktion på myndigheten, Finansieringsenheten, som rutinmässigt gör fördjupade ekonomiska kontroller av de sökande i samband med ansökningarna. De berörda sakenheterna bedömer själva klimatnyttan i ansökningarna och fattar själva beslutet, medan Finansieringsenheten bedömer de sökandes ekonomiska kapacitet att genomföra investeringarna.

Flera fördelar med specialiserade funktioner

Specialisering kan öka effektiviteten och kvaliteten i myndigheters ärende-handläggning om det innebär att en handläggares kompetens matchas bättre till arbetets innehåll.³¹ Vi bedömer att specialiserade funktioner som gör fördjupade granskningar och kontroller kan förbättra förutsättningarna för korrekta utbetalningar på flera sätt:

- Resurser öronmärks för fördjupade granskningar, vilket skapar bättre förutsättningar för att sådana granskningar prioriteras och genomförs.
- Resurser, kompetens och erfarenheter kring fördjupade granskningar samlas. Detta skapar bättre förutsättningar för att bygga upp kunskap och för att utveckla arbetssätt och rutiner för sådana granskningar.
- Den vanliga handläggningen av stöd avlastas och kan i stället fokusera på att utveckla mer grundläggande arbetsmoment, som kontroll av ansökningar.
- Det ger en signal både utåt mot sökande och inåt till den egna organisationen att fördjupade granskningar är en viktig del i myndigheternas bidragsgivning.

³⁰ MUCF (2023). *Uppföljningsgruppen 2022 (PM)*, s. 5.

³¹ Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten*, s. 38 och 43.

Över lag är ärendeprocesserna för handläggning av stöd tydliga

Vi bedömer att ärendeprocesserna och roll- och ansvarsfördelningen kring handläggningen över lag är väl definierade för de stöd vi kartlagt.

Myndigheterna arbetar processororienterat och de har olika styrdokument som beskriver detta, även om det varierar hur detaljerade de är. De handläggare och chefer vi intervjuat på myndigheterna håller i stor utsträckning med om det. I sammanhanget noterar vi även att Riksrevisionen har gjort en liknande bedömning. De bedömde att Jämställdhetsmyndigheten, MUCF, Myndigheten för stöd till trossamfund och Socialstyrelsen har rutiner och processer för att genomföra grundläggande kontroller av sin bidragsgivning.³²

Att effektivisera ärendeprocesserna kan ge mer resurser till fördjupade kontroller och granskningar

På flera av myndigheterna pågår det ett utvecklingsarbete när det gäller hur de handlägger stöden. Naturvårdsverket hanterar ett stort antal stöd, och handläggningen sker på flera avdelningar. Avdelningarna har i många fall tagit fram egna processer och stödsystem för sina stöd. Myndigheten bedriver därför sedan 2023 ett strategiskt arbete för att myndigheten ska få en mer enhetlig handlägningsprocess. Det handlar om att skapa en grund med arbetsmoment och funktioner som kan tillämpas på alla stöd, oavsett om de är komplicerade eller enkla att handlägga. Arbetsmomenten och funktionerna ska utgå från en generell riskanalys av handläggningen av stöd, och inte utifrån ett specifikt stöd.

Kulturrådet började hösten 2022 en översyn och omorganisation av bidragsgivningen, som ska vara klar inom tre år. Målet med översynen är att skapa en tydligare process för handläggningen, men som samtidigt är differentierad och bättre anpassad till myndighetens olika stöd och stödmottagare. Kulturrådet har i dag en grundläggande processbeskrivning för all stödgivning med mer generella instruktioner. Men den tar inte tillräcklig hänsyn till att handläggningen skiljer sig mellan olika stöd. I översynen ingår även att bland annat se över om antalet bidragsutlysningar kan minska och hur arbetsbördan för handläggarna kan minska genom att i större utsträckning automatisera handläggningen.

³² Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 23.

Statskontoret ser positivt på dessa utvecklingsarbeten eftersom det kan effektivisera myndigheternas bidragsgivning. Det visar erfarenheterna från annan ärendehandläggning hos andra statliga myndigheter.³³ En effektivare hantering i de grundläggande arbetsmomenten innebär att de kan lägga mer resurser på fördjupade kontroller och granskningar.

2.2.2 Organisationen hos de ideella organisationerna

Vi inleder diskussionen om Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna med att beskriva deras uppgifter när det gäller bidragsgivningen. Därefter beskriver vi hur de organiserar bidragsgivningen. Vi tar även upp några grundläggande frågor som skiljer de ideella organisationerna från myndigheterna, som är viktiga att känna till när vi analyserar olika frågor i både kapitel 2, 3 och 4.

Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna hanterar stöd till folkbildningen och idrottsrörelsen

Folkbildningsrådet fördelar år 2023 stöd till 156 folkhögskolor och 10 studieförbund, utifrån förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Folkbildningsrådet är en medlemsorganisation. Tre representanter för bidragsmottagarna utgör Folkbildningsrådets medlemmar, och är representerade i rådets högsta beslutande organ. Till och med budgetåret 2023 har styrelsen beslutat om hur stödet till folkhögskolor och studieförbund ska fördelas, utifrån en fördelningsnyckel som har varit förankrad bland medlemmarna.

Riksidrottsförbundet fördelar stöd till idrottsrörelsen enligt förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet. De fördelar stöd till 72 specialidrottsförbund, 19 regionala distrikt och till lokala idrottsföreningar. Distrikten är gemensamma med SISU Idrottsutbildarna (se nedan). Därutöver fördelar Riksidrottsförbundet stöd till huvudmän för Riksidrottsgymnasier samt till Sveriges Olympiska kommitté. Även Riksidrottsförbundet är en medlemsorganisation. Medlemmarna består av specialidrottsförbunden och de är representerade i Riksidrottsförbundets högsta beslutande organ. Riksidrottsförbundet betalar ut bidrag huvudsakligen i form av organisationsstöd, verksamhetsstöd och ett antal

³³ Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten*, s. 27–28.

projektstöd. Organisationsstödet fördelas automatiskt enligt en fastställd modell till de specialidrottsförbund som lever upp till åtagandena. Verksamhetsstöden fördelas i huvudsak genom en fastställd modell, medan projektstöden fördelas efter ansökningar.

SISU Idrottsutbildarna hanterar stöd till folkbildning inom idrottsrörelsen, huvudsakligen utifrån förordningen om statsbidrag till folkbildningen. Bidragsgivningen sker genom organisationsstöd och verksamhetsstöd. Organisationsstödet fördelas automatiskt enligt en fastställd modell. Verksamhetsstödet fördelas utifrån mål för aktiviteter som de 19 distrikten sätter varje år efter en dialog med SISU Idrottsutbildarna.

Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna är olika juridiska personer, men de har en gemensam styrelse. Denna fattar beslut för båda organisationerna, men besluten är åtskilda. Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna har även ett gemensamt kansli och många ärenden bereds gemensamt. Distrikten har kontakt med de lokala föreningarna, anordnar folkbildning och utbildningar samt sprider kunskaper och information.

Ansvar för att kontrollera statsbidraget till folkbildningen är till stora delar decentraliserat

Folkhögskolornas och studieförbundens styrelser ansvarar för att den verksamhet som får statsbidrag överensstämmer med de villkor som Folkbildningsrådet har bestämt.³⁴ De tio studieförbunden förmedlar statsbidrag till cirka 130 lokala och regionala enheter, som sedan genomför verksamheten. Studieförbunden samverkar med runt 15 000 olika organisationer, som studieförbunden kan stå för vissa kostnader för. Studieförbunden ska i första hand själva reda ut felaktigheter och avvikelser. Om de upptäcker fel i en verksamhet som redan har rapporterats in och blivit en del av underlaget för ett statsbidrag så har de en plikt att anmäla detta till Folkbildningsrådet. Vi beskriver detta närmare i avsnitt 3.3.6 och 3.4.3 om Folkbildningsrådets kontrollarbete.

³⁴ Folkbildningsrådet (2021). *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser* (Dnr 21/00101).

Gentemot folkhögskolorna har Folkbildningsrådet en roll som ligger närmare verksamheterna. En enskild folkhögskola är en betydligt mindre enhet än ett studieförbund, och i de fall Folkbildningsrådet utreder felaktig användning av ett bidrag så granskar de direkt i kursverksamheten.

Folkbildningsrådet har skapat en tydligare process och gett mer resurser till att granska allvarliga avvikelser

Hos Folkbildningsrådet är det enheterna för statsbidrag (för folkhögskolor och för studieförbund) som handlägger stöd, formulerar ramverk för dem, fördelar dem och genomför kontroller av hur de används.

År 2019 upptäcktes omfattande felaktiga utbetalningar från studieförbunden. Det ledde till att Folkbildningsrådet förstärkte sin granskningsprocess genom att rekrytera tre handläggare för att hantera misstänkta felaktiga utbetalningar, så kallade avvikelser. Detta görs utifrån en särskild granskningsprocess. Folkbildningsrådet säger att de tidigare inte hade tillräckliga resurser för sådana fördjupade granskningar, och inte heller hade en tydligt definierad process för det. Folkbildningsrådet strävar efter ett mer myndighetsliknande perspektiv i hur rådet hanterar stöd, genom att ha tagit in personer med erfarenhet från att handlägga bidrag i statliga myndigheter. Denna typ av kompetens ska vara ett komplement till den befintliga kompetensen om folkbildningen och dess verksamhet.

De personer som arbetar med granskningar av avvikelser är sedan hösten 2023 organisatoriskt placerade på de två enheterna för statsbidrag. I deras arbete använder de sakkunskap om folkbildningen från övriga handläggare på enheten. På Folkbildningsrådets Enhet för verksamhetsstöd finns även jurister, process- och organisationsutvecklare samt administrativt stöd som kan stötta handläggarna i deras fördjupade granskningar.

Hos Riksidrottsförbundet arbetar delvis samma personer med både att handlägga stöd och att utveckla verksamheterna

Hos Riksidrottsförbundet är det flera avdelningar som handlägger det statliga stödet. Avdelningen för SF-stöd (verksamhetsstöd till specialidrottsförbunden) arbetar i huvudsak med att stödja specialidrottsförbundens verksamhetsutveckling, men också att handlägga och kontrollera bidragen. Kontrollerna genomförs även av handläggare på Avdelningen för uppföljning och FoU. I huvudsak är det denna avdelning som ansvarar för att kontrollera att förbunden uppfyller villkoren för att få

stöd. Hos Riksidrottsförbundet centralt fanns det fram till sommaren 2023 även en särskild grupp på fem personer som arbetar med LOK-stödet, som går till verksamhet riktad mot barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Det pågår nu ett arbete på Riksidrottsförbundet som handlar om att se över organisationen för hanteringen av bidragen.

Riksidrottsförbundet menar att det finns fördelar med att inte organisatoriskt skilja mellan bidragshantering och verksamhetsstöd. På Avdelningen för SF-stöd blir bidragsverksamheten viktig eftersom den kompletterar och förstärker arbetet med verksamhetsutveckling.

Vi menar att det finns en viss inbyggd risk för intressekonflikter om samma handläggare arbetar med att utveckla förbundens verksamheter och på olika sätt hjälpa dem och samtidigt handlägger stöd till förbunden och kontrollerar att de hanteras enligt reglerna. Det finns också en risk för att kontrollerna får för litet utrymme. Vi beskriver detta närmare i avsnitt 3.3.6 och 3.4.3 om Riksidrottsförbundets kontrollarbete.

Styrmodell baserad på tillit

Något som utmärker Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet är att organisationerna och deras medlemmar har en stor frihet att själva utforma sina verksamheter, och att verksamheterna till stor del sker med frivilliga krafter. Folkbildningsrådet bildades 1991, när ansvaret för att fördela statsbidrag till folkbildningen flyttades från dåvarande Skolöverstyrelsen. Sedan dess har staten avstått från att detaljstyra folkbildningen. Styrningen är i stället baserad på tillit. Det har därmed skapats en formell och principiell gräns mellan staten och folkbildningen.

Folkbildningens aktörer ska själva ta ansvar för att fördela statsbidrag, för sin administration och organisation, och för att följa upp och utvärdera verksamheten.³⁵ Folkbildningen formas i hög utsträckning av deltagarnas behov och ska vara fri och frivillig. Detta har medfört att folkbildningen lägger stor vikt vid frihet när det gäller hur verksamheten utformas lokalt. SISU Idrottsutbildarna fick tidigare på samma sätt som den övriga folkbildningen statligt stöd av Folkbildningsrådet. Men 2007 bröts SISU Idrottsutbildarna ut ur Folkbildningsrådet, och har sedan dess fått stöd direkt från staten.

³⁵ Prop. 1997/98:115. *Folkbildning*.

En liknande styrmodell har funnits sedan länge även inom idrottsrörelsen. Modellen formaliserades 1999 och Riksidrottsförbundet har sedan dess ansvaret för att fördela statsbidraget till idrottsrörelsen. På samma sätt som för folkbildningen styr staten inte idrottsrörelsen men har satt upp mål, syften och riktlinjer för statsbidraget. Idrottsrörelsen sätter självständigt målen för den egna verksamheten.³⁶

Närmare band mellan bidragsgivare och stödmottagare

Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna har i flera avseenden närmare band med sina stödmottagare jämfört med myndigheterna. När det gäller Riksidrottsförbundet går banden i många fall långt tillbaka i tiden. Till stora delar saknar bidragsgivningen det ansökningsförfarande som är det normala när myndigheterna fördelar stöd. En sökande är berättigad till stöd om den uppfyller vissa givna villkor utifrån en fastställd modell för hur stödet ska fördelas. Som vi beskrivit är de stora stödmottagarna inom idrotten medlemmar i Riksidrottsförbundet.

När det gäller Folkbildningsrådet så är de tre intresseorganisationer som representerar de som tar emot stöd, medlemmar i rådet. Det är normalt en flerårig process att bli godkänd som ny stödmottagare både när det gäller Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet. Gruppen av stora stödmottagare är också huvudsakligen stabil över tid. Men det har förekommit att stödmottagare har ifrågasatts. Två folkhögskolor har under senare år blivit av med sina statsbidrag, och Riksidrottsförbundet har under hösten 2023 stoppat utbetalningarna till två specialidrottsförbund.

2.3 Resurser och kompetenser

Vår kartläggning visar att mängden handläggarresurser och handläggarnas kompetenser är viktiga faktorer i organisationernas handläggning och i deras arbete för korrekta utbetalningar.

³⁶ Prop. 1998/99:107. *En idrottspolitik för 2000-talet.*

2.3.1 Mer handläggaresurser ger förutsättningar för mer kontroll och granskning

Generellt sett skapar mer handläggaresurser till bidragsgivningen förutsättningar för mer kontroll och granskning. Men mer resurser är ingen garanti för att kontrollarbetet ökar i motsvarande grad.

Ökat anslag har möjliggjort uppföljningsgruppen hos MUCF

MUCF är ett exempel på en myndighet där mer resurser har skapat bättre förutsättningar för korrekta utbetalningar. MUCF fick 2022 sju miljoner kronor i ökat anslag för att stärka arbetet. Det har gjort det möjligt för dem att bygga upp en annan kontrollverksamhet än tidigare, inte minst att inrätta uppföljningsgruppen (se avsnitt 2.2.1). Redan under 2022 genomförde gruppen flera olika åtgärder. De utredde bland annat misstänkta oegentligheter i 14 organisationer. Tack vare resurstillskottet kan MUCF numera göra fler och mer fördjupade kontroller. Även Riksrevisionen har bedömt att de ökade resurserna haft betydelse. Regeringens styrning av MUCF mot att genomföra mer kontroller, i kombination med mer resurser, har enligt Riksrevisionen varit avgörande för myndighetens arbete med kontrollåtgärder i handläggningen.³⁷

Myndigheterna måste planera hur de prioriterar sina resurser

Ökade anslag är ingen garanti för att en myndighet genomför mer kontroller i motsvarande grad. När MUCF fick oväntat många ansökningar för framför allt projektbidrag under våren 2023 så ledde det till att myndigheten behövde lägga mer resurser på den ordinarie handläggningen av ansökningar. Därför lades mindre tid än vad som planerats på fördjupade kontroller och granskningar.³⁸ MUCF har pekat på att det är svårt att på förhand uppskatta antalet ansökningar för i synnerhet projektbidrag, eftersom de kan variera stort mellan olika år. Det kan enligt myndigheten bero på att de informerat om vissa projektstöd på ett mer

³⁷ Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 65.

³⁸ MUCF anlidade därför i stället en extern aktör för en utredning av oegentlighet. MUCF uppger att de under hösten 2023 förstärkt resurserna till uppföljningsgruppen för att ta igen det arbete som tillfälligt behövde pausas under våren.

omfattande sätt än vanligt. Men det kan när det gäller 2023 också vara en eftersläpande effekt av coronapandemin, där sökande organisationer först i år har kommit i gång med sin verksamhet efter en tid på sparlåga.

Statskontoret inser att det kan vara svårt för myndigheterna att förutspå hur många ansökningar de får för olika stöd. Men myndigheterna bör ändå noggrant analysera hur de prioriterar sina resurser när det gäller alla aspekter av sin bidragsgivning, inklusive de delar som mer direkt handlar om kontroller och granskningar. Annars finns det en risk för att kontroller och granskningar blir något de bara gör i mån av tid. Myndigheterna behöver även planera för att de kan få oväntat många ansökningar. Rimligtvis kan deras egna praktiska erfarenheter och lärdomar hjälpa dem i denna planering. Så har exempelvis MUCF självt pekat på att en möjlig förklaring till det stora antalet ansökningar för vissa projektbidrag 2023 är hur myndigheten har informerat kring stöden.

Inneboende utmaning hos de ideella organisationerna när det gäller att prioritera resurser till kontrollarbetet

Vi menar att det kan vara särskilt svårt för de ideella organisationerna att balansera administrativa kostnader för kontrollarbetet mot resurserna till bidragsmottagarnas verksamhet. Det finns inom både idrottsrörelsen och folkbildningen en önskan om att en så stor del som möjligt av det statliga stödet ska gå till folkrörelsernas verksamhet och inte till administration. Vi uppfattar att det synsättet genomsyrar även Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet, som är delar av folkbildningen och idrottsrörelsen.

Samtidigt måste Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet verka för att bevara legitimiteten för bidragssystemet, inte minst genom att ha ett fungerande kontrollarbete. Vi uppfattar att Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet i dagsläget gör något olika avvägningar i detta. Folkbildningsrådet har rört sig mot en mer kontrollpräglad administration. Vi ser inte samma tydliga utveckling hos Riksidrottsförbundet. Det har funnits en diskussion bland förbundets medlemmar om hur mycket resurser som ska läggas på administrationen inom idrottsrörelsen, och den ledde till ett beslut om att minska kostnaderna för administrationen på årsstämman 2021. Riksidrottsförbundet uppger att de i dag, trots beslutet, lägger mer tid på granskningar och att man snarast har försökt underlätta i rapporteringen än skurit ned omfattningen av den.

En förklaring till denna skillnad mellan de två organisationerna bedömer vi är att det har funnits ett yttre tryck på Folkbildningsrådet att motverka felaktigheter. Bland annat upptäcktes att ett omfattande lokalt fusk inom flera studieförbund hade förekommit under 2019. Vi uppfattar också att folkbildningens olika delar nu förstår att det är viktigt med en kontrollverksamhet som upprätthåller legitimiteten för folkbildningen. Folkbildningsrådet ökade också resurserna till fördjupade granskningar i början av 2022.

Det går inte att fastställa en rätt nivå för hur mycket resurser som de utbetalande organisationerna behöver avsätta

Myndigheternas och de ideella organisationernas resurser är begränsade. Statskontoret anser att det inte går att fastställa en ”rätt” nivå på hur mycket resurser de behöver avsätta för att handlägga statliga stöd och för att säkerställa korrekta betalningar. Det beror på att stöden är olika till sin konstruktion. Det kan till exempel gälla deras syfte, villkoren för att få stöden och vilka stödmottagare de riktas mot. Därför varierar kraven på handläggningen och på hur organisationerna ska prioritera sina resurser. Däremot menar vi att varje organisation som betalar ut stöd har ett ansvar för att analysera hur mycket resurser de behöver avsätta för sin handläggning och för att kunna säkerställa korrekta utbetalningar.

Även bortsett från frågan om hur mycket resurser myndigheterna och de ideella organisationerna lägger på handläggningen av stöden och arbetet för korrekta utbetalningar så är det viktigt att de använder sina resurser effektivt. I avsnitt 2.4 analyserar vi hur de använder olika typer av handläggningstöd för att underlätta och effektivisera handläggningen.

2.3.2 Det behövs många olika sorters kompetenser i arbetet för korrekta utbetalningar

Handläggningen av statliga stöd och arbetet för korrekta utbetalningar kräver inte bara tillräckligt många handläggare, utan även att de som arbetar med stöden har rätt kompetens, anpassad till de olika stöden.

Organisationerna behöver ha både kompetens kring det sakområde stödet handlar om och kompetens i specifika frågor

Myndigheternas och de ideella organisationernas handläggning kräver flera olika typer av kompetenser, även om behovet skiljer sig mellan dem:

- *Kompetens kring det sakområde som stödet handlar om.* Ett exempel på det är kompetens kring nyttan av olika åtgärder när det gäller Naturvårdsverkets stöd till klimatinvesteringar i Klimatklivet. Det kan också handla om bredare kunskap om de berörda områdena och branscherna som sådana. Energimyndigheten och Kulturrådet har pekat på att handläggningen för flera av deras stöd förutsätter eller underlättas om handläggarna känner till aktörerna och lokala förhållanden i energi- respektive kulturbranschen. När det gäller Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna behöver de kompetens i frågor om folkbildning och idrott.
- *Kompetens i ekonomiska frågor* som exempelvis redovisning, revision, olika associationsformer samt förmåga att göra olika typer av fördjupade ekonomiska analyser av de som söker stöden.
- *Kompetens i juridiska frågor* som behövs exempelvis när handläggarna tolkar stödförordningarna eller när de formulerar utlysningar och tar fram villkor för stöden.
- *Kompetens kring EU:s statsstödsregler.* Statliga stöd till företag och andra juridiska personer kan omfattas av krav i EU:s statsstödsregler. Dessa måste myndigheterna förhålla sig till när de utformar och hanterar stöden, exempelvis när det kräver att stöd ska betalas tillbaka. Det gäller inte minst för Energimyndigheten.
- *Kompetens kring myndighetsutövning, ärendehandläggning och vad det allmänt sett innebär att arbeta på en statlig myndighet.* Flera av myndigheterna har framhållit detta i vårt arbete. Riksrevisionen har också konstaterat att MUCF:s personal tidigare huvudsakligen hade en bakgrund i civilsamhället, men att de sedan några år oftare har erfarenhet av myndighetsutövning. Riksrevisionen menar att detta kan ha gjort det mer naturligt än tidigare att arbeta kontrollorienterat i stödgivningen.³⁹ Folkbildningsrådet har på senare år börjat bygga upp en bredare handläggarkompetens, där de har prioriterat tidigare erfarenhet från att arbeta på en myndighet.

³⁹ Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 67.

Inte nödvändigt att varje handläggare själv har all kompetens

Det är inte nödvändigt att varje handläggare själv har all den kompetens som behövs för att hantera stöden. Behoven kan lösas på andra sätt, exempelvis genom specialiserade funktioner som gör fördjupade granskningar, som vi beskrivit i avsnitt 2.2. Det går också att åstadkomma genom att handläggarna använder sin organisations stödfunktioner eller extern kompetens. Energimyndigheten använder extern kompetens för att bedöma ansökningar när det gäller stöd till forskningsprojekt. De använder också alltid en upphandlad auktoriserad revisionsbyrå som gör myndighetens systematiska ekonomiska revisioner av stödmottagare. Ett annat exempel är MUCF som ofta använder extern kompetens för att utreda om sökande uppfyller demokrativillkoren, till exempel om de har en koppling till odemokratiska regimer. Ytterligare ett exempel är Kulturrådet som inom ramen för permanenta arbetsgrupper och referensgrupper systematiskt använder sig av extern kompetens för att bedöma stöd-ansökningar. Även om det är ovanligt så förekommer det också att handläggare använder kompetensen hos en annan myndighet. Så tar handläggare inom Klimatklivet på Naturvårdsverket ibland hjälp av Energimyndigheten i vissa tekniska frågor och bedömningar.

Kompetens i ekonomiska frågor har varit en begränsad resurs

Det varierar vilken kompetens myndigheterna och de ideella organisationerna behöver. Men vi uppfattar att kompetens i olika typer av ekonomiska frågor är och har varit en särskild utmaning och en begränsad resurs hos de flesta av myndigheterna. Detta problem har inte beskrivits på samma sätt av de ideella organisationerna.

Den ekonomiska kompetensen har varit en bristande resurs hos MUCF och är ett skäl till att en utredande ekonom ingår i den särskilda uppföljningsgrupp som de inrättade 2022. Men det har inte varit tillräckligt för att hantera alla ärenden om oegentligheter som myndigheten arbetar med. De har därför tvingas anlita konsulter för att hjälpa myndigheten med ekonomiska revisioner. Riksrevisionen har pekat på att MUCF och andra myndigheter under perioden 2017–2022 haft höga konsultkostnader för fördjupade kontroller för att utreda bland annat misstänkta oegentligheter av ekonomisk art. Detta beror på att

myndigheterna som regel har saknat egen specialistkompetens när det gäller ekonomiska bedrägerier.⁴⁰

Vidare har Kulturrådet i efterhand konstaterat att en del av de coronastöd de administrerade hade en inriktning på ekonomi och det ekonomiska behovet hos sökande, men att merparten av handläggarna främst hade en kompetens med inriktning mot kultur. Det hade enligt myndighetens internrevision varit bättre med mer kompetens inom ekonomi och redovisning med tanke på stödets syfte.⁴¹

Det är viktigt att de ideella organisationerna har kunskap om stödmottagarnas verksamheter

Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet har i uppgift att företräda och stödja sina medlemmar på olika sätt. Det är därför viktigt att de har goda kunskaper om stödmottagarnas verksamheter. Hos exempelvis Folkbildningsrådet har de personer som arbetar med bidragsgivningen en kompetens som i hög grad är inriktad mot den verksamhet som bedrivs på folkhögskolor och studieförbund. En konsekvens av detta är att de ofta har detaljerad kunskap om vilken verksamhet som medlemmarna bedriver och hur deras kvalitetssäkringssystem är uppbyggda.

2.4 Handläggarsöd i arbetet med stöd

Ju mer effektiv och rättssäker myndigheternas och de ideella organisationernas handläggning av stöden är, desto bättre blir de generella förutsättningarna för att utbetalningar ska bli korrekta. Statskontoret har tidigare visat att handläggarsöd är viktiga verktyg i myndigheters arbete för en effektiv och rättssäker ärendehandläggning.⁴² Vår kartläggning visar att myndigheterna i vårt uppdrag använder flera olika handläggarsöd.

De ideella organisationerna har generellt sett inte ansett sig ha samma behov av handläggarsöd som myndigheterna. De beslut som de fattar om fördelning av stöd är i vissa avseenden enklare att handlägga än de beslut

⁴⁰ Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 47–48.

⁴¹ Kulturrådet (2021). *Internrevisionsrapport över Kulturrådets arbete med coronastödet* (2021-1), s. 12.

⁴² Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten*, s. 14.

om stöd som myndigheter fattar efter ett ansökningsförfarande. När det gäller exempelvis Folkbildningsrådet fattar de ett samlat beslut om fördelningen av det statliga stödet mellan folkhögskolorna och studieförbunden, baserat på en tidigare fastställd beräkningsmodell och med ingångsvärden från föregående års verksamhet.

2.4.1 Rätt anpassade tekniska systemstöd kan ge organisationerna bättre förutsättningar för kontroll

Tekniska systemstöd, till exempel ärendehanteringssystem, som är rätt anpassade till handläggningen av stöden kan ge myndigheterna och de ideella organisationerna bättre förutsättningar för att säkerställa korrekta utbetalningar. Systemstöden kan göra detta bland annat genom att

- integrera olika funktioner i handläggningen som exempelvis diarium och utbetalningar
- påminna handläggaren om kontroller som behöver genomföras
- automatisera enklare arbetsmoment i handläggningen
- beräkna exempelvis stödbelopp och eventuella återkrav.

Det finns exempel bland organisationernas tekniska systemstöd som till viss del används på dessa sätt. Men vi bedömer att förutsättningarna för korrekta utbetalningar skulle kunna bli bättre om organisationerna utvecklar sina systemstöd i den riktning som vi beskriver här.

Ärendehanteringssystemen omfattar inte hela ärendeprocessen

De flesta myndigheterna använder någon form av ärendehanteringssystem i handläggningen av stöd. Men det förekommer också att stöd handläggs utan ärendehanteringssystem, eller att systemet bara stöder en del av de arbetsmoment som handläggarna ska utföra. I dessa fall behöver hela eller delar av handläggningen ske på ett annat och mer manuellt sätt, till exempel i Excel. Det gör arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar sårbart. När handläggarna behöver utföra fler moment manuellt ökar risken för fel, samtidigt som arbetsbelastningen på handläggarna bli högre. Skolverket är ett exempel på detta. När myndigheten handlägger ansökningar om stöd sker det i Skolverkets kombinerade diarie- och ärendehanteringssystem. Men många viktiga moment i handläggningen

sker manuellt utanför systemet, som till exempel beräkningar av bidragsramen. Ärendehanteringssystemet stöder inte heller de fördjupade granskningar som myndighetens kontrollteam genomför.

Det är också vanligt att en process för att handlägga ett statligt stöd inte går att genomföra i ett och samma systemstöd i sin helhet, utan att handläggarna måste använda två eller fler systemstöd i ett ärende. Till exempel finns det i vissa fall ett ärendehanteringssystem där de flesta handläggningsmomenten sker, men ett separat ekonomihanteringssystem för själva utbetalningen, och de båda systemen är inte alltid integrerade. Så är fallet hos Naturvårdsverket i deras handläggning av stödet i Klimatklivet. Detta innebär att information måste föras över manuellt av handläggaren, vilket skapar ett onödigt arbetsmoment och en risk för fel.

Systemstöden är inte alltid integrerade med varandra

Myndigheternas olika systemstöd är inte alltid integrerade med varandra. Om myndigheterna i större utsträckning kopplade ihop de tekniska systemen så att de kommunicerade med varandra så skulle det kunna göra det lättare att göra vissa kontroller av ansökningarna om stöd.

Här finns det samtidigt några goda exempel att peka på. MUCF har tagit fram en lösning för att enkelt kunna kontrollera stödmottagares skatteskulder hos Kronofogdemyndigheten. De planerar även att använda *Navet* för att kunna kontrollera personuppgifter mer effektivt. Navet är Skatteverkets gränssnitt för att ge myndigheter, kommuner och regioner ett enkelt och säkert sätt att digitalt komma åt folkbokföringsuppgifter.

Myndigheterna kan utveckla fler automatiserade kontroller

Många arbetsmoment i myndigheternas handläggning av stöden, till exempel vissa kontroller, bedömer vi med fördel skulle kunna utföras genom automatiska funktioner i till exempel ärendehanteringssystem. Det gäller moment som inte kräver att handläggaren gör någon form av bedömning, utan är mer mekaniska till sin karaktär.⁴³ På så sätt kan risken för fel i den manuella hanteringen minska och handläggaren kan använda sin tid till andra uppgifter, till exempel mer kvalificerade kontroller.

⁴³ Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten*, s. 54–56.

De flesta av myndigheterna har inga eller bara ett fåtal automatiserade kontroller i sin handläggning av statliga stöd. Men det finns ändå några goda exempel på det. Kulturrådet har köpt in en extern tjänst för att kunna genomföra vissa kontroller av ansökningar mer effektivt. Bland annat kontrolleras automatiskt om den uppgift om Bankgiro som den sökande organisationen angivit i ansökan stämmer med den uppgift om Bankgiro för den aktuella organisationen som finns i Bankgirocentralens register. Den externa tjänsten kontrollerar också automatiskt olika indikatorer på organisationens ekonomiska status, till exempel skuldsättningsgrad. Vidare har Energimyndigheten bland annat en automatiserad kontroll av de lägesrapporteringar stödmottagaren lämnar in och som visar hur mycket medel den har använt. Om uppgifterna inte stämmer överens med den godkända planen för projektet så får handläggaren ett meddelande om detta, och det kan leda till att nästa utbetalning stoppas.

Mer digitalisering och automatisering i handläggningen medför också risker och utmaningar

Statskontoret bedömer att mer utvecklade och bättre anpassade systemstöd, med fler inslag av till exempel automatiserade kontroller, kan förbättra förutsättningarna för myndigheterna att säkerställa korrekta utbetalningar. Men det krävs att myndigheterna genomför detta med en medvetenhet om att större inslag av digitalisering och automatisering i handläggningen också innebär risker och utmaningar, som de behöver hantera. KUT-delegationen har analyserat hur digitalisering och användning av AI påverkar myndigheters arbete för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen konstaterar att perspektivet korrekta utbetalningar är lågt prioriterat i myndigheternas digitaliseringsarbete, och att det finns få funktioner i de digitala tjänsterna som säkerställer att de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta.⁴⁴ Automatiserade kontroller kan ge en falsk trygghet. Automatiserade kontroller med hjälp av uppgifter som finns hos en annan myndighet kan exempelvis göra handläggningen enklare. Men om dessa uppgifter inte är korrekta är de inget stöd i arbetet för korrekta utbetalningar.

⁴⁴ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019). *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 5)*, s. 9–10.

De ideella organisationerna har tekniska systemstöd för vissa delar av sin hantering av stöd

Riksidrottsförbundet har vissa tekniska systemstöd, men förbundet saknar ett systemstöd för organisationsstödet till specialidrottsförbunden. Varje förbund har en egen kontaktperson med god kontroll över de olika förbundens verksamheter, vilket vi uppfattar är en förklaring till att de inte har tyckt att de behöver ett systemstöd. Om det handlar om projektstöd till idrottsföreningar så kan Riksidrottsförbundet följa medlen. För förbundets utbetalningar av projektstöd till specialidrottsförbunden håller ett systemstöd på att tas fram. Riksidrottsförbundets systemstöd för LOK-stödet flaggar för föreningar där det har noterats någon misstanke om att stöd betalats ut felaktigt. Dessa ärenden kontrolleras sedan särskilt av handläggarna.

SISU Idrottsutbildarna och Riksidrottsförbundet har ett bokföringssystem som är gemensamt med distrikten. Med hjälp av detta kan de på central nivå följa distriktens ekonomiska bokföring.

Folkbildningsrådet har inget tekniskt systemstöd för handläggningen av avvikelseärenden. Men Folkbildningsrådet har tagit fram ett systemstöd för att beräkna och avisera utbetalningar av statsbidrag och för att beräkna återkrav av statsbidrag. Utöver detta har Folkbildningsrådet en särskild portal där all kommunikation med stödmottagarna som har att göra med hanteringen av statsbidrag sker. Enligt Folkbildningsrådet kan de behöva ytterligare systemstöd i framtiden om handläggningen i en eventuell ny fördelningsmodell kommer att innehålla mer individuella bedömningar.

2.4.2 Organisationernas skriftliga handläggarstöd är ingen stor brist i arbetet för korrekta utbetalningar

Vi har inte i detalj analyserat myndigheternas och de ideella organisationernas alla skriftliga handläggarstöd. Men vi bedömer att denna typ av handläggarstöd inte är en stor eller avgörande brist i arbetet för korrekta utbetalningar. Det är slutsatsen vi drar av våra intervjuer med handläggare och chefer, och efter att ha studerat vissa skriftliga stöd.

Alla organisationer har någon form av skriftligt handläggarstöd

Alla organisationer i vårt uppdrag har åtminstone någon form av skriftlig övergripande processbeskrivning för hur de ska handlägga stöd, eller beskrivningar för processen kring enskilda stöd eller typer av stöd. Innehållet i dessa övergripande dokument varierar. Men som regel beskriver de själva grunderna för handläggningen när det gäller roll- och ansvarsfördelning och de huvudsakliga arbetsmomenten, samt ofta vilka regelverk som berörs. Detta kompletteras med operativt utformade handläggarstöd, exempelvis rutinbeskrivningar, checklistor och lathundar för enskilda arbetsmoment samt mallar för villkorstexter och beslutstexter.

Vi konstaterar samtidigt att det varierar en hel del hur mycket skriftliga handläggarstöd organisationerna har, och hur de är utformade. Det beror till viss del på att de hanterar olika typer av bidrag. Men vi noterar också att det kan variera inom en och samma organisation, mellan olika bidrag eller mellan organisatoriska enheter. Det är delvis skälet till att Naturvårdsverket börjat ta fram en mer enhetlig handläggningsprocess (se avsnitt 2.2.1).

Organisationerna kan betona kontroller mer

Även om de skriftliga handläggarstöden inte är en stor eller avgörande brist så bedömer vi att de skulle kunna bli bättre i vissa avseenden. Vi anser att vissa stöd behöver samordnas mer med andra stöd inom samma organisation och hållas mer uppdaterade. Vi anser också att organisationerna skulle kunna betona aspekten kontroll som en del i handläggningen oftare och mer explicit i stöden. De kan utveckla de skriftliga stöden utifrån erfarenheterna från andra delar av den egna organisationen eller från andra myndigheter. Här kan Statskontorets studie *Effektiv ärendehandläggning i staten* vara till hjälp. Studien beskriver bland annat framgångsfaktorer och utmaningar i myndigheters arbete att ta fram skriftliga handläggarstöd.⁴⁵ Vi vill också peka på Kulturrådets Handbok för bidragsprocessen,⁴⁶ som ett i vissa avseenden intressant exempel.⁴⁷ Vi anser att den på ett enkelt

⁴⁵ Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten*. Se särskilt kapitel 6.

⁴⁶ Kulturrådet (2022). *Handbok för bidragsprocessen* (ADM 2022/11).

⁴⁷ Även om vi anser att dessa aspekter är intressanta och värda att nämnas, bör det framhållas att Kulturrådet genomför en översyn av bl.a. processbeskrivningen för att bättre anpassa den till att handläggningen skiljer sig mellan olika stöd. Se avsnitt 2.2.1.

och konkret sätt beskriver de grundläggande arbetsmomenten i handläggningen, från förberedelser inför en bidragsomgång till hur Kulturrådet ska hantera krav på återbetalning. Handboken betonar också aspekten kontroll genom att bland annat säga att ”... *Med handläggning av ärende avses även kontroll och uppföljning av utbetalat bidrag.*”. Vi noterar att den även tar upp risken för dubbelfinansiering.

2.5 Strategiskt riskanalysarbete för att säkerställa korrekta utbetalningar

Att ta fram riskanalyser och på andra sätt arbeta riskbaserat skapar förutsättningar för att prioritera och rikta resurser och kontroller mot de stöd, ansökningar och arbetsmoment där de behövs bäst.

2.5.1 Riskanalysarbetet bör bedrivas strategiskt och systematiskt

Myndigheterna och de ideella organisationerna behöver ha ett övergripande riskanalysarbete för att kunna identifiera var de största riskerna för felaktiga utbetalningar i deras bidragsgivning finns. Vi menar att detta riskanalysarbete bör vara

- *strategiskt*, det vill säga att det ger en överblick över den samlade bidragsgivningen och ger en möjlighet att identifiera de delar av denna verksamhet som har de största och mest väsentliga riskerna, så att handläggningsresurserna kan fördelas utifrån detta
- *systematiskt*, det vill säga att riskanalysarbetet bedrivs utifrån en genomtänkt plan, att risker identifieras och kopplas till konkreta åtgärder samt att arbetet dokumenteras och utvärderas regelbundet.

I arbetet med att identifiera de största och mest väsentliga riskerna för felaktiga utbetalningar behöver organisationerna inte bara ta hänsyn till hur stor risken är, det vill säga hur sannolikt det är att den inträffar, utan också hur stor skadan skulle bli om den inträffar. Ju större de felaktiga utbetalningarna är räknat i kronor, desto större är skadan. Men de behöver också väga in andra aspekter än de rent finansiella när de analyserar skadan av en felaktig utbetalning. Exempel på det är om det finns en risk för att utbetalningar av det aktuella stödet går till organiserad brottslighet eller att allmänhetens förtroende för statens bidragsgivning undergrävs.

I riskanalysen behöver organisationerna även ta hänsyn till hur regelverken är utformade för de stöd de hanterar och vad det innebär för handläggningen av stöden. Det gäller inte minst stödförordningarna som sådana. De bör i riskanalysen exempelvis ta hänsyn till vilka förutsättningar som förordningarna ger för att göra olika typer av kontroller, och att kräva tillbaka eventuella felaktigt utbetalda stöd.

I sammanhanget vill vi också peka på förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll som gäller för vissa myndigheter.⁴⁸ Förordningen innebär att myndighetsledningen ska se till att det finns en process för intern styrning och kontroll på myndigheten. Den ställer krav på myndigheten att göra en riskanalys, för att bland annat identifiera omständigheter som utgör en väsentlig risk för att myndigheten inte ska kunna uppfylla kravet i myndighetsförordningen om att hushålla väl med statens medel. Vi menar att en aspekt av att hushålla väl med statens medel är att arbeta för korrekta utbetalningar.

2.5.2 Myndigheterna kan bli bättre på riskanalyser

Riksrevisionen konstaterade i en granskning 2021 att statliga myndigheter som finansierar forsknings- och utvecklingsinsatser (FoU) i alltför liten utsträckning har tagit fram riskanalyser för FoU-verksamheten. Sådana riskanalyser kan till exempel handla om oegentligheter, att medlen inte används till det avsedda syftet, eller att resultat och leverans uteblir. Riksrevisionen framhöll att genom att myndigheterna identifierar de mest väsentliga riskerna i verksamheten kan deras kontrollåtgärder och ekonomiska uppföljning bli mer effektiv och ändamålsenlig.⁴⁹ Statskontoret delar denna slutsats.

Alla myndigheterna i vårt uppdrag arbetar i åtminstone någon utsträckning med riskanalyser. Men det varierar hur mycket och var ambitionsnivån ligger. Vi uppfattar att de flesta av handläggarna på myndigheterna är medvetna om risken för felaktiga utbetalningar, och att frågan diskuteras i den handläggande verksamheten. Men vi bedömer att alla myndigheter

⁴⁸ Bland de myndigheter som ingår i vårt uppdrag gäller förordningen för Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Kulturrådet och Skolverket.

⁴⁹ Riksrevisionen (2021). *Statliga myndigheters FoU-verksamhet* (RiR 2021:5), s. 9.

kan bli bättre när det gäller att arbeta strategiskt och systematiskt med riskanalyser på det sätt vi beskrivit ovan. Det finns samtidigt goda exempel och lärdomar att hämta från Energimyndigheten och MUCF när det gäller riskanalyser. Vi beskriver bland annat det i det följande.

2.5.3 Myndigheterna arbetar med risker integrerat i det generella riskhanteringsarbetet eller direkt kopplat till hanteringen av stöden

Vår kartläggning visar att myndigheterna arbetar med risker för felaktiga utbetalningar integrerat i myndighetens generella riskhanteringsarbete, eller mer direkt kopplat till hanteringen av stöden.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket arbetar övergripande med riskanalyser

Energimyndigheten arbetar övergripande med att hantera risker, och detta tillämpas inom arbetet med statliga stöd liksom i den övriga verksamheten. Myndigheten har en riktlinje för riskhantering som tydliggör vilken funktion på myndigheten som är ansvarig när det gäller risker inom respektive område. Funktionen är ansvarig för att kontinuerligt ta fram och uppdatera riskanalyser och för att identifierade risker åtgärdas. Energimyndigheten genomför alltid en riskanalys när den får i uppdrag att fördela ett nytt statligt stöd. Det kan handla om att identifiera risker både inför beredningen och inför utbetalningen av stöd.

Utifrån riskanalyserna som Energimyndigheten tar fram för olika stöd så utformar myndigheten processer för att hantera de identifierade riskerna. Ett exempel på detta är att de har förtydligat kraven på att de kostnader som stödmottagare ska redovisa ska gå att särskilja och spåra. Energimyndigheten gör revisioner som riktas mot utvalda mottagare utifrån riskfaktorer. Många av myndighetens stöd gäller forsknings- och utvecklingsprojekt, där det sällan går att på förhand beräkna de exakta kostnaderna. Energimyndigheten hanterar denna risk genom att löpande följa projektet och betala ut stödet vid flera tillfällen, efter att ha kontrollerat att projektet följer planen.

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning att Energimyndigheten, i motsats till flera andra myndigheter, har en riskanalys för arbetet med stöd till forskning och utveckling. Men Riksrevisionen hade också vissa

synpunkter på hur myndigheten arbetar med riskbedömningarna när de väljer ut vilka forskningsprojekt som blir föremål för extern revision. Riksrevisionen ansåg att det var svårt att förstå hur Energimyndigheten faktiskt gör sina riskbaserade urval kring detta.⁵⁰ Vi tolkar detta som att Riksrevisionen ansåg att myndigheten kan förbättra systematiken i sitt riskanalysarbete. Energimyndigheten har efter detta bland annat förtydligat och dokumenterat processen för extern revision, där urvalskriterierna framgår.

Naturvårdsverket arbetar med riskanalyser som en del i sin övergripande verksamhetsplanering. Arbetet med riskanalyser kopplat till statliga stöd sker dock inte fullt ut på ett systematiskt sätt. Inom Klimatklivet arbetar chefer och handläggare med hur man kan hantera risker, till exempel i form av workshops, men detta dokumenteras inte alltid. Naturvårdsverket betraktar riskanalyser som ett utvecklingsområde för myndigheten. För att förbättra arbetet med riskanalyser har de beslutat om en processbeskrivning för riskhantering, utvecklat metodstöd och reviderat arbetsordningen när det gäller chefers ansvar för riskanalyser, för att riskanalyserna ska bli bättre. Även Kulturrådet arbetar myndighetsövergripande med riskanalyser, men felaktiga utbetalningar ingår inte i detta arbete på ett rutinmässigt och systematiskt sätt.

MUCF och Skolverket arbetar med riskanalyser mer direkt kopplat till hanteringen av stöd

En annan modell att arbeta med riskanalyser är att göra det mer direkt kopplat till hanteringen av stöd. Så arbetar MUCF och Skolverket. En av MUCF:s åtgärder för att säkerställa korrekta utbetalningar har varit att ta fram en plan för hur myndigheten ska arbeta riskbaserat med uppföljningar. MUCF har identifierat ett antal konkreta riskfaktorer kopplade till sökande organisationer, till exempel att organisationen har sökt medel inom flera stödformer. Om tillräckligt många av dessa faktorer är uppfyllda ska uppföljningsgruppen göra en särskild granskning av organisationen. MUCF ska varje år utvärdera träffsäkerheten i riskfaktorerna. Utifrån en analys av de granskningar myndigheten genomfört under året kan de identifiera nya riskfaktorer.

⁵⁰ Riksrevisionen (2021). *Statliga myndigheters FoU-verksamhet* (2021:5), s. 54, 60.

Vi uppfattar att MUCF:s riskanalysarbete sker på ett systematiskt sätt, men att det skulle kunna bli ännu bättre. Myndigheten skulle kunna utvärdera träffsäkerheten i riskfaktorerna, vilket ännu inte skett.⁵¹ Den strategiska komponenten i riskanalysarbetet skulle också kunna bli tydligare. Genom att riskanalysen inte bara skiljer mellan olika organisationer utifrån risk utan även exempelvis mellan olika stöd, kan analysen höjas till en mer strategisk nivå och i ännu högre grad använda granskningsresurserna där risken för felaktiga utbetalningar är störst.

Skolverket håller på att utveckla sitt arbete med riskanalyser, efter att Riksrevisionen påpekat att de behövde bli mer systematiska med sina uppföljningar ur ett riskperspektiv.⁵² Myndigheten har börjat bygga upp en kunskapsbank över risker, som de kan använda till att differentiera handläggningen av stöden utifrån risk. Skolverkets internrevision har påpekat att myndigheten behöver se över den gemensamma handläggningsprocessen för att skapa en helhetsbild och utarbeta en riskbaserad strategi. Strategin bör vara utformad för att göra inriktningen för handläggningen tydlig.⁵³

2.5.4 Myndigheterna behöver analysera risken för att utbetalningar blir felaktiga på grund av jäv

Enligt förvaltningslagen (2018:900) är den som tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut jävig, om exempelvis hen eller någon närstående är part i ärendet. Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs.

Det är en fördel om myndigheterna har riktlinjer och rutiner om jäv anpassade till processerna för att hantera stöd

Myndigheterna behöver analysera risken för att det görs felaktiga utbetalningar av stöd till följd av att det förekommer jäv i deras hantering av stöden. Med utgångspunkt i denna analys behöver de sedan arbeta för att förebygga och förhindra att jäv uppstår i samband med hanteringen.

⁵¹ MUCF (2023). *Uppföljningsgruppen 2022 (PM)*, s. 4.

⁵² Riksrevisionen (2018). *Statens skolverk, bristande rutiner och intern styrning och kontroll i uppföljning av lämnade bidrag* (dnr 3.1.2-2018-0744).

⁵³ Skolverket (2022). *Granskning av Skolverkets beslutsunderlag och rapportering – Internrevisionen* (dnr. 1.3.1-2021:1423), s. 2.

Statskontoret menar att det är en fördel om myndigheterna har riktlinjer om jäv som är anpassade till processerna för att hantera stöd, och att riktlinjerna är skriftliga. Det är också en fördel om de har en arbetsrutin för hur de ska hantera frågor om jäv i dessa processer. Detta markerar internt och utåt att myndigheten tar risken för jäv på allvar. Det är också viktigt att det finns en öppen diskussion om jäv i verksamheten, eftersom det är svårt att förutse alla situationer då jäv kan uppkomma.⁵⁴

Riksrevisionen har konstaterat att många statliga myndigheter som finansierar eller bedriver forsknings- och utvecklingsinsatser saknar dokumenterade processer för att hantera jäv för externa sakkunniga och för sin egen personal. Riksrevisionen framhåller att sådana processer är viktiga för att säkerställa opartiskhet och oberoende i verksamheten.⁵⁵

Kulturrådet har riktlinjer kring jäv som omfattar bidragsgivningen

Kulturrådets riktlinjer mot korruption och oegentligheter tar bland annat upp frågor om jäv. De delar som avser jäv omfattar specifikt bidragsgivningen och är anpassade till denna verksamhet.⁵⁶ Riktlinjerna gäller såväl Kulturrådets egna handläggare som externa sakkunniga som medverkar i myndighetens processer. De tar upp situationer där myndigheten bedömer ansökningar om statliga stöd. Varje medarbetare och extern sakkunnig som är med och hanterar Kulturrådets stöd har ett ansvar att anmäla jäv. Riktlinjerna är ett stöd för att bedöma om det kan finnas risk för jäv. De omfattar både exempel ur rättspraxis kring jäv och Kulturrådets generella ställningstaganden kring bedömningar av jäv.

Energimyndigheten, MUCF, Naturvårdsverket och Skolverket hanterar frågan om jäv på olika sätt

Energimyndigheten har flera olika arbetsrutiner för att hantera jäv. Bland annat tar myndigheten upp frågan om jäv i sin introduktionsutbildning för nyanställda. Genom utbildningen ska varje medarbetare få tillräckliga kunskaper för att själv kunna identifiera och ta upp situationer där det kan finnas risk för jäv. Som regel är det den närmaste chefen som sedan fattar

⁵⁴ Statskontoret 2020. *Jäv i offentlig tjänst*, s. 18.

⁵⁵ Riksrevisionen (2021). *Statliga myndigheters FoU-verksamhet* (RiR 2021:5), s. 8.

⁵⁶ Kulturrådet (2022). *Kulturrådets riktlinjer mot korruption och oegentligheter* (2022-06-14).

beslut om huruvida det finns anledning att genomföra någon åtgärd på grund av att det finns en risk för jäv. Behövs det en kvalificerad bedömning av detta kan chefen ta hjälp av juridik- eller HR-funktionerna. Alla externa bedömare som Energimyndigheten anlitar ska genomgå en särskild utbildning, där frågor om jäv är en viktig del. De externa bedömarna får sedan en lista över alla organisationer som skickat in ansökningar i den aktuella ansökningsomgången. Utifrån den ska de bland annat anmäla vilka organisationer de är jäviga mot, och de deltar sedan inte i hanteringen av de ansökningar där de är jäviga.

MUCF har en rutin att en handläggare som är jävig mot en sökande organisation ska lämna över ansökan till en annan handläggare. I Naturvårdsverkets hantering av stöd inom Klimatklivet ingår jävsfrågan i den rutin som används när ansökningar fördelas mellan handläggare. Om en handläggare lämnar över en ansökan till en annan handläggare på grund av risk för jäv, dokumenteras detta. Naturvårdsverket har infört denna dokumentation som en rutin efter ett påpekande från Riksrevisionen. Naturvårdsverket har också som rutin att externa bedömare ska fylla i en jävsdeklaration. Den ansvarige handläggaren ska sedan bedöma om personen bör anlitas och vilka ärenden det är lämpligt att hen tar sig an. Skolverket uppger att myndighetens handläggningsavdelning inte har någon egen rutin för att hantera jävsfrågor, utan att de följer myndighetens generella vägledning om mutor och jäv för offentligt anställda.

2.5.5 De ideella organisationerna arbetar inte lika mycket med riskanalyser

Vi bedömer att de ideella organisationerna över lag arbetar mindre med att göra riskanalyser än vad myndigheterna gör. Men både Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna arbetar för att utveckla sina riskanalyser.

Folkbildningsrådet håller på att ta fram en modell för ett mer systematiskt riskanalyserarbete

Folkbildningsrådet har arbetat med riskanalyser i sin bidragsgivning sedan flera år tillbaka. Men de har också konstaterat att arbetet behöver bli mer systematiskt. Sedan 2022 har Folkbildningsrådet ett system för att göra riskanalyser när de följer upp och kontrollerar studieförbundens verksamhet. I november 2022 startade Folkbildningsrådet ett projekt för att ta fram ett riskramverk där även risker hos bidragsmottagarna ska ingå. Ramverket kommer att börja användas under 2024.

Riksidrottsförbundet gör i dag inga riskanalyser

Riksidrottsförbundet gör idag inte några riskanalyser för statens stöd till idrotten. Statskontoret menar att det finns en risk för att utbetalningar blir felaktiga framför allt i stödet som ges till lokala idrottsföreningar enbart av det skälet att de är många. Sammanlagt finns det 19 000 föreningar, och 10 000 av dessa får varje år stöd från Riksidrottsförbundet centralt. Riksidrottsförbundet delar i dag ut bidrag i stor utsträckning baserat på tillit till att föreningarnas uppgifter till Riksidrottsförbundet, om i vilken utsträckning målgrupperna medverkar i olika aktiviteter, är korrekta. Riksidrottsförbundet kontrollerar fem procent av stödansökningarna varje år. Förutom de bidrag Riksidrottsförbundet centralt delar ut så fördelar även distrikten projektbidrag, och föreningarna kan få ytterligare stöd via de specialidrottsförbund som föreningarna är medlemmar i. Även här ser vi att det finns en risk för felaktiga utbetalningar, eftersom fördelningen samt uppföljningen och kontrollen av bidragen är utspridda på ett stort antal personer.

SISU Idrottsutbildarna ska enligt regeringens riktlinjer använda en risk- och väsentlighetsanalys

SISU Idrottsutbildarna ska enligt regeringens riktlinjer för 2023 redovisa bland annat arbetet med den interna kontrollen. En risk- och väsentlighetsanalys ska ligga till grund för arbetet och ska beskrivas i samband med redovisningen.⁵⁷ SISU Idrottsutbildarna har därför satt i gång ett arbete med att ta fram en risk- och väsentlighetsanalys. Under våren 2023 har de 19 distrikten identifierat och bedömt riskerna i sin folkbildningsverksamhet. Detta ska sedan ligga till grund för en mer aggregerad riskanalys.

SISU Idrottsutbildarna bedömer att det generellt sett är en liten risk att utbetalningar blir felaktiga. Skälet är att de har en dialog med stödmottagarna – distrikten – tre gånger om året, och att de har ett gemensamt bokföringssystem.

⁵⁷ Riktlinjer för budgetåret 2023 avseende studieförbundet SISU Idrottsutbildarna i fråga om användning av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Olika sätt att arbeta för att motverka risken för jäv

Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna har varaktiga relationer med många av de som tar emot stöd. Det finns därför enligt Statskontoret en potentiell risk för att det uppstår vänskapsrelationer och jävslänkande situationer i handläggningen kring bidragsgivningen, vilket i sin tur medför en potentiell risk för felaktiga utbetalningar.

Riksidrottsförbundet har skriftliga rutiner kring jäv för den delen av stödet till idrottsföreningarna som handläggs centralt. För övriga typer av stöd finns idag inga sådana rutiner. Riksidrottsförbundet ser inte heller ett behov av det, eftersom det finns färdiga beräkningsmodeller som minimerar utrymmet för egna bedömningar. Riksidrottsförbundet har också föreskrivit distrikten och specialidrottsförbunden, som fördelar statsbidrag vidare till idrottsföreningar, att upprätta egna jävsrutiner i enlighet med förvaltningslagen. För verksamhetsperioden 2024–2025 kommer dessa rutiner att vara en del av det underlag som Riksidrottsförbundet begär in från distrikten och specialidrottsförbunden.

I Riksidrottsförbundets stadgar finns bestämmelser som begränsar om anställda kan väljas till förtroendeposter i olika organisationer.

Riksidrottsförbundets har en praxis att underlag ska passera flera personer och en ansvarig chef inför varje beslut om stöd till förbund och distrikt. En sådan praxis har även SISU Idrottsutbildarna. Det är antingen styrelsen eller generalsekreteraren som fattar beslut om stöd. När styrelsen fattar beslut deltar inte styrelseledamöter som är berörda av beslutet, till exempel ledamöter som även är ordförande i ett specialidrottsförbund eller som är ledamot av ett distrikt.

Folkbildningsrådet har under 2023 tagit fram riktlinjer kring jäv när det gäller deras bidragsgivning. Om det uppstår frågor om jäv i den handläggande verksamheten så hanteras de med hjälp av en jurist, och generalsekreteraren fattar beslut. Folkbildningsrådet har även under de senaste åren genomfört kompetensutvecklingsinsatser kring jävsfrågor.

2.6 Arbetet med att beskriva och precisera krav och förutsättningar för att få stöd

En viktig del i myndigheternas och de ideella organisationernas arbete är att utifrån stödförordningar och andra regelverk beskriva och precisera krav och förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en sökande ska kunna få stöden. Vi kallar detta organisationernas arbete med *stödvillkor*. Tydliga stödvillkor minskar risken för att organisationer söker stöd de egentligen inte har rätt till, samtidigt som prövningen av stöden och uppföljningen av hur de används blir enklare och mer rättssäker. De bidragsgivande organisationerna använder stödvillkoren exempelvis när de formulerar utlysningar av stöd, kontrollerar ansökningar, beslutar om att bevilja stöd samt i arbetet med att återkräva felaktigt utbetalt stöd.

2.6.1 Vissa förordningar ger inte tillräckligt bra förutsättningar för att ta fram tydliga stödvillkor

Många av de stöd som organisationerna hanterar regleras i särskilda stödförordningar. Dessa stödförordningar beskriver typiskt sett syftet eller ändamålet med stödet, vem som har rätt att söka det samt åtminstone delvis vilka krav och förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en sökande organisation ska kunna få stödet. De utgör på detta sätt grunden för organisationernas uppgift att pröva stöd i det enskilda fallet, och är en viktig vägledning för dem i olika frågor om hur de ska hantera stödet.

Det gäller inte minst arbetet med att ta fram stödvillkor. Så har exempelvis Naturvårdsverket framhållit att förordningar med tydligt formulerade villkor ger dem en mer stabil grund att fatta beslut om stöd. Kulturrådet understryker att själva grunden för att kunna säkerställa korrekta utbetalningar är tydliga stödvillkor.

Svårare att ta fram stödvillkor om syftet är otydligt

Det blir svårare för myndigheterna och de ideella organisationerna att ta fram stödvillkor om syftet med stödet är otydligt. Vi bedömer att vissa av de förordningar som organisationerna i vårt uppdrag hanterar inte ger dem tillräckliga förutsättningar för att ta fram stödvillkor. Förordningarna beskriver inte tillräckligt utförligt själva ändamålet med stödet, eller vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att de ska kunna bevilja det.

Ett exempel på en förordning som vi anser har ett otydligt syfte är förordning (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans, som MUCF hanterar. Förordningen saknar en explicit beskrivning av själva syftet med stödet. Den förklarar att bidrag får lämnas för att stödja verksamheter vars syfte är att motverka eller förebygga rasism eller liknande former av intolerans, som kan ta sig uttryck i bland annat antisemitism, islamofobi, afrofofi, antiziganism och homofobi. Men förordningen beskriver inte vilken typ av verksamhet det kan handla om eller vilka aktiviteter stödet kan användas till. De krav som själva organisationerna ska uppfylla beskrivs också mycket kortfattat.

Det finns samtidigt stödförordningar som vi anser tydligt beskriver syftet med stödet och vad som ska vara uppfyllt för att en sökande ska kunna få det. Ett exempel är förordningen (2022:1212) om statsbidrag till vissa organisationer som arbetar med mottagande av människor från Ukraina som söker skydd i Sverige, som MUCF hanterar. Förordningen innehåller en utförlig beskrivning av syftet med stödet under rubriken ”Syftet med statsbidraget”, och den innehåller flera punkter som konkret beskriver förutsättningarna för när stöd får lämnas och när det inte får lämnas.

Utmaning att ta fram stödvillkor om syftet med stödet är brett

Det blir också svårare för organisationerna att ta fram stödvillkor om syftet med stödet är brett formulerat i stödförordningen. Det kan i förlängningen också göra det svårare att ta ställning till om det skett en felaktig utbetalning. Ett exempel på det är förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, som Skolverket hanterar. Förordningen beskriver att den innehåller bestämmelser om stöd ”...för utökade insatser för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet”. Det står att bidrag får lämnas för sådana insatser, men det finns ingen närmare information kring vilken typ av insatser det kan röra sig om. Eftersom syftesformuleringen tillåter olika typer av insatser så kan det enligt Skolverket vara svårt att bedöma om det använts ändamålsenligt. Bedömningen handlar då mer om att se till att ett stöd inte gått till uppenbart fel saker.

Ett annat exempel är förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. I den finns fyra syften för statens stöd till folkbildning. Ett syfte är att stödja verksamhet som utvecklar demokratin. Ett annat är att

stödja verksamhet som möjliggör för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och öka sitt samhällsengagemang. Statskontoret har tidigare bedömt att dessa syften är vida och går att tolka på flera sätt.⁵⁸ Poängen med formuleringen är att folkbildningen ska vara fri att själv utforma sin verksamhet. Men nackdelen är att det ibland blir otydligt vilken verksamhet som är berättigad till stöd, och det riskerar ge upphov till konkurrerande tolkningar inom folkbildningen. Folkbildningsrådet har därför kompletterat förordningen med ytterligare villkor.

Det kan finnas fördelar med ett brett syfte ur andra perspektiv

Det bör i sammanhanget framhållas att brett formulerade syftesbeskrivningar inte behöver vara negativt i sig. När det gäller bidraget för likvärdig skola har Statskontoret i en tidigare utvärdering bedömt att stödets breda användningsområde skapar bättre förutsättningar för att utnyttja resurserna effektivt än mer detaljstyrda bidrag. Detta beror på att det finns bättre möjligheter för huvudmännen att använda stödet till de insatser de ser ett behov av i den egna verksamheten och att använda det tillsammans med andra insatser som en del av ett långsiktigt arbete.⁵⁹ Statskontoret har tidigare också rekommenderat regeringen att formulera bredare syften för de olika riktade stöden till kommuner och regioner, som en bland flera åtgärder för att minska de administrativa kostnaderna i kommunsektorn.⁶⁰ Medan en bred syftesformulering kan vara en utmaning för bidragsgivande organisationer när det gäller att säkerställa korrekta utbetalningar, kan den alltså ha fördelar utifrån andra perspektiv. Så har Kulturrådet pekat på att breda målformuleringar och att det inte finns hårda definitioner i stödförordningarna, ger dem ett tolkningsutrymme och en flexibilitet som snarare kan underlätta deras handläggning. Även Riksidrottsförbundet har framfört liknande synpunkter.

⁵⁸ Statskontoret (2016). *Folkbildningen. En utvärdering utifrån syftena med statsbidraget. Delrapport* (2016:10), s. 13.

⁵⁹ Statskontoret (2021). *Olika vägar till en likvärdig skola: Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport* (2021:2), s. 29.

⁶⁰ Statskontoret (2022). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner* (2022:9), s. 38 och 41.

2.6.2 Kulturrådet har allmänna stödvillkor som gäller för alla deras stöd

Kulturrådet har tagit fram allmänna stödvillkor som gäller för samtliga deras stöd. Dessa villkor finns samlade i en särskild villkorsbilaga som alla sökande får ta del av. Villkoren finns också på myndighetens webbplats. I villkorsbilagan finns vissa generella krav som Kulturrådet ställer på en organisation som tagit emot stöd, och vilka kontroller Kulturrådet kan göra. Kulturrådet har bland annat formulerat ett villkor att stödmottagaren ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med svensk lag. Om de bryter mot andra lagar, till exempel arbetsmiljölagar, så kan myndigheten kräva tillbaka stödet. Myndigheten framhåller att en positiv bieffekt av att villkoren kommuniceras till sökande i en samlad bilaga, med bland annat ett krav på att verksamheten ska bedrivas enligt svensk lag, är att sökande kan avskräckas från att söka stöd de inte har rätt till. Vi delar denna bedömning.

I Kulturrådets stödförordningar står det att myndigheten får meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen samt att myndigheten får sätta upp villkor för stödet. Kulturrådet bedömer att detta är en förutsättning för att de ska kunna arbeta proaktivt med att utforma stödvillkor som är förenliga med syftet med stödet, vilket myndigheten gör bland annat genom den gemensamma villkorsbilagan.

2.6.3 Det finns potentiella risker i de ideella organisationernas arbete med krav och villkor

Som vi beskrivit finns det ett närmare band mellan de ideella organisationerna Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna och deras respektive stödmottagare än det gör för myndigheterna. De högsta beslutande organen i både Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet består av medlemmar som också direkt eller indirekt är stödmottagare. Det finns därför enligt Statskontoret vissa potentiella risker i organisationernas arbete med att utforma krav och villkor för stöden, som de behöver ta hänsyn till när organiserar och beslutar i sin bidragsgivning.

Det finns en potentiell risk för att de ideella organisationernas beslut om villkor för statsbidragen tar för stor hänsyn till vad stödmottagarna vill, och inte i tillräcklig utsträckning ser till att systemet ska vara utformat för

att undvika felaktiga utbetalningar. Det högsta beslutande organet inom idrottsrörelsen, RF-stämman, fattade 2021 ett beslut om att höja anslagen till förbunden och därmed minska kostnaderna för administrationen. När det gäller Riksidrottsförbundet kan medlemmarna även vara direkt representerade i styrelsen.⁶¹

I Folkbildningsrådet är det samma handläggare som har de stödande och främjande kontakterna med stödmottagarna som även tar fram förslag till villkor för statsbidraget. Dessa handläggare arbetar tillsammans med andra personer med att ta fram förslag till hur villkoren ska formuleras. De formella besluten fattas sedan av styrelsen. På Riksidrottsförbundet har verksamhetsutvecklarna en liknande relation till specialidrottsförbunden, vilket även SISU Idrottsutbildarnas har till sina distrikt, samtidigt som de deltar i att utforma villkor för stödet. Statskontoret ser en potentiell risk för att arbetsuppgifter, som på olika sätt går ut på att stödja och främja bidragsmottagare och som ofta dominerar deras arbete rent tidsmässigt, kan bidra till att förslagen till krav och villkor för att få stöd i för stor utsträckning följer stödmottagarnas behov.

2.7 Information till sökande om arbetet för att säkerställa korrekta utbetalningar

Tydlig information om stöden från de organisationer som handlägger dem är en förutsättning för att stöden ska komma de tilltänkta mottagarna till del. Statskontoret menar samtidigt att information är ett strategiskt verktyg i utbetalande organisationers arbete för korrekta utbetalningar.

2.7.1 Information om arbetet mot felaktiga utbetalningar kan minska risken för felaktigheter och bedrägerier

Om det finns tydlig information om vad som krävs för att få statliga stöd minskar risken för att organisationer söker stöd de inte har rätt till eller att de oavsiktligt lämnar felaktiga underlag. Att utbetalande organisationer informerar om att de aktivt arbetar för att förhindra felaktiga utbetalningar genom kontroller och uppföljningar, och att de kommer att återkräva

⁶¹ Nio av tio ledamöter hösten 2023 hade även förtroendeuppdrag i något av specialidrottsförbunden.

felaktigt utbetalda stöd, är också en signal till både sökande och den egna organisationen om att myndigheten tar dessa frågor på allvar. Att i brottsförebyggande syfte visa och informera om det uppföljningsarbete som bedrivs, kan enligt Ekobrottsmyndigheten vara avskräckande och bidra till att sökande organisationer inte begår medvetna bedrägerier.⁶²

2.7.2 Myndigheternas webbplatser är viktiga kanaler för att informera om stöden

Myndigheternas webbplatser är deras viktigaste kanal för att informera om stöden. Vi har gjort en enkel undersökning av hur myndigheterna på sina webbplatser informerar om stöden.

Informationen är tydlig om vad stöden syftar till, men kan bli mer utförlig om vikten av att utbetalningar ska vara korrekta

Vår bild är att myndigheternas information om vad stöden syftar till och vilka som kan få dem i stora delar är tydlig på deras webbplatser. Vi konstaterar även att alla myndigheter på åtminstone något sätt tar upp frågan om vikten av korrekta utbetalningar. Men de beskriver inte närmare hur de arbetar för att se till att de blir det. Vi anser därför att de flesta av myndigheterna kan göra informationen både mer synlig och utförlig. Det är exempelvis viktigt att myndigheterna betonar att de kan begära att en organisation betalar tillbaka stöd om den använder det på fel sätt.

MUCF har kommit längre när det gäller att använda information som ett verktyg för korrekta utbetalningar

Vi bedömer att MUCF har kommit längre än de andra myndigheterna när det gäller att använda information på sin webbplats som ett verktyg i arbetet för korrekta utbetalningar. Budskapet om att utbetalningar av stöd ska vara korrekta och att kontroller är en del av handläggningen av stöden, är generellt sett mer synligt på MUCF:s webbplats. Vi uppfattar även att själva tonen i informationen hos MUCF till viss del skiljer sig från de andra myndigheterna. MUCF använder begreppet granska oftare. Under rubriken ”Så granskar vi” förklarar myndigheten exempelvis att de kan inleda en särskild granskning om något blir fel eller om myndigheten får in uppgifter eller tips från allmänheten. Myndigheten påpekar även att granskningen kan resultera i att en utbetalning stoppas eller krav på att

⁶² MUCF (2023). *Uppföljningsgruppen 2022 (PM)*, s. 2.

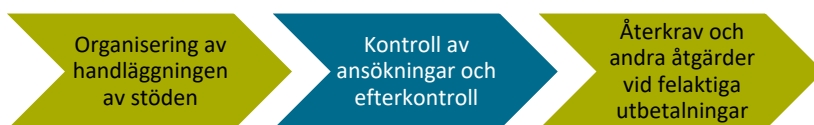
betala tillbaka bidraget, och att MUCF gör en polisanmälan om det finns misstankar om att den sökande medvetet lämnat felaktiga uppgifter för att få bidrag. Detta förekommer till viss del även hos de andra myndigheterna, men de säger inte det lika tydligt. Vi noterar även att MUCF på startsidan informerar om pågående granskningar, polisanmälningar samt beslut om att kräva tillbaka utbetalat stöd. De skriver även ut namnen på de organisationer det gäller.

2.7.3 Delvis andra kanaler för information hos de ideella organisationerna

Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna fördelar i mycket hög utsträckning stöd till samma mottagare år efter år. De har sedan tidigare utarbetade kanaler för information, till exempel om villkoren för att få stöden. De som betalar ut bidragen och de stora bidragsmottagarna har upprepade tillfällen för dialog varje år. För Folkbildningsrådet handlar det om uppföljningar av till exempel folkhögskolorna och studieförbunden och för Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna om uppföljningar av distrikten inom idrottsrörelsen. Den dialogen är även en kanal för att nå ut med information om stöden. De kontakter och det stöd som idrottsrörelsens distrikt mer eller mindre kontinuerligt har med de lokala idrottsföreningarna är en annan kanal för den typen av information.

3 Kontroll av ansökningar och efterkontroll

I detta kapitel kartlägger och analyserar vi hur myndigheterna och de ideella organisationerna arbetar med kontroller av ansökningar och efterkontroller i handläggningen, för att säkerställa korrekta utbetalningar.



3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Förordningarna för de olika stöden skiljer sig åt och ger olika förutsättningar för kontroller. Det innebär att vissa av de utbetalande organisationerna inte har tillräckliga möjligheter att säkerställa korrekta utbetalningar genom att ställa upp krav och att begära in underlag från sökande.
- Sekretess gör att myndigheterna och Folkbildningsrådet har begränsade möjligheter att ta del av den information om sökande organisationer som finns hos andra myndigheter. Om det fanns färre hinder för informationsutbyte skulle de utbetalande organisationerna ha bättre förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar.
- Myndigheterna bör genomföra förebyggande kontroller som på ett tidigt stadium fångar upp risken för felaktiga utbetalningar. Ett exempel är att identifiera sökande som inte har avsikt eller kapacitet att genomföra de insatser som de söker stöd för. För de ideella organisationerna handlar det framför allt om att förebygga felaktiga utbetalningar av stöd som används långt ifrån den centrala nivån.
- Det är svårt att kontrollera uppgifter som civilsamhällets organisationer uppger om hur många medlemmar de har, när de ansöker om organisationsstöd.

- Det finns en betydande risk för dubbelfinansiering på grund av brister i organisationernas kontrollarbete. Några av myndigheterna arbetar för att undvika dubbelfinansiering inom vissa av sina stöd, men ingen bedriver ett sådant arbete som omfattar samtliga stöd.
- Det är svårt för myndigheterna och Folkbildningsrådet att kontrollera om de sökande organisationerna uppfyller demokrativillkoren, till exempel om de har kopplingar till en odemokratisk regim. Folkbildningsrådet tillämpar demokrativillkoren trots att det inte finns uttryckt i förordningen om statsbidrag till folkbildningen.
- Risken för felaktiga utbetalningar ökar om stöden används långt från den centrala organisationen som fördelar stödet, eftersom den centrala organisationen då inte har lika god uppsikt över hur mottagaren använder det. Detta gäller för de stöd som Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet fördelar.
- Myndigheterna och de ideella organisationerna har kommit olika långt i arbetet med efterkontroller, det vill säga kontroller i efterhand av hur stöden använts. Det finns förbättringsmöjligheter hos flera av organisationerna. De behöver till exempel arbeta systematiskt för att genomföra fördjupade granskningar av ekonomiska underlag hos de stödmottagare som medför hög risk för felaktiga utbetalningar.
- Platsbesök har flera fördelar när det gäller att kontrollera hur utbetalda stöd har använts och bör därför ingå i de riskbaserade kontrollerna. En nackdel med platsbesök är att de kräver mycket resurser. Det gäller att hitta en balans i kontrollarbetet mellan platsbesök och andra kontrollåtgärder. De ideella organisationerna och de flesta av myndigheterna genomför platsbesök i någon utsträckning. Men besöken har olika syften och kontrollmomentet är inte alltid tydligt.

3.2 De rättsliga förutsättningarna för korrekta utbetalningar är bristfälliga för vissa stöd

Myndigheterna och ibland även de ideella organisationerna har för vissa stöd bristande rättsliga förutsättningar för att säkerställa korrekta utbetalningar. Utifrån vår kartläggning konstaterar vi följande:

- *Stödförordningarnas* utformning skiljer sig i stor utsträckning från varandra och vissa av dem ger sämre förutsättningar för utbetalande organisationer att genomföra kontroller och andra åtgärder för att säkerställa korrekta utbetalningar.
- *Demokrativillkoren* bör förtydligas i stödförordningarna för att ge utbetalande organisationer mer vägledning.
- *Sekretesslagstiftningen* försvårar arbetet för korrekta utbetalningar. Förutsättningarna skulle vara bättre om myndigheterna kunde dela fler uppgifter om sökande organisationer med varandra.

3.2.1 Stödförordningarna ger olika förutsättningar för att säkerställa korrekta utbetalningar

De stödförordningar som vi har analyserat skiljer sig relativt mycket från varandra och ger inte alltid tillräckliga förutsättningar för att säkerställa korrekta utbetalningar. Men detta behöver inte betyda att de utbetalande organisationerna inte genomför de kontroller som behövs. Vissa av de fem myndigheterna i vårt uppdrag hänvisar till generell lagstiftning, till exempel budgetlagen när de saknar stöd i en förordning. Men vi bedömer ändå att stödförordningar bör slå fast att vissa grundläggande kontroller får genomföras, så att det inte råder någon osäkerhet om detta.

Inga tydliga krav på organisationens lämplighet

Vissa stödförordningar saknar tydliga krav på den sökande organisationens lämplighet att ta emot stödet, det vill säga att den är seriös och har förutsättningar att hantera stödet och genomföra insatserna. En del av MUCF:s stödförordningar kräver till exempel att organisationen inte har skatteskulder eller skulder till Kronofogden, men innehåller inte någon bredare formulering om att den ska vara lämplig att ta emot stödet.

Inga tydliga krav på ordnad ekonomisk redovisning

Att stödmottagaren har en ordnad ekonomisk redovisning är viktigt för transparensen och möjligheten att genomföra kontroller av stödmottagarnas användning av stöden. Förordningarna för MUCF:s organisationsbidrag har inte några tydliga krav på att organisationer ska ha en ordnad ekonomisk redovisning. Det gäller också förordningen om statsbidrag till folkbildningen.

Inga tydliga krav på att tidigare återkrav ska ha betalats tillbaka

I vissa av MUCF:s och Skolverkets stödförordningar är det inte tydligt att myndigheterna kan neka stöd till en organisation som har skulder till dem efter att inte ha betalat tillbaka återkrav för tidigare stöd. Statskontoret bedömer att det bör finnas krav i stödförordningarna på att organisationer har betalat eventuella återkrav av statligt stöd.

Det saknas bestämmelser som förhindrar dubbelfinansiering

I vissa av MUCF:s och Skolverkets stödförordningar finns det ingen tydlig bestämmelse om att den sökande organisationen inte kan få stöd för samma ändamål från flera utbetalande organisationer. Men budgetlagen säger att statens verksamhet ska kännetecknas av god resurshushållning, vilket kan tolkas som att en organisation som regel inte ska kunna finansieras från flera statliga bidragsgivare för samma sak.⁶³ Vissa myndigheter, bland annat Skolverket, gör inte den tolkningen. De anser att de i vissa fall saknar stöd för att till exempel kräva tillbaka stöd vid dubbelfinansiering. Statskontoret bedömer att det skulle vara bra om alla stödförordningar tydligt visar att dubbelfinansiering inte är tillåten.

Det saknas bestämmelser om redovisningsskyldighet

I vissa av förordningarna för Skolverkets stöd framgår det inte att organisationer som fått stöd är skyldiga att redovisa hur de har använt pengarna om Skolverket begär det. Statskontoret bedömer att en sådan redovisningsskyldighet är en grundläggande förutsättning för att en myndighet ska kunna genomföra nödvändiga kontroller.

3.2.2 Demokrativillkoren bör konkretiseras och förtydligas

Staten måste kunna försäkra sig om att statliga stöd fördelas till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar.⁶⁴ Vi anser att regeringen därför behöver konkretisera och förtydliga demokrativillkoren. Villkoren framgår i stödförordningarna för de stöd som riktar sig till civilsamhällets organisationer. Kortfattat innebär de att organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd samt respektera demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering.

⁶³ Denna tolkning gör Riksrevisionen. Se Riksrevisionen (2023:7). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, s. 61.

⁶⁴ Demokrativillkorsutredningen (2019). *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35), s. 19.

MUCF behöver ofta ta ställning i svåra frågor om demokrativillkoren när de handlägger statliga stöd. Till exempel stoppade myndigheten 2023 alla utbetalningar till Ryska riksförbundet i Sverige och beslutade att kräva tillbaka stöd som organisationen tidigare hade tagit emot. Skälet till beslutet var att MUCF bedömde att organisationen inte respekterar demokratins idéer i sin verksamhet. Innan MUCF fattade beslutet krävdes en omfattande utredning. MUCF bedömer att de skulle ha kunnat hantera ärendet snabbare om demokrativillkoren varit tydligare formulerade.

Demokrativillkorsutredningen framförde 2019 att demokrativillkoren delvis är otydligt formulerade och svåra för myndigheterna att tolka.⁶⁵ Även Riksrevisionen har nyligen instämt i dessa synpunkter.⁶⁶ Vi konstaterar också att regeringen under de senaste åren har tillsatt flera utredningar i syfte att göra demokrativillkoren tydligare.⁶⁷

3.2.3 Sekretess begränsar utbytet av information och försvårar arbetet för korrekta utbetalningar

Tillgång till information om organisationer som söker statliga stöd är av stor betydelse för att en bidragsgivande organisation ska kunna förhindra eller åtgärda felaktiga utbetalningar. Ibland finns viktig information hos myndigheter, men sekretesslagstiftningen gör att de inte alltid kan dela de upplysningar som skulle behövas för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Myndigheterna anser att de behöver större möjligheter att utbyta information med varandra

Kulturrådet, MUCF och Skolverket framhåller att ändrade regelverk när det gäller sekretess skulle underlätta för dem att genomföra relevanta kontroller. Myndigheterna uppger bland annat att de skulle behöva ta del av uppgifter om eventuella skatteskulder och betalda arbetsgivaravgifter från Skatteverket. Kulturrådet önskar ändringar i sekretessregleringen så att de skulle kunna ta del av mer information om sökande från andra myndigheter. De anser inte att behovet av en sådan förändring är akut,

⁶⁵ Demokrativillkorsutredningen (2019). Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35), s. 21.

⁶⁶ Riksrevisionen (2023:7). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, s. 60–61.

⁶⁷ Prop. 2021/22:272, s. 27.

men förväntar sig att det behovet blir större om problemet med fusk ökar i omfattning. Det kan till exempel handla om att kontrollera om några organisationer som felaktigt har tagit emot stöd från andra myndigheter även har sökt stöd från Kulturrådet. Sådan information kan inte alltid lämnas ut, även om det exempelvis skulle finnas ett beslut om återkrav från den myndighet som betalat ut stödet. Delar av beslutet kan ändå vara sekretessbelagda för att skydda en enskilds ekonomiska förhållanden.

Skolverket önskar bland annat få tillgång till mer information om Skolinspektionens arbete. I dagsläget vet de inte om Skolinspektionen kommer att dra tillbaka ett tillstånd för en skolhuvudman förrän myndigheten har fattat ett beslut. I Skolinspektionens utredningar inför ett beslut om att dra tillbaka ett tillstånd kan det finnas uppgifter som kan påverka Skolverkets bedömning av en skolhuvudman som har sökt något av de stöd Skolverket hanterar.

Osäkerhet om regelverket kring sekretess leder till försiktighet

Vi uppfattar att flera av myndigheterna är osäkra på om det är tillåtet för dem att aktivt dela med sig till andra myndigheter av information om till exempel organisationer som har försökt fuska när de har ansökt om stöd. När de inte delar med sig av denna information blir myndigheterna i stället hänvisade till att försöka begära ut informationen från varandra, vilket är tidskrävande. Exempelvis utredde MUCF under 2023 ett omfattande fall där en organisation misstänktes ha lämnat felaktiga uppgifter och förmått myndigheten att felaktigt betala ut stöd. I det fallet krävdes det flera försök innan myndigheten till slut fick ut en utredning från Polismyndigheten som hade gjorts två år tidigare mot företrädare för organisationen. MUCF konstaterar att ett samarbete mellan myndigheterna hade möjliggjort ett snabbare agerande att stoppa utbetalda medel.⁶⁸

Även Folkbildningsrådet anser att sekretess begränsar arbetet

Problemet gäller även för Folkbildningsrådet, men det har inte beskrivits av Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna. Folkbildningsrådet pekar på att det skulle vara värdefullt att få information från relevanta myndigheter, till exempel Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Det gäller då information om exempelvis

⁶⁸ MUCF (pressmeddelande 2023-06-27). *Beslut om brottsanmälan.*

risk för terrorfinansiering. Folkbildningsrådet uppger att de har försökt att samverka med vissa statliga myndigheter i sin kontrollverksamhet. Kontakter med Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har lett till att de har fått tillgång till generella säkerhetsanalyser. Men de har inte fått de uppgifter som de har efterfrågat, det vill säga uppgifter om personer med eventuella kopplingar till kriminalitet eller terrorgrupper. Bakgrunden till att de efterfrågat detta är att ett av studieförbunden har anklagats för att ha terrorkopplingar. Folkbildningsrådet har sökt kontakt och samarbete även med andra myndigheter. Men de statliga myndigheterna kan inte dela någon information av mer specifik karaktär.

3.3 Kontroll av ansökningar

I det här avsnittet diskuterar vi de kontroller av ansökningar om stöd som myndigheterna genomför, samt olika typer av kontroller som de ideella organisationerna genomför. Vi konstaterar bland annat följande:

- Många *grundläggande kontroller* kan ske automatiskt, till exempel av sökandes organisationsnummer, bankgiro och plusgiro.
- Det är viktigt att organisationerna gör *förebyggande kontroller* för att ta reda på om en sökande har kapacitet att genomföra insatserna och, om det finns stöd i förordning, om mottagaren är lämplig.
- Organisationerna bör genomföra kontroller för att säkerställa att *uppgifter om medlemsantal* hos civilsamhällesorganisationer är korrekta. Det är inte tillräckligt att enbart förlita sig på revisorsintyg.
- Det finns en stor risk för *dubbelfinansiering* eftersom utbetalande organisationer inte samverkar i någon stor utsträckning för att undvika att det sker. Vi bedömer att en databas över statliga stöd skulle underlätta detta arbete.
- Myndigheterna och Folkbildningsrådet behöver ytterligare stöd i att säkerställa att sökande organisationer uppfyller *demokrativillkoren*, särskilt när det gäller bedömningar av om organisationen respekterar demokratins idéer.
- Kontroller av hur stödet används är svårare att genomföra om stöden används *långt från den centrala nivån*. Detta gäller främst de bidragsgivande ideella organisationerna i vår kartläggning.

3.3.1 Vissa grundläggande kontroller av basuppgifter sker automatiserat

Alla organisationerna i vårt uppdrag genomför vissa grundläggande kontroller av stödansökan eller inför en utbetalning för att säkerställa att vissa basuppgifter om den sökande organisationen är korrekta. Vissa av dessa kontroller sker genom automatiska funktioner medan de i andra fall utförs manuellt. Kontrollerna syftar bland annat till att kontrollera att den sökande organisationen existerar, att ansökan verkligen kommer från den angivna organisationen samt att de grundläggande uppgifter som behövs för att betala ut stödet är korrekta.

Som vi beskrev i avsnitt 2.4.1 kontrollerar Energimyndigheten exempelvis om uppgifterna om Bankgiro i ansökan stämmer överens med aktuellt register, så att det Bankgiro som den sökande organisationen har uppgett verkligen hör till organisationen. I exempelvis handläggningen av stödet Klimatklivet uppger Naturvårdsverket att de kontrollerar om det sökande företagets organisationsnummer stämmer med Bolagsverkets register. Myndigheten kontrollerar också företagets registreringsbevis hos Bolagsverket. Där framgår företagets SNI-kod vilket gör det möjligt att kontrollera att företaget bedriver den typ av verksamhet som anges i ansökan. Skolverket kontrollerar alltid i Skolinspektionens huvudmannaregister att en skolhuvudman som söker stöd har tillstånd att bedriva skolverksamhet.

3.3.2 Förebyggande kontroller behövs för att undvika att stöd betalas ut till olämpliga sökande

Det är vanligt att myndigheterna gör förebyggande kontroller för att undvika att stöd betalas ut till organisationer som inte är lämpliga att ta emot stödet. Till exempel kontrollerar de på olika sätt organisationernas ekonomiska status och deras kapacitet att genomföra det som de ansöker om stöd för. Statskontoret bedömer att de här kontrollerna är viktiga för att hantera och minska riskerna för felaktiga utbetalningar. Myndigheternas erfarenheter visar att det är vanligt att de inte får tillbaka pengarna när de kräver tillbaka stöd från organisationer som har gjort sig skyldiga till fusk (se kapitel 4). Därför är det viktigt att genom förebyggande kontroller försöka undvika att sådana utbetalningar överhuvudtaget äger rum. Alla fem myndigheter genomför förebyggande kontroller i någon utsträckning, men vi bedömer att arbetet kan förbättras.

Några av myndigheterna kontrollerar ekonomisk status och genomförandekapacitet

Energimyndigheten kontrollerar den sökande organisationens ekonomiska status genom bland annat kreditprövningar inom handläggningen av stöd till forsknings-, innovations- och affärsutvecklingsprojekt. Inom Klimatklivet kontrollerar Naturvårdsverket om sökande företag har ekonomiska förutsättningar att genomföra projektet i enlighet med sin ansökan. Denna kontroll har stor betydelse när företaget själva ska finansiera en del av projektet. Bland annat kontrollerar myndigheten om företaget har skatteskulder och betalningsanmärkningar samt analyserar ekonomiska nyckeltal. Detta uppger myndigheten i våra intervjuer.

MUCF kontrollerar också stödmottagares kapacitet att genomföra det som de ansöker om stöd för, vilket bland annat sker i deras handläggning av projektstöd. Myndigheten kontrollerar till exempel att den sökande är etablerad och har genomfört verksamhet framgångsrikt tidigare. De väger även in hur organisationen har hanterat tidigare stöd de har fått och om den har skulder till MUCF. I kontrollen av genomförandekapacitet ingår även att analysera organisationens ekonomi. MUCF kan också göra ytterligare granskningar om det finns indikationer på att organisationen försöker få ut pengar som den inte har rätt till, exempelvis genom att begära ut domar och kontrollera om en företrädare för organisationen är dömd för brott. Det händer också att MUCF begär in kontoutdrag från en organisation för att kunna kontrollera transaktioner på deras bankkonto.

3.3.3 Myndigheterna bör inte enbart förlita sig på lekmannarevisorer för kontroll av medlemsantal

När det gäller organisationsstöd till civilsamhällets organisationer har medlemsantalet ofta stor betydelse för hur mycket stöd de är berättigade till. Det är därför viktigt att myndigheterna i tillräcklig utsträckning säkerställer att de uppgifter om medlemsantal som en organisation lämnar är korrekta, till exempel genom att begära in och granska utdrag ur medlemsregistret. Myndigheternas kontroller är i dagsläget tillitsbaserade i relativt stor utsträckning. De bygger till stor del på uppgifter från organisationerna själva samt från lekmannarevisorer.

Det finns en risk för felaktiga utbetalningar när myndigheterna inte aktivt kontrollerar att uppgifter om medlemstal är korrekta. Vi bedömer att det är en av de stora riskerna med organisationsstöd som stödform.

MUCF har genomfört åtgärder för att förbättra kontrollen av medlemsantal efter granskning av Riksrevisionen

MUCF handlägger ansökningar om organisationsstöd enligt tre olika stödförordningar.⁶⁹ Stödets storlek beror på bland annat antalet medlemmar i organisationen. I förordningarna framgår att en revisor ska granska och intyga vissa uppgifter i en revisorsrapport, till exempel antalet medlemmar. Det finns inga krav på att revisorn ska vara auktoriserad eller i övrigt ha en viss kompetens. I praktiken är revisorn oftast en lekmanarevisor. Riksrevisionen påpekade i en granskning 2021 att MUCF inte anger några kunskapskrav för lekmanarevisorerna och inte heller ställer några krav på deras oberoende, vilket kan innebära att revisorn har ett egenintresse i organisationen.⁷⁰ Statskontoret anser att systemet med att medlemsantalet ska intygas av en revisor är svagt som kontrollsystem. Det följer av att revisorn utses av organisationen själv, och inte behöver vara auktoriserad. Riksrevisionens granskning visar också att det fanns brister i MUCF:s kontrollrutiner. Bland annat hade myndigheten i några fall inte genomfört ytterligare kontroller av vissa organisationer, trots att det funnits indikationer på att uppgifterna om antalet bidragsgrundande medlemmar och medlemsföreningar inte var korrekta.⁷¹

Efter Riksrevisionens granskning har MUCF genomfört åtgärder för att förbättra kontrollen av medlemsantal. Enligt sin uppföljningsplan stämmer de nu av uppgifterna om medlemsantal mot organisationens medlemsförteckning om de misstänker oegentligheter. Detta gör de i första hand genom platsbesök hos organisationen. Så kan MUCF undvika att begära in utdrag ur medlemsförteckningar, och därmed även undvika att uppgifter om medlemskap blir allmän handling. MUCF har också påbörjat ett arbete

⁶⁹ Förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer, förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund samt förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

⁷⁰ Riksrevisionen (2021). *Revisionsrapport – Brister i MUCF:s handläggning av organisationsbidrag*. Dnr 3.1.2-2020-0517, s. 3.

⁷¹ Riksrevisionen (2021). *Revisionsrapport – Brister i MUCF:s handläggning av organisationsbidrag*. Dnr 3.1.2-2020-0517, s. 3–4.

för att förtydliga instruktionerna till lekmannarevisorerna och erbjuda dem utbildningsinsatser för att förbättra medlemsgranskningen.⁷²

Uppgifter om intäkter från medlemsavgifter kan ibland användas för att granska uppgifter om medlemsantal

Ett annat sätt att granska om uppgifterna om antal medlemmar är rimliga, är att stämma av uppgifterna mot organisationens intäkter av medlemsavgifter. Myndigheten kan beräkna hur stora intäkterna av medlemsavgifterna bör vara om uppgifterna om antalet medlemmar är korrekta och myndigheten känner till medlemsavgiften per person och år. Naturvårdsverket använder sig i vissa fall av denna metod när de kontrollerar bidraget till ideella miljöorganisationer.

3.3.4 Risk för dubbelfinansiering eftersom kontrollerna är begränsade

Om en sökande får stöd från mer än en bidragsgivande organisation för samma ändamål innebär det att det har skett en dubbelfinansiering. Det är vanligt att organisationer söker och får stöd från flera myndigheter och andra finansiärer. Det behöver inte vara fel i sig, så länge stöden används till olika ändamål och i enlighet med villkoren i respektive stöd. Myndigheterna och de ideella organisationerna arbetar i dag bara i begränsad utsträckning med att förebygga och upptäcka dubbelfinansiering. Statskontoret anser att risken för felaktiga utbetalningar till följd av dubbelfinansiering är en särskilt allvarlig risk. Den innebär inte bara att statens resurser används på ett felaktigt och ineffektivt sätt, utan kan också leda till att allmänhetens förtroende för statens bidragsgivning i stort undergrävs. Det gäller oavsett om det framgår i förordning om dubbelfinansiering är tillåtet eller inte.

Större risk för dubbelfinansiering i projektstöd

Risken för dubbelfinansiering från myndigheter är särskilt stor för projektstöd. Organisationer söker ofta stöd från flera olika utbetalande organisationer till projekt, och ibland ansöker de om stöd från flera håll för olika delar av ett och samma projekt. Detta gör det svårare för myndigheterna och de ideella organisationerna att bedöma om det finns risk för dubbelfinansiering.

⁷² MUCF (2022-05-19). *Uppföljningsplan för MUCF:s bidragsgivning*, s. 7–9.

Sökande anger inte alltid om de har sökt stöd från flera håll

Myndigheterna kräver i många fall, men inte alltid, att sökande ska ange i ansökan för stödet om de har sökt eller blivit beviljade stöd från någon annan organisation.⁷³ Om den sökande uppger att så är fallet, kan myndigheten kontakta den andra organisationen för att reda ut om ansökningarna gäller samma eller överlappande insatser. De kan till exempel gemensamt bevaka om sökanden i respektive handlägningsprocess bedöms uppfylla kraven för båda stöden och låta den sökande välja vilken ansökan den vill dra tillbaka. Men det är inte alltid som den sökande organisationen uppger att de sökt stöd från andra utbetalande organisationer, trots att de ska göra det i ansökan. Det kan bero på okunskap och slarv, men också vara ett medvetet försök till fusk. Därför räcker det inte med att myndigheten ställer frågan till sökande för att säkerställa att det inte sker någon dubbelfinansiering.

Organisationerna samverkar endast i begränsad utsträckning för att undvika dubbelfinansiering

Statskontoret bedömer att organisationerna i vårt uppdrag endast i begränsad utsträckning samverkar för att undvika dubbelfinansiering. I dagsläget har de inga möjligheter att kontrollera dubbelfinansiering på ett resurseffektivt sätt. Kartläggningen visar att myndigheterna har olika rutiner när det gäller att kontakta andra myndigheter för att ta reda på vilka sökande organisationer som har sökt och beviljats statliga stöd. Men ingen av myndigheterna samverkar systematiskt med andra myndigheter för att undvika dubbelfinansiering på ett sätt som täcker in alla stöd.

MUCF framhåller till exempel att de inte har resurser att stämma av alla förväntade bifall med alla andra utbetalande organisationer som de sökande också kan ha sökt stöd från.⁷⁴ Det beror bland annat på att myndigheten inte har någon fullständig överblick över samtliga utbetalande organisationer som kan vara aktuella. Men för vissa av sina stöd har MUCF identifierat att en annan myndighet har ett stöd som är närliggande när det gäller målgrupp och syfte. Ett exempel är MUCF:s bidrag till insatser för socialt

⁷³ Detta finner också Riksrevisionen i sin rapport *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* (2023:7). s. 44.

⁷⁴ Riksrevisionen (2023:7), *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*. s. 44, samt intervjuer MUCF.

särskilt utsatta under coronapandemin, som fördelades 2020–2022. Där identifierade MUCF att Socialstyrelsen fördelade ett bidrag med liknande syfte. De två myndigheterna utbytte därför information för att kunna undvika dubbelfinansiering.

Även Energimyndigheten fördelar vissa stöd som överlappar med stöd hos andra myndigheter. Både Energimyndigheten och Naturvårdsverket hanterar till exempel omfattande stöd som går till inköp av miljövänliga fordon. I det fallet beskriver myndigheterna att de har ett samarbete på handläggarnivå i form av en gemensam lista med registreringsnummer för fordon som stöd har betalats ut för. På så sätt kan de undvika att en organisation får stöd från båda myndigheterna för samma fordon.

Dubbelfinansiering kan även förekomma inom samma utbetalande organisation

Det finns i vissa fall även en risk för dubbelfinansiering genom att sökande kan beviljas två eller fler stöd från en och samma myndighet för samma ändamål. Denna risk har till exempel funnits hos Kulturrådet. Myndighetens tekniska systemstöd har haft begränsningar som har gjort det svårt för handläggarna att ta fram uppgifter som visar om en sökande har tilldelats andra stöd från Kulturrådet för samma tidsperiod. Myndighetens internrevision har konstaterat att det finns en sådan risk bland annat när det gäller stödet till kulturtidskrifter.⁷⁵ Kulturrådet har nyligen utvecklat ett nytt systemstöd där det ska vara lättare att se om en sökande har tilldelats andra stöd från myndigheten. Folkbildningsrådet har ett liknande systemstöd, som visar om en organisation samverkar med flera studieförbund om samma verksamhet.

En databas skulle minska risken för dubbelfinansiering

Myndigheterna i vårt uppdrag uppger att det skulle kräva för mycket resurser att själva manuellt samla in uppgifter från alla myndigheter som deras sökande organisationer kan vända sig till, för att på så sätt kunna förebygga eller åtgärda dubbelfinansiering. Statskontoret delar denna bedömning. Myndigheterna anser att det skulle underlätta om uppgifter om vilka organisationer som har tagit emot stöd från olika finansiärer

⁷⁵ Kulturrådet, KPMG (2022-11-24). *Granskning av bidrag till kulturtidskrifter. Internrevisionsrapport Statens kulturråd*, s. 6–7.

fanns samlade i lätt tillgänglig form i en gemensam databas. Vi bedömer att en sådan databas skulle kunna användas även av bidragsgivande ideella organisationer. Vi lämnar ett förslag om det i avsnitt 1.5.1.

3.3.5 Kontroller av demokrativillkor är en utmaning, därför behövs mer stöd och samordning

De olika stödförordningarna för stöd till civilsamhället omfattar ofta krav på att en organisation för att ta emot statligt stöd ska vara demokratiskt uppbyggd och respektera demokratis idéer – de så kallade demokrativillkoren. Myndigheterna och Folkbildningsrådet möter flera utmaningar i att tillämpa dessa krav i praktiken.

Myndigheterna kontrollerar demokrativillkor genom officiella handlingar och sökningar på internet

Av de fem myndigheterna i vårt uppdrag hanterar Kulturrådet, MUCF, Naturvårdsverket och Skolverket stöd till civilsamhällets organisationer. MUCF och Skolverket har dokumenterade rutiner för att bedöma demokrativillkor. Myndigheterna kontrollerar i första hand demokrativillkoren genom att granska vad som framgår om organisationens beslutsstruktur och värderingar i organisationens beslutade handlingar, till exempel årsredovisning, verksamhetsberättelse och årsmötesprotokoll. MUCF söker alltid på organisationens namn på internet för att kontrollera och bedöma om det finns något som kan strida mot demokratis idéer.⁷⁶ Av Skolverkets rutindokument framgår att de vid behov kan kontrollera den sökande organisationens webbplats, sociala medier samt nyhetsrapportering.⁷⁷ Naturvårdsverket kontrollerar organisationernas stadgar och verksamhetsberättelse när de handlägger bidraget till ideella miljöorganisationer. De kontrollerar även organisationernas verksamhet i sociala medier.

Myndigheterna använder Demokrativillkorsutredningens vägledning, men vissa bedömningar är svåra

Myndigheterna kan använda sig av en vägledning för handläggare från Demokrativillkorsutredningens betänkande när de bedömer om demokrati-

⁷⁶ Riksrevisionen (2023:7). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, s. 31.

⁷⁷ Skolverket (2023-03-15). *Rutin för bedömning av demokrativillkor*. Dnr 2023:799.

villkoren är uppfyllda.⁷⁸ Naturvårdsverket använder sig av denna vägledning när de handlägger bidraget till ideella miljöorganisationer, och anser att vägledningen är ett bra stöd. MUCF bedömer däremot att vägledningen är alltför generell för att vara till hjälp.

MUCF tog 2022 fram ett rättsligt ställningstagande för bedömningar av den demokratiska uppbyggnaden hos organisationer inom civilsamhället.⁷⁹ Det bygger bland annat på förarbeten och domar i förvaltningsrätten efter att organisationer har överklagat myndighetens beslut. MUCF anser att det är ett bra stöd när de ska bedöma den demokratiska uppbyggnaden hos organisationer. Samtidigt konstaterar MUCF att myndigheten även fortsatt har en utmaning i att bedöma om organisationer respekterar demokratins idéer. Det kan till exempel handla om att bedöma om en etnisk organisation har kopplingar till odemokratiska regimer. Sådana bedömningar kräver djupgående sakkunskap. Därför har MUCF i vissa fall behövt använda sig av externa experter, vilket är kostsamt. MUCF anser att de behöver kunna ta stöd hos Polisen och Säpo, vilket de har haft svårt att få tillgång till. Men myndigheten har nyligen fått en kontaktperson på Säpo, som de bedömer kommer att vara till hjälp framöver.

Demokrativillkoren saknas i stödförordningarna som rör Folkbildningsrådet, men de har valt att tillämpa dem ändå

I förordningarna om statsbidrag till folkbildningen och idrotten finns det inget explicit demokrativillkor. Folkbildningsrådet har ändå valt att ställa upp ett sådant villkor för statsbidraget. Men på samma sätt som för flera statliga myndigheter är villkoret svårt att tillämpa.

Det behövs mer stöd för bedömningar av demokrativillkor

Statskontoret bedömer att myndigheterna och Folkbildningsrådet behöver ytterligare stöd i arbetet med att bedöma demokrativillkoren, eftersom det i nuläget finns en risk att de delar ut statliga stöd till organisationer som inte respekterar demokratins idéer. Det handlar inte nödvändigtvis om stora belopp i förhållande till statens samlade bidragsgivning. Men det kan

⁷⁸ Demokrativillkorsutredningen. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället: Vägledning för handläggare*. (SOU 2019:35).

⁷⁹ MUCF (2022-06-29). *Rättsligt ställningstagande av hur begreppet demokratisk uppbyggnad ska tolkas och bedömas*. Dnr 0125/22.

ändå få allvarliga konsekvenser om stöd fördelas till exempelvis extremistiska organisationer och organisationer som stöder terrorism. Vi ser därför positivt på att regeringen i budgetpropositionen för 2024 har aviserat att *Center mot våldsbejakande extremism* vid Brå ges utökade uppgifter i syfte att förhindra att offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.⁸⁰

3.3.6 Stor variation i kontrollerna av folkbildningen och idrottsrörelsen

Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna har nära relationer med de som tar emot mycket stöd till folkbildningen och idrotten. Dialogen med dessa blir en slags grund för uppsikten över att deras verksamheter uppfyller villkoren för att få statsbidrag. Men en del av stödet används utanför Folkbildningsrådets och Riksidrottsförbundets direkta kontroll. Där är det i stället exempelvis studieförbund, specialidrottsförbund och idrottsrörelsens distrikt som har uppsikt.

Statskontoret uppfattar att det inte finns någon tydlig skiljelinje mellan kontroller och efterkontroller inom folkbildningen och idrottsrörelsen. Kontroller kan göras av den verksamhet som har bedrivits, och som samtidigt ligger till grund för det kommande årets fördelning av stöd. Andra kontroller kan ske kontinuerligt under det år som stödet gäller. I detta avsnitt går vi framför allt igenom vissa principer för de ideella organisationernas kontroller. Men en stor del av deras kontroller kan betraktas som efterkontroller vilket vi beskriver i avsnitt 3.4.3.

Folkbildningsrådet kontrollerar studieförbundens och folkhögskolornas kontrollverksamhet

Regeringen styr Folkbildningsrådet genom att ha gett organisationen myndighetsuppgiften att fördela huvuddelen av det statliga stödet till folkbildningen.⁸¹ Modellen innebär att Folkbildningsrådet bestämmer ramarna för stödet till folkbildningen, medan studieförbunden och folkhögskolorna bestämmer innehållet i verksamheten.

⁸⁰ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 4, s. 51, 65.

⁸¹ Prop. 2013/14:172.

Ansvar för kontroller av användningen statsbidraget inom folkbildningen är uppdelat mellan Folkbildningsrådet, folkhögskolorna och studieförbunden. Folkbildningsrådet kontrollerar bland annat att folkhögskolorna och studieförbunden följer upp och kontrollerar sina egna verksamheter. Det är folkhögskolornas och studieförbundens styrelser som ansvarar för att den statsbidragsberättigade folkbildningen stämmer överens med de villkor som Folkbildningsrådet har fastställt.

Mycket av den folkbildande verksamheten sker i studieförbundens regionala och lokala verksamhet, ofta i samverkan med andra organisationer, och Folkbildningsrådet har begränsade kontakter med denna verksamhet. Folkbildningsrådet har inte heller uppgifter om vilka organisationer som studieförbunden samverkar med. Men de kräver numera att studieförbunden ska ha en process för att bedöma nya samverkansparter. Studieförbunden har även en anmälningsplikt till Folkbildningsrådet, om de upptäcker fel i verksamheten.

Riksrevisionens granskning har lett till ett starkare mandat för Folkbildningsrådet att styra studieförbundens kontroller

Riksrevisionen bedömde i granskningen 2022 av kontrollen och uppföljningen av statsbidraget till studieförbunden, att det finns brister i både studieförbundens utbetalningar och kontroll samt i Folkbildningsrådets styrning och uppföljning. Trots att ett utvecklingsarbete hade bedrivits inom folkbildningen bedömde Riksrevisionen att kontrollsystemet inte fångar upp felaktigheter tillräckligt effektivt. Riksrevisionen rekommenderade Folkbildningsrådet att bland annat tydliggöra villkoren för stödet, utveckla risk- och väsentlighetsanalyserna och effektivisera kontrollen. Riksrevisionen bedömde även att Folkbildningsrådet behöver mer resurser och ett utökat mandat för detta. Det inkluderar att förstärka Folkbildningsrådets myndighetsutövning.⁸² Studieförbundens organisation *Studieförbunden i samverkan* har ställt sig bakom den bedömningen.⁸³ Folkbildningsrådet anser att de numera har ett starkare mandat att styra kontrollerna som studieförbunden genomför. Bland annat ställer

⁸² Riksrevisionen (2022). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, (RiR 2022:20).

⁸³ Folkbildningsrådet. (Pressmeddelande 2022-09-29) *Folkbildningen välkomnar Riksrevisionens granskning*

Folkbildningsrådet numera tydligare krav på att studieförbunden ska ha en systematisk internkontroll. De diskuterar myndighetsuppdraget internt, vad det består i och vilka krav folkbildningen ska leva upp till. Likaså har resurserna till granskning av avvikelser ökat under senare år (se avsnitt 2.2.2).

Organiseringen av kontroller inom idrottsrörelsen medför risker för att felaktiga utbetalningar inte uppmärksammas centralt

Riksidrottsförbundet ser generellt små risker för felaktiga utbetalningar till idrotten, bland annat på grund av deras nära och långvariga relationer med de stora stödmottagarna. Inom idrotten fördelas en relativt stor andel av det statliga stödet i form av organisationsbidrag. Det gäller till exempel Riksidrottsförbundets bidrag till specialidrottsförbunden och 40 procent av SISU Idrottsutbildarnas bidrag till de 19 distrikten. Organisationsbidrag går till en organisation som uppfyller vissa villkor och får därefter användas på det sätt som organisationen själv väljer. De enda kontroller som behöver göras är att organisationen uppfyller villkoren för att få stödet.

Men Statskontoret konstaterar att stödet till idrottsrörelsen inte har granskats på samma sätt som stödet till folkbildningen. Vi bedömer att idrottsrörelsen riskerar att inte vara fullt medveten om vilka möjligheterna till fusk faktiskt är, och att det därför finns en risk att Riksidrottsförbundet uppmärksammar felaktiga utbetalningar i begränsad utsträckning. Vissa av de personer som handlägger stödet har dessutom som sin huvudsakliga uppgift att hjälpa specialidrottsförbunden med verksamhetsutveckling. Dessa handläggare har omfattande kontakter med förbunden, men främst i syfte att främja deras verksamhetsutveckling – inte utöva kontroll.

En risk menar vi har att göra med att delar av stödet till lokala idrottsföreningar hanteras av distrikten och av specialidrottsförbunden. Det finns fördelar med att distrikten hanterat stöd, eftersom kändedomen om idrottsföreningarna sannolikt är större där. Men det finns samtidigt en risk för att stödet inte hanteras och kontrolleras på ett likvärdigt sätt. Riksidrottsförbundet har inte sammanställt och analyserat information om felaktig användning av medel till idrottsrörelsen på en aggregerad nivå.

SISU Idrottsutbildarnas distrikt bekostar utbildningsinsatser men det finns behov av bättre systemstöd för kontroll

SISU Idrottsutbildarnas statsbidrag består av verksamhetsstöd och organisationsstöd som ska användas för folkbildning inom idrottsrörelsen. Både Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna fördelar stöd till distrikten, men de utför inga kontroller gemensamt. Däremot har de två organisationerna ett bokföringssystem gemensamt med distrikten, vilket gör det möjligt att kontinuerligt följa och kontrollera distriktens utgifter.

Stödet till folkbildningen ska användas till verksamhet där distrikten är anordnare. Men distrikten får även betala ut stöd till samverkande föreningar för kostnader om det finns en originalfaktura.⁸⁴ *Lärgruppen*, som är idrottens motsvarighet till studiecirkeln, är den verksamhetsform som enligt SISU Idrottsutbildarna troligen innebär störst risk för felaktiga utbetalningar. Det beror på de stora volymer som distrikten redovisar. SISU Idrottsutbildarna beskriver att de behöver införa ett tekniskt systemstöd för kontrollerna, där det framgår hur mycket stöd som betalats ut och vad det har använts till.

3.4 Efterkontroller

Vi använder begreppet efterkontroller för de olika typer av kontroller och uppföljningar som den utbetalande organisationen genomför efter att den sökande organisationen har fått stöd. Vi konstaterar bland annat att:

- Det är viktigt att myndigheterna genomför *granskningar av dokumentation* som visar hur mottagarna använt stödet, till exempel ekonomiska underlag. Granskningarna bör ta hänsyn till risk.
- *Platsbesök* kan fylla en viktig funktion för att kontrollera att insatser verkligen har genomförts i enlighet med stöd villkoren. Platsbesök är resurskrävande, och bör därför ske utifrån en riskanalys i det aktuella stödet. De kan i vissa fall också göras digitalt.

⁸⁴ Folkbildningsrådet (2023). *PM korrekta utbetalningar*. (Dnr 23/00013).

3.4.1 Det finns flera exempel på fusk från senare år

Det finns hos de organisationer som ingår i vårt uppdrag flera exempel från senare år på fusk med statliga stöd, som gäller omfattande belopp i förhållande till de aktuella stödets totala storlek. Dessa fall visar att det är viktigt med efterkontroller.

Skolverket hanterar ett stöd för läxhjälp, som bland annat kunnat sökas av ideella organisationer. Vid en granskning av stödet i efterhand som Skolverket genomförde i samverkan med Skatteverket, framkom stora brister i användningen av stödet. Bland annat fanns det många transaktioner på stödmottagarnas konton där de inte kunde styrka att kostnaderna hade samband med verksamheten. Granskningen ledde till att Skolverket krävde tillbaka 43 procent av de stöd som betalats ut till organisationerna.⁸⁵ Merparten av dessa felaktiga utbetalningar hade inte upptäckts om det inte hade skett någon fördjupad granskning i efterhand. Fallet illustrerar att ideella föreningar i vissa fall kan användas som brottsverktyg (se avsnitt 1.3.2). Efter granskningen har Skolverket beslutat om nya rutiner för att förstärka kontrollerna och förebygga felaktiga utbetalningar av stödet till läxhjälp. Skolverket har också hemställt till regeringen om att ändra i den aktuella stödförordningen, för att minska risken för missbruk av stödet.⁸⁶

Under 2022 identifierade MUCF flera risker kopplade till ett ungdomsförbund, som valdes ut för kontroller i form av ett platsbesök. Brister som då upptäcktes ledde till att MUCF lät en revisionsbyrå göra en fördjupad granskning av de organisations- och projektstöd som organisationen hade tagit emot av myndigheten. MUCF:s och revisionsbyråns granskningar ledde till att MUCF beslutade att göra en anmälan till Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten gällande organisationen och dess företrädare.⁸⁷

⁸⁵ Skatteverket (2022). *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga.* (Dnr 8-1922875).

⁸⁶ Skolverket (2022). *Hemställdan om ändring av statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid* (Dnr. 2022:2679).

⁸⁷ MUCF (pressmeddelande 2023-06-27). *Beslut om brottsanmälan.*

Inom folkbildningen upptäcktes ett lokalt fusk som hade involverat flera studieförbund under 2019. Studieförbunden hade betalat ut ersättningar till samarbetspartner för verksamhet som inte hade ägt rum. Därför genomförde studieförbunden på uppdrag av Folkbildningsrådet en granskning som ledde till att Folkbildningsrådet krävde tillbaka 39 miljoner kronor från studieförbunden.⁸⁸ Vi bedömer att kritiken som lämnades i granskningen från Riksrevisionen 2022 har bidragit till att Folkbildningsrådet numera har ett starkare mandat för att kontrollera studieförbunden än tidigare (se även avsnitt 3.3.6).

3.4.2 Myndigheternas efterkontroller av dokumentation av användningen av stödet behöver förbättras

För att säkerställa att utbetalningarna är korrekta behöver myndigheterna genomföra fördjupade granskningar av olika typer av dokumentation, till exempel ekonomiska underlag, som visar hur stödmottagarna har använt pengarna.

Stödmottagarna behöver oftast redovisa till myndigheterna hur stödet har använts

Ofta framgår det av stödförordningen att stödmottagaren ska redovisa hur de använt pengarna. Men förordningarna reglerar inte alltid hur myndigheternas kontroller ska gå till. Det vanligaste är att organisationen som har tagit emot stöd behöver skicka in en redovisning av hur de har använt stödet. Handläggaren går sedan igenom redovisningen för att kontrollera att den stämmer överens med villkoren för beslutet om stöd. Men det finns undantag, till exempel för stöd som betalas ut i efterskott. Energi-myndigheten betalar ut ett stöd till inköp av miljöfordon, de så kallade klimatpremierna, där stödmottagaren kan få stödet först efter inköpet. Myndigheten kontrollerar då att villkoren är uppfyllda. Det finns också stöd där redovisningen är mycket enkel till sin karaktär. För vissa stöd hos Skolverket räcker det med att stödmottagaren intygar att medlen använts i enlighet med villkoren, genom att kryssa i en ruta i en blankett.

⁸⁸ Riksrevisionen (2022:20). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning*, s. 10.

Även då myndighetens handläggare går igenom en redovisning av hur stödet använts, är kontrollerna av denna redovisning ofta av enklare, rutinmässig karaktär. Det krävs vanligen inte att stödmottagaren skickar in underlag som styrker att pengarna använts på det sätt som redovisats. Huvudregeln hos de myndigheter vi analyserat är att det inte sker någon rutinmässig granskning av sådana underlag.

Vissa myndigheter har bristande rutiner för fördjupade granskningar

Samtliga myndigheter i vårt uppdrag genomför åtminstone ibland fördjupade granskningar av hur mottagarna använder stöden, utöver de relativt enkla och mer rutinmässiga efterkontrollerna av redovisningar som beskrivs ovan. Men det skiljer sig mycket mellan olika myndigheter och olika stöd när det gäller hur vanligt det är med sådana granskningar, och hur rutinerna för granskningarna i övrigt ser ut. Vissa myndigheter, som Energimyndigheten och MUCF, har rutiner för att identifiera organisationer där risken för felaktiga utbetalningar är stor och koncentrera granskningarna till dem. Andra är mer reaktiva och gör bara granskningar när det finns konkreta indikationer på att en organisation inte har använt stöden korrekt, till exempel tips eller uppgifter i media.

Kulturrådet saknar en specifik rutin för att genomföra efterkontroller av stöd utifrån en riskanalys av dessa. När det gäller till exempel bidraget till kulturtidskrifter kräver inte Kulturrådet att mottagarna kompletterar sina redovisningar med några verifikationer eller andra dokument som styrker uppgifterna om hur stödet har använts. De begär bara in denna typ av dokumentation i särskilda fall. Kulturrådets internrevision rekommenderar att införa stickprovskontroller för att säkerställa att de beviljar stöd i linje med villkoren och att mottagarna kan styrka de inlämnade uppgifterna.⁸⁹

När det gäller Skolverket bedömde Riksrevisionen i en granskning 2018 att myndigheten hade bristande rutiner för uppföljning av utbetalade stöd. Det fanns inget systematiskt arbetssätt för att kontrollera att stöden användes enligt villkoren, genom att granska underlag som verifierar den redovisning

⁸⁹ KPMG (2022-11-24). *Granskning av bidrag till kulturtidskrifter. Internrevisionsrapport Statens kulturråd*, s. 8.

som stödmottagarna lämnat.⁹⁰ Efter Riksrevisionens granskning har Skolverket genomfört ett antal åtgärder för att förbättra kontrollerna. Bland annat har myndigheten infört ett kontrollteam, som gör fördjupade kontroller i enskilda ärenden när de får tips eller andra signaler som tyder på oegentligheter. Skolverket håller också på att utveckla sitt arbete med risk- och väsentlighetsanalys, och har börjat bygga upp en kunskapsbank över risker utifrån erfarenheter av handläggningen. Statskontoret konstaterar att Skolverket genom dessa åtgärder har tagit viktiga steg efter Riksrevisionens granskning. Vi anser samtidigt att myndigheten behöver fortsätta att utveckla arbetet med att kontrollera att stöden används enligt villkoren. Systematiken i kontrollteamets arbete kan bli tydligare, så att myndigheten kan rikta kontrollerna mot de delar av bidragsgivningen där riskerna är störst. Därför behöver myndigheten förbättra sitt arbete med riskanalys.

Fördjupade granskningar bör ske utifrån en riskanalys

Statskontoret bedömer att det är viktigt att myndigheterna genomför sina fördjupade granskningar utifrån en kvalificerad analys av vilka organisationer eller ansökningar som medför störst risk för felaktiga utbetalningar. Fördjupade granskningar kan ta mycket resurser i anspråk och det är viktigt att dessa resurser används effektivt.

MUCF införde 2022 ett arbetssätt där en särskild uppföljningsgrupp varje år fördjupat granskar ett urval av organisationer som tagit emot stöd utifrån en lista över riskfaktorer. Listan över riskfaktorer ska utvärderas och utvecklas årligen, för att se till att de är träffsäkra och verkligen fångar upp organisationer som är förenade med en högre risk för felaktiga utbetalningar. MUCF har identifierat 14 sådana riskfaktorer, till exempel:

- organisationen är nybildad
- organisationen har sökt ett högt belopp (1 miljon kronor eller mer)
- organisationen har sökt medel inom flera stödformer
- organisationen har tidigare drivit projekt med allvarliga brister.⁹¹

⁹⁰ Riksrevisionen (2018). *Statens skolverk, bristande rutiner och intern styrning och kontroll i uppföljning av lämnade bidrag*. (Dnr 3.1.2-2018-0744).

⁹¹ MUCF (2022). *Uppföljningsplan för MUCF:s bidragsgivning (22-05-19)*, s. 20–23.

I de fördjupade granskningar som genomförs kan MUCF till exempel begära in årsredovisning, bokföring och kontoutdrag för att kontrollera att organisationens utgifter stämmer överens med villkoren för stödet. MUCF:s uppföljningsgrupp genomför också platsbesök i vissa fall. I vissa komplicerade ärenden använder sig myndigheten även av externa tjänster i form av en revisionsbyrå, till exempel när det handlar om misstankar om omfattande fusk.

Energimyndigheten har ett system med riskbaserade externa revisioner av sina stöd till forsknings-, innovations- och affärsutvecklingsprojekt. Syftet med revisionerna är att kontrollera att mottagarna använder de stöd som myndigheten betalar ut till avsedda ändamål och enligt de villkor som gäller enligt beslut och villkorsbilagor. Revisionerna genomförs av en upphandlad revisionsbyrå. Myndigheten genomför mellan 30 och 50 revisioner varje år. Urvalet av organisationer att rikta revisionerna mot sker utifrån ett antal riskfaktorer, till exempel att projektet genomförs av oerfarna projektparter samt projekt där tidigare redovisningar har visat på väsentliga eller återkommande brister.

Lägesrapporter kan minska riskerna med förskottsutbetalning

Riskerna för felaktiga utbetalningar är större när utbetalning sker i förskott än när stödet betalas ut i efterskott och först efter att organisationen har visat vilka kostnader den faktiskt har haft. Detta gäller framför allt projektstöd. Om förskottsutbetalning ska ske behöver stödmottagaren göra en uppskattning av kostnaderna för de insatser den planerar. Denna uppskattning är alltid i viss mån osäker. Det finns en risk att organisationen överdriver kostnaderna och att den sedan inte rapporterar de verkliga kostnaderna på ett fullständigt sätt. Om myndigheten ändå konstaterar att den slutliga kostnaden inte stämmer överens med stödbeloppet ska myndigheten kräva tillbaka skillnaden. Men det finns alltid en risk att det inte betalas tillbaka. Det kan bland annat bero på att en organisation har gått i konkurs eller att de bestrider återkravet.

Men riskerna med förskottsutbetalningar kan minska genom att stödet delas upp på flera utbetalningstillfällen, och att utbetalning bara sker om organisationen har lämnat in en godkänd lägesrapport som visar att arbetet med insatserna går enligt plan. På så sätt får myndigheten bättre förutsättningar att följa utvecklingen i ett projekt och stoppa utbetalningarna

om mottagen till exempel inte genomför insatserna som de ska. Energi-myndigheten och Naturvårdsverket använder detta arbetssätt i flera av sina stöd. Det vanligaste är att lägesrapporter i dessa fall ska lämnas in en eller två gånger om året. MUCF kräver lägesrapporter i vissa fall, till exempel om de bedömer att det finns risker med ett visst projekt.

Särskild risk i komplexa projekt med många aktörer involverade

Vissa statliga stöd går till omfattande projekt, som kan vara komplexa och ha många parter involverade som exempelvis underleverantörer.

Statskontoret anser att det kan medföra risker och utmaningar på flera sätt. För det första kan det vara svårt för den aktör som leder projektet att säkerställa att projektet löper enligt plan och att alla kostnader inom projektet håller sig inom de villkor som följer av myndighetens beslut om stöd. Energimyndigheten, som finansierar många stora och långsiktiga projekt, har identifierat att en riskfaktor är just att ett projekt är komplext och har många medverkande parter. För det andra kan det vara svårt för myndigheten att säkerställa genom kontroller att projektet följer villkoren. Naturvårdsverket uppger att det kan vara svårt att bedöma utifrån otydliga leverantörsfakturer hur många arbetstimmar som har gått till en viss åtgärd och om kostnaderna är rimliga utifrån villkoren för stödet. Myndigheten betonar vikten av att bygga upp en erfarenhetsbank som gör det möjligt att bedöma till exempel hur mycket en åtgärd kan kosta.

Olika sätt att fånga upp externa signaler om misstänkt fusk

En viktig del i arbetet med efterkontroller är att fånga upp signaler från omvärlden om att något inte har gått rätt till, exempelvis att en organisation kan ha använt ett stöd på ett felaktigt sätt. Ingen av myndigheterna i vårt uppdrag har någon specifik tipsfunktion för att hantera signaler från allmänheten om oegentligheter kopplat till statliga stöd. Men de har olika andra arbetssätt för att fånga upp dessa signaler.

Energimyndigheten och Kulturrådet använder sig i många fall av sakkunniga i handlägningsprocessen, till exempel för att bedöma ansökningar. De sakkunniga har enligt myndigheterna en god kännedom om de respektive branscher där de arbetar och kan därför uppfatta och förmedla signaler om tveksamheter kring hur en organisation har hanterat stöd. Kulturrådet tar emot externa signaler från allmänheten i form av

telefonsamtal, e-post eller anonyma brev till myndigheten. Myndigheten lyfter fram att de alltid följer upp den information som kommit in och startar en utredning om det finns anledning att misstänka oegentligheter.

MUCF har en rutin för att arbeta förebyggande genom att i handläggningen fånga upp signaler som kan tyda på brister när det gäller till exempel organisationens respekt för demokratins idéer. Detta sker genom omvärldsbevakning i form av internetsökningar på organisationen och dess företrädare. Så sker till exempel i handläggningen av projektstöd. Myndigheten får också in tips och anmälningar via telefon och e-post.

3.4.3 De ideella organisationernas efterkontroller ser olika ut

I detta avsnitt beskriver vi hur Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna arbetar med olika typer efterkontroller.

Delat ansvar för efterkontroller inom folkbildningen

Som vi beskrivit så kontrollerar Folkbildningsrådet sina stödmottagares kontrollsystem. Men folkhögskolorna och studieförbunden ansvarar för att stödet till folkbildningen används korrekt och i enlighet med villkoren. Om studieförbunden upptäcker fel i en verksamhet som har bedrivits och rapporterats in till underlaget för statsbidrag, så har de en anmälningsplikt till Folkbildningsrådet.⁹² Rådet hanterar ärendet med fokus på att utreda att stödet har använts korrekt och att kräva tillbaka ett felaktigt utbetalat stöd. De utreder även vilka åtgärder som studieförbundet har vidtagit för att rätta till felet, och se till att det inte inträffar igen.

Studieförbundens centrala nivå fördelar vidare stödet från Folkbildningsrådet till 130 regionala och lokala enheter, som i sin tur samverkar med runt 15 000 organisationer. Principen om det uppdelade ansvaret för kontroller innebär att Folkbildningsrådet inte kontrollerar studieförbundens regionala och lokala nivå och deras utbetalningar av ersättning till samarbetsorganisationer och medlemsorganisationer, till exempel ersättning till cirkelledare och lokaler. Det är studieförbundens ansvarsområde.⁹³ Folkbildningsrådet kontrollerar inte heller attestordningar eller

⁹² Folkbildningsrådet (2023). *PM korrekta utbetalningar*. (Dnr 23/00013).

⁹³ Ibid.

utbetalningar från folkhögskolorna. Folkbildningsrådet gör kontroller genom stickprov, och med hjälp av statistiker och ekonomihandläggare. Men Folkbildningsrådet uppger själva att de behöver utveckla sina metoder ytterligare. Efterkontroller kan även ske efter signaler om felaktigheter. Det leder till att Folkbildningsrådet inleder en granskning och kan besluta om återtag, om granskningen visar att mottagaren har använt stöd i strid med villkoren.⁹⁴

Det finns viss systematik i arbetet med efterkontroller inom idrottsrörelsen

Vi bedömer att det finns en viss systematik i arbetet med efterkontroller inom idrottsrörelsen. Av SISU Idrottsutbildarnas bidrag till de 19 distrikten är 40 procent organisationsbidrag, där det inte finns något egentligt behov av efterkontroller. Det övriga statsbidraget fördelas utifrån de mål som distrikten sätter för sina verksamheter. SISU Idrottsutbildarna håller måldialoger och har uppföljningar vid flera tillfällen varje år. I slutet av året ska distrikten ha uppnått 80 procent av de mål som de har satt upp. I annat fall måste de betala tillbaka en del av stödet.⁹⁵

Lokala idrottsföreningar får stöd direkt från Riksidrottsförbundet genom LOK-stödet, men förbundet har inte några direkta relationer med föreningarna på samma sätt som de har med specialidrottsförbunden. Det stora antalet föreningar som får stöd försvårar möjligheterna till kontroll. Statskontoret bedömer därför att risken för felaktiga utbetalningar är större än för andra stöd. Runt 10 000 olika föreningar ansöker om LOK-stödet två gånger om året. Detta avser redan bedriven verksamhet. Riksidrottsförbundet väljer ut 1 000 av sammanlagt 20 000 ansökningar varje år för särskild granskning. En del av dessa väljs slumpmässigt och en del väljs för att förbundet misstänker någon oegentlighet. Handläggarna har inte någon manual eller fastlagda rutiner för vad de ska kontrollera i föreningarnas ansökningar, vilket vi menar ökar risken för felaktiga utbetalningar ytterligare.

⁹⁴ Folkbildningsrådet (2023). *Skriftlig redogörelse från Folkbildningsrådet till Statskontoret*. (Dnr 21/00101).

⁹⁵ Folkbildningsrådet (2021). *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser*. (Dnr 21/00101).

För de flesta övriga stöd som Riksidrottsförbundet fördelar redovisar mottagarna användningen både halvvägs och i slutet av perioden. I detta ingår en sammanfattning av kostnaderna och en beskrivning av genomförd verksamhet.

Svårare att kontrollera folkbildningen och idrottsrörelsen när stöd används långt från den centrala nivån

Statskontoret bedömer att riskerna för felaktiga utbetalningar ökar när stöd används långt från den centrala nivån hos Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna. De centrala organisationerna har då inte samma uppsikt över de medel som används. Vår kartläggning visar exempelvis att Riksidrottsförbundet inte har sammanställt information om felaktiga utbetalningar på en aggregerad nivå. De stöd som Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna fördelar till studieförbunden, specialidrottsförbunden och idrottsrörelsens distrikt kan gå vidare till andra organisationer i form av exempelvis projektstöd, kostnadsersättningar och bidrag till utbildningsverksamhet. I detta led genomför de centrala organisationerna få eller inga kontroller. Ansvaret för kontroller faller huvudsakligen på studieförbunden och idrottsrörelsens distrikt.

Att bidrag kan användas långt från den centrala nivån gäller dock inte enbart stöd som fördelas av de ideella organisationerna. Liknande förhållanden kan finnas för de myndigheter som lämnar stöd till stora och komplexa organisationer, till exempel stora skolhuvudmän.

Folkbildningsrådet har utvecklat arbetet med efterkontroller men inte Riksidrottsförbundet

Folkbildningsrådet har utvecklat sitt arbete med efterkontroller de senaste åren. De styr studieförbundens efterkontroller starkare än tidigare och har infört tydligare krav på studieförbunden att göra rimlighetskontroller. De väljer ut studieförbundens kontrollobjekt och har tagit fram anvisningar till olika typer av uppföljningar, till exempel samkörningar av studieförbundens uppgifter om sina verksamheter. Folkbildningsrådet planerar att införa en gemensam modell för hur studieförbunden ska sortera kostnader och intäkter. De kan också genomföra egna granskningar av verksamheter och ekonomi. Vidare konstaterar Statskontoret att Folkbildningsrådet under 2023 delvis upprepar Riksrevisionens granskning av kostnadsersättningar, för att ta reda på om de åtgärder som de har vidtagit har fått effekt.

När det gäller Riksidrottsförbundet bedömer vi att de hittills inte har prioriterat arbetet med efterkontroller. Riksidrottsförbundet beskriver för Statskontoret att vissa kontroller av det statliga stödet som går till projektstöd till specialidrottsförbunden har släpat efter. Kontrollerna konkurrerar delvis med bland annat det främjande arbetet. Vissa av de personer som handlägger stödet har som sin huvudsakliga uppgift att hjälpa specialidrottsförbunden med verksamhetsutveckling. Dessa handläggare har omfattande kontakter med förbunden, men främst i syfte att främja deras verksamhetsutveckling. Riksidrottsförbundet uppger att de nu ser över sin organisation för hanteringen av bidragen.

3.4.4 Platsbesök har flera fördelar, men de är resurskrävande

Statskontoret anser att platsbesök hos stödmottagarna är ett verkningsfullt sätt att kontrollera att utbetalda stöd verkligen används som de ska.⁹⁶ Men en nackdel med platsbesök är att de är resurskrävande. De utbetalande organisationerna behöver därför hitta en balans i antalet platsbesök, till exempel genom att göra ett urval utifrån risk.⁹⁷

De flesta av myndigheterna genomför fysiska platsbesök

De myndigheter som ingår i vårt uppdrag genomför platsbesök i varierande utsträckning. Energimyndigheten, Kulturrådet, MUCF och Naturvårdsverket genomför alla någon form av fysiska platsbesök inom ramen för sin uppföljning och efterkontroll av stöden. Skolverket har inte haft som rutin att genomföra platsbesök, men har under 2023 börjat med det inom ramen för en pilotverksamhet som är avgränsat till ett specifikt stöd. Riksrevisionen har konstaterat att de fyra myndigheter som de har granskat genomför riskbaserade platsbesök förhållandevis sällan i samband med att de följer upp statligt stöd.⁹⁸

⁹⁶ Vissa myndigheter använder i stället termen ”verksamhetsbesök”, särskilt när det handlar om att granska den verksamhet som ideella organisationer bedriver.

⁹⁷ Detta konstaterar också Riksrevisionen. Se *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*. (RiR2023:7) s. 22.

⁹⁸ Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*. (RiR 2023:7), s. 23 och 43–44.

Platsbesökens syfte och hur de genomförs skiljer sig mellan myndigheterna. MUCF beskriver i sin uppföljningsplan för 2022 att de gör platsbesök hos ett urval av stödmottagare utifrån de riskfaktorer som de har identifierat, men några organisationer väljer de ut slumpmässigt. MUCF:s handläggare besöker då en aktivitet eller verksamhet som stödet bekostar. Besöken sker inte oanmält, men med kort varsel. Vid platsbesöket kan handläggarna också kontrollera hur organisationen hanterar bokföring och medlemsregister. Ger platsbesöket indikationer på att verksamheten inte bedrivs i enlighet med villkoren kan det bidra till att MUCF beslutar att kräva tillbaka stödet. MUCF gjorde 2022 platsbesök hos 5 procent av de organisationer som har tagit emot stöd. Myndigheten uppger för Statskontoret att de såg ett värde i att göra fler platsbesök detta år, men att de bedömde att de inte kunde avsätta resurser till fler besök.

Många av Kulturrådets stöd är verksamhetsstöd som går till publika kulturevenemang, som konserter och teaterföreställningar. Detta gör det i viss utsträckning lättare att kontrollera att de har ägt rum, i jämförelse med till exempel de stöd som går till olika aktiviteter inom det civila samhället som informationsinsatser, påverkansarbete och nätverksbyggande. Kulturrådet gör regelbundet fysiska platsbesök, främst genom att närvara vid evenemang som deras stöd finansierar. I vissa fall är det de sakkunniga som Kulturrådet anlitar som gör platsbesöken. Men besöken har inte bara ett kontrollerande syfte utan är också ett sätt att se till att Kulturrådet har en god allmän omvärldskunskap inom sitt område. Kulturrådet gör ibland platsbesök specifikt på grund av att det finns misstanke om oegentligheter, men det händer ganska sällan.

Digitala platsbesök kan vara mer resurseffektiva än fysiska

Ett alternativ till att göra fysiska platsbesök är att göra motsvarande kontroller i digital form via videolänk. I vissa fall kan myndigheten genom digitala verktyg göra samma kontroller som sker vid ett fysiskt platsbesök, som exempelvis att kontrollera att en installation av teknisk utrustning verkligen har genomförts. Vi bedömer att ett sådant arbetssätt för vissa stöd kan vara mer resurseffektivt jämfört med fysiska platsbesök.

Naturvårdsverket genomför digitala platsbesök när de följer upp stöd inom Klimatklivet. Detta började myndigheten med under coronapandemin, då de inte kunde genomföra fysiska platsbesök på grund av de restriktioner

som rådde. Myndigheten bedömde att de digitala platsbesöken var ett fungerande arbetssätt och har fortsatt med dem efter pandemin. Fördelen med digitala platsbesök jämfört med fysiska är enligt myndigheten att det går att genomföra ett betydligt större antal besök till samma kostnad.

Naturvårdsverket väljer ut ett antal projekt för digitala platsbesök utifrån kriterier där bedömningar av risk ingår. Myndigheten gjorde 130 platsbesök (varav 124 digitalt) inom Klimatklivet år 2022. Det motsvarar ungefär 25 procent av de stödärenden som slutrapporterades under året. Ett syfte med platsbesöket är att kontrollera att åtgärden som stödet skulle användas till har genomförts. Vid ett digitalt platsbesök kan stödmottagaren till exempel filma de fysiska installationer som gjorts, eller visa åtgärderna i en digital presentation. Om Naturvårdsverket finner brister kan det leda till att redovisningen inte godkänns och i förlängningen till att Naturvårdsverket kräver tillbaka stödet. Men kontroll är inte det enda syftet med myndighetens platsbesök. Ett viktigt syfte är också att ge stödmottagaren möjlighet att förmedla hur de har upplevt myndighetens handläggning. Dessa synpunkter kan Naturvårdsverket använda för att förbättra sina handläggningsrutiner.

Det förekommer också att Naturvårdsverket genomför fysiska platsbesök inom Klimatklivet. Dessa genomförs om myndigheten ser att det finns anledning att göra en extra noggrann kontroll, till exempel om de misstänker brister. Under 2022 gjorde myndigheten 6 fysiska platsbesök inom ramen för Klimatklivet, jämfört med 124 digitala.

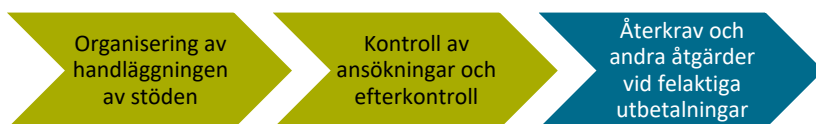
Platsbesök är en naturlig del av de ideella organisationernas nära relationer med mottagarna

De ideella organisationerna har relationer sedan lång tid tillbaka med de stora bidragsmottagarna. Relationerna innefattar även platsbesök. Folkbildningsrådet besöker varje år samtliga studieförbunds förbunds-kanslier och 10 av de 156 folkhögskolorna. Besöken på folkhögskolorna innehåller bland annat skriftliga och muntliga intervjuer med skolledningen, styrelsen, kursdeltagare och personalen. Utöver dessa besök genomför Folkbildningsrådet ett antal verksamhetsbesök i samband med granskningar.

Riksidrottsförbundet träffar den strategiska ledningen på specialidrottsförbunden vid flera tillfällen årligen och distrikten kan vid behov besöka lokala idrottsföreningar som har eller har ansökt om stöd. SISU Idrottsutbildarna har flera träffar varje år med distrikten.

4 Återkrav och andra åtgärder vid felaktiga utbetalningar

I detta kapitel kartlägger och analyserar vi vilka åtgärder som myndigheterna och de ideella organisationerna vidtar, och hur de arbetar med återkrav, om det har skett en felaktig utbetalning. Vi ger även en översiktlig redovisning av hur vanligt det är med återkrav.



4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vissa myndigheter har inte tillräckligt goda rättsliga förutsättningar för att kunna kräva tillbaka stöd. I vissa stödförordningar är det inte tydligt att myndigheten har möjlighet att göra återkrav.
- Många återkrav beror på att stödmottagaren inte har kunnat använda hela beloppet, inte på medvetet fusk. Då får myndigheten oftast tillbaka det återkrävda beloppet.
- Några av myndigheterna har ibland svårt att få tillbaka hela beloppet som de kräver tillbaka, särskilt om återkravet beror på att mottagaren har fuskat. En orsak till detta är att mottagaren inte finns längre och att det därför inte finns någon att rikta återkravet till.
- Vissa myndigheter använder sig av Kammarkollegiets inkassotjänst. Erfarenheterna varierar och några av myndigheterna upplever att processen kan vara besvärlig, bland annat beroende på att det kan uppstå väntetider då Kammarkollegiet har många ärenden att hantera.
- De ideella organisationerna har oftast inga problem med att kräva tillbaka felaktigt utbetalat stöd. De kan avstå från att återkräva delar av beloppet om konsekvenserna av att kräva tillbaka är orimligt stora för mottagaren.

- Det är ovanligt att myndigheterna informerar andra utbetalande organisationer om att en stödmottagare har använt ett stöd på ett felaktigt sätt. Vi bedömer att fler felaktiga utbetalningar skulle kunna upptäckas om myndigheterna delade denna information med andra utbetalande organisationer, men detta försvåras idag genom att de inte har någon underrättelseskyldighet.

4.2 Återkrav, indrivningar och polisanmälningar hos myndigheterna

I det här avsnittet redovisar vi hur vanligt det är med återkrav, indrivningar och polisanmälningar hos myndigheterna till följd av felaktig användning av utbetalda stöd. Antalet och andelen återkrav av statliga stöd på grund av felaktig användning, i förhållande till antalet beslut, varierar mellan myndigheterna under perioden 2017–2022 (tabell 1).

Tabell 1. Antal återkrav, indrivningar och polisanmälningar 2017–2022

| | MUCF | Naturvårds- verket* | Energi- myndigheten | Kultur- rådet | Skol- verket** |
|--|--------|------------------------|------------------------|------------------|-------------------|
| Antal beslut om att bevilja stöd | 2 363 | 15 000 | 8 569 | 36 174 | 128 822 |
| Antal återkrav p.g.a. felaktig användning | 27 | 40 | 10 | 246 | IU |
| Andel återkrav p.g.a. felaktig användning (%) | 1,14 | 0,27 | 0,12 | 0,68 | IU |
| Summa återkrav p.g.a. felaktig användning, tkr | 53 715 | 30 000 | 40 000 | 59 220 | IU |
| Summa återkrav ej återbetalt, tkr | 12 052 | IU | 38 000*** | 14 290 | 57 500 |
| Antal ärenden till indrivning | 43 | IU | 10 | 21 | 90 |
| Antal polisanmälningar | 4 | 1 | 0 | 0 | 2 |

Källa: Uppgifter från myndigheterna.

* Naturvårdverkets uppgifter bygger på uppskattningar.

** Skolverket har inte kunnat få fram alla uppgifterna p.g.a. hur deras IT-system är utformat.

*** Avser i huvudsak tre fall då Energimyndigheten inte fått utdelning i samband med konkurser.

Att andelen återkrav på grund av felaktig användning varierar hänger till viss del naturligt samman med att myndigheterna hanterar olika typer av stöd. Stöden är förenade med olika risker, till exempel på grund av stödets konstruktion eller de grupper av organisationer som söker dem. Därför är det sannolikt att förekomsten av fel och fusk skiljer mellan olika stöd och mellan olika myndigheter. Men det kan också vara ett resultat av att de i varierande utsträckning upptäcker fel. Vidare konstaterar vi att andelen återkrav på grund av felaktig användning ligger på runt 1 procent eller lägre. Det är ungefär samma andel som i Riksrevisionens granskning av några statliga myndigheter som ger stöd till det civila samhället.⁹⁹

Statskontoret noterar att myndigheterna ibland har svårt att få tillbaka de belopp som de kräver tillbaka från stödmottagarna (tabell 1). Till exempel har Kulturrådet inte fått tillbaka 14 av 59 miljoner kronor under perioden 2017–2022. Det finns flera orsaker till detta, till exempel att stödmottagaren inte finns längre och att det därför inte finns någon att driva återkravet mot. I avsnitt 4.3 och 4.4. analyserar vi det närmare.

Vi noterar också att det är ovanligt att myndigheterna polisanmäler stödmottagare på grund av omständigheter som har att göra med bidragsgivningen. Under hela perioden har de tillsammans gjort sju anmälningar. Det kan bero på att det ofta är ett omfattande arbete att göra en polisanmälan. Brå konstaterar till exempel att kommuner och regioner sällan polisanmäler organisationer som de misstänker har begått fel, bland annat för att det ofta tar mycket tid i anspråk att ta fram underlag till en polisanmälan. Många kommuner och regioner upplever att det är större chans att polisen tar ärendet vidare ju mer genomarbetad anmälan är.¹⁰⁰

⁹⁹ Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR. 2023:7), s. 49f.

¹⁰⁰ Brå (2022). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*. (2022:1), s. 115–116. Brås slutsatser gäller välfärdsbrott, där de räknar med bland annat föreningsbidrag (s. 16).

4.3 Det behövs bättre rättsliga förutsättningar för att vidta åtgärder

Det är viktigt att en utbetalande organisation har rättsliga förutsättningar att kräva tillbaka pengarna när de har upptäckt en felaktig utbetalning. Statskontoret bedömer att dessa förutsättningar behöver förbättras i vissa avseenden. När det gäller en del bidrag ger förordningarna inget stöd till myndigheter att kräva tillbaka medel vid felaktiga utbetalningar. Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna har sådant stöd i sina förordningar.

4.3.1 Inte alltid tydligt i stödförordningarna att myndigheterna kan kräva tillbaka utbetalningar

De utbetalande organisationerna behöver ha ett tydligt mandat att kräva tillbaka felaktigt utbetalda pengar för att de ska kunna säkerställa att utbetalningarna i slutändan är korrekta. Statskontoret bedömer därför att möjligheten till återkrav bör framgå tydligt i stödförordningarna.

Förordningarna för MUCF:s olika stöd skiljer sig i vissa avseenden från varandra när det gäller frågan om återbetalningsskyldighet. Förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer anger att stödmottagaren är återbetalningsskyldig om bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller om det inte har använts för det ändamål som det har beviljats för. Denna formulering finns däremot inte i vissa av de andra förordningarna, till exempel förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck. Just att det inte finns någon sådan formulering i alla förordningar leder till att myndigheten inte alltid är säker på när myndigheten kan och ska kräva tillbaka stöd. MUCF har ändå valt att kräva tillbaka utbetalningar när de bedömer att det utbetalda stödet inte har använts i enlighet med villkoren. Men myndigheten är inte säker på att besluten skulle hålla om de prövades i förvaltningsrätten.

Inte heller Skolverket har någon tydlig skrivning om möjligheten att kräva tillbaka utbetalningar i vissa av de stödförordningar de hanterar. Skolverket önskar en tydlig rättslig grund för att göra återkrav i samtliga sina stöd och har påbörjat en dialog med Utbildningsdepartementet kring det. Naturvårdsverket påpekar att de saknar tydliga möjligheter att kräva

tillbaka bidraget till ideella miljöorganisationer. Detta bidrag saknar stödförordning utan regleras i stället i Naturvårdsverkets regleringsbrev. Kulturrådet uppfattar att de generellt sett har goda förutsättningar att kräva tillbaka medel vid felaktiga utbetalningar.

Riksidrottsförbundet, Folkbildningsrådet och SISU Idrottsutbildarna beslutar själva om de ska kräva tillbaka ett felaktigt utbetalat eller felaktigt använt statligt stöd. De är inte skyldiga enligt berörda stödförordningar att göra detta. Både intervjuer och vår analys av dokument visar att Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna i praktiken kan avstå från att kräva återbetalning. Vi diskuterar detta mer utförligt i avsnitt 4.4.

4.3.2 Brist på tydligt företrädaransvar gör det svårare att genomdriva återkrav mot ideella föreningar

Till skillnad från vad som gäller för många andra associationsformer är det inte självklart att styrelsens ledamöter i en ideell förening har företrädaransvar. Det är därför svårt att låta en styrelseledamot i en ideell förening svara för missbruk som sker inom ramen för en ideell förening. MUCF framhåller att om en ideell förening inte betalar tillbaka ett återkrav, finns det begränsade möjligheter för myndigheten att rikta återkravet till den eller de personer som har varit drivande i föreningen. Ett undantag är om det går att visa om den enskilde aktivt har undandragit sig, genom att till exempel avregistrera föreningen trots att den har skulder. MUCF anser att det därför bör införas krav på en funktion som ekonomiskt ansvarig i ideella föreningar.

4.3.3 Svårare att verkställa återkrav när beslutet om återkrav inte går att överklaga

Enligt bestämmelserna i utsökningsbalken kan ett beslut om att kräva tillbaka ett stöd verkställas så snart det vinner laga kraft, under förutsättning att beslutet går att överklaga.¹⁰¹ För vissa statliga stöd kan beslut om återkrav inte överklagas. Detta gäller till exempel MUCF:s stöd, med undantag för vissa tidsbegränsade stöd. Myndigheten kan då inte verkställa besluten direkt, utan behöver antingen väcka talan i allmän

¹⁰¹ Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2021 ref. 8.

domstol eller ansöka om betalningsföreläggande. Detta gör det mer komplicerat för myndigheten att verkställa beslutet om återkrav än vad som annars vore fallet.

4.3.4 Tidigare delvis oklart rättsligt läge för Folkbildningsrådet

Enligt förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen får Folkbildningsrådet besluta om att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag, om mottagaren har lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakat en felaktig utbetalning, eller om mottagaren borde ha insett att utbetalningen var felaktig.¹⁰² Folkbildningsrådet hade fram till december 2023 inga tydliga bestämmelser i förordningen om exakt vilka verktyg de har kunnat använda för att kräva tillbaka eller stoppa utbetalningar, till exempel om de har haft rätt att stoppa utbetalningar vid allvarliga brister i en verksamhet. Till exempel bedömde Folkbildningsrådet 2020 att en folkhögskola inte längre bedrev en verksamhet som var berättigad till statligt stöd. Folkhögskolan överklagade beslutet, men både förvaltningsrätten och Kammarrätten avslog överklagan. I sin dom konstaterar Kammarrätten att Folkbildningsrådet har rätt att både tillfälligt hålla inne utbetalningar och besluta att statsbidraget ska upphöra helt.¹⁰³ Regeringen har därefter beslutat om att införa nya bestämmelser i förordningen om statsbidrag till folkbildningen. Dessa nya bestämmelser ger uttryckligen Folkbildningsrådet rätt att hålla inne medel och att ta tillbaka tidigare beslut om att tilldela statsbidrag. De nya bestämmelserna gäller sedan den 1 december 2023.

4.4 Det finns vissa hinder för att genomdriva återkrav vid oegentligheter

Vissa myndigheter möter praktiska hinder i arbetet med att genomdriva återkrav. Detta gäller framför allt om de beror på medvetet fusk. Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna möter inte samma svårigheter gentemot sina bidragsmottagare.

¹⁰² Folkbildningsrådet (2021). *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser*. (Dnr 21/00101), s. 1.

¹⁰³ Kammarrätten i Stockholm, mål 8140-21.

4.4.1 Myndigheterna har ofta mindre problem att kräva tillbaka felaktiga utbetalningar som inte beror på fusk

Ett återkrav behöver inte bero på fusk eller att det har begåtts något formellt fel. Det är vanligt att organisationen som har fått stöd av någon orsak inte kunnat använda hela det mottagna beloppet på det sätt som var tänkt inom den tidsram som stödet får användas. Då behöver myndigheten kräva tillbaka delar av stödet. Vissa stöd bygger i sin konstruktion på att den sökande organisationen ansöker om ett belopp utifrån en bedömning av omfattningen av en planerad insats. Det gäller exempelvis bidraget för likvärdig skola, som Skolverket hanterar. Det gäller också Kulturrådets stöd Stärkta bibliotek och Naturvårdsverkets stöd LONA (Lokala naturvårds-satsningen). Om myndigheterna bedömer att den sökande uppfyller villkoren för stödet, betalar de ut beloppet i förskott. Men om redovisningen av stödet visar att delar av beloppet inte har använts, kräver myndigheterna rutinmässigt tillbaka dessa delar. Myndigheternas erfarenheter är att det oftast inte är några svårigheter att få tillbaka pengarna i samband med sådana återkrav.

Naturvårdsverket och Kulturrådet uppger att de sällan har några problem i ärenden om återkrav och att den stödmottagare som är återbetalnings-skyldig oftast betalar tillbaka alla pengarna i tid. Men i vissa situationer kan det vara besvärligare, till exempel om ett företag som tog emot stödet har gått i konkurs. Även hos Energimyndigheten har det hänt att myndigheten inte har fått tillbaka alla pengar som de har krävt tillbaka på grund av att stödmottagaren gått i konkurs (se tabell 1).

4.4.2 Myndigheterna har särskilt svårt att få tillbaka pengarna från organisationer som har fuskat

I de fall där stödmottagarna har fuskat har myndigheterna svårare att få tillbaka hela eller delar av beloppet. För MUCF händer det relativt ofta att myndigheten inte får tillbaka hela beloppet när kräver tillbaka pengar från en stödmottagare som har använt stödet på ett felaktigt sätt. Under perioden 2017–2022 krävde MUCF tillbaka ungefär 54 miljoner kronor, och 12 miljoner har de fortfarande inte fått tillbaka (se tabell 1).

En stödmottagare kan använda sig av flera sätt för att undvika att betala tillbaka pengar i en sådan situation. Exempelvis kan personerna bakom en förening se till att avregistrera föreningen hos Skatteverket redan innan MUCF har hunnit fatta beslut om att kräva tillbaka stödet. Det finns då ingen att rikta återkravet mot, vilket avsevärt försvårar för myndigheten att få tillbaka pengarna. Det har också förekommit att en förening har avregistrerat sig hos Skatteverket efter att beslutet om återkravet hade fattats. Skatteverket godkände detta eftersom de inte hade fått information från MUCF om att föreningen var återbetalningsskyldig. MUCF uppger att de nu har ändrat sitt arbetssätt så att de alltid ska underrätta Skatteverket när de beslutar om att kräva tillbaka utbetalningar, för att Skatteverket inte ska godkänna en eventuell begäran om att föreningen ska avregistreras. MUCF uppger att de ska ta fram en skriftlig rutin för detta.

4.4.3 Blandade erfarenheter av Kammarkollegiets roll att driva in återkrav

Statliga myndigheter kan använda sig av Kammarkollegiet för sina inkassoärenden, vilket Kammarkollegiet tar ut en avgift för. Samtliga fem myndigheter som ingår i vårt uppdrag använder sig av Kammarkollegiets tjänster för att driva in återkrav. Under perioden 2017–2022 skickade var och en av myndigheterna som vårt uppdrag omfattar mellan 10 och 90 återkrav till indrivning (se tabell 1).

Myndigheterna har blandade erfarenheter av att använda Kammarkollegiet i inkassoärenden. Naturvårdsverket upplever inte att det har varit några problem i de fall de har låtit Kammarkollegiet hantera inkassoärenden. Kulturrådet uppger att i de fall Kammarkollegiet har övertagit ärendet har den återbetalningsskyldiga organisationen oftast redan gått i konkurs. Kulturrådet har då oftast inte fått tillbaka pengarna, eftersom andra fordringar har prioriterats. MUCF anser att processen då Kammarkollegiet ska driva in återkraven ofta är besvärlig. Kammarkollegiet har ofta ett stort antal ärenden att hantera och kan då inte handlägga nya ärenden från MUCF direkt.

4.4.4 De ideella organisationerna har oftast inte svårt att kräva tillbaka felaktiga utbetalningar

Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna beskriver att det oftast inte är några svårigheter med att kräva tillbaka felaktigt utbetalat stöd. Stödmottagarna inom både folkbildningen och idrottsrörelsen är etablerade sedan lång tid tillbaka och är organiserade med utpekade och kända ansvariga personer. Statskontoret bedömer att organisationerna har goda skäl att betala tillbaka ett felaktigt utbetalat bidrag eftersom stödet som de ideella organisationerna fördelar i hög utsträckning går till samma organisationer år från år.

Folkbildningsrådet kan ta särskilda hänsyn till bidragsmottagarens ekonomiska situation innan de fattar beslut om att kräva tillbaka pengar. Folkhögskolorna är små enheter och många av dem har en ansträngd ekonomi. Det kan få allvarliga följder för den övriga verksamheten om Folkbildningsrådet efter konstaterade brister i en viss verksamhet kräver tillbaka ett felaktigt utbetalat belopp i sin helhet. Folkbildningsrådet gör alltid en proportionalitetsbedömning enligt förvaltningslagens krav. De egna riktlinjerna anger att de efter en sådan bedömning kan besluta om att enbart delvis återkräva statsbidraget.¹⁰⁴ Det har tidigare inte varit tydligt för mottagarna var gränsen för deras tolkningsutrymme går i relation till vissa villkor. Folkbildningsrådet arbetar numera med ställningstaganden där det blir tydligare hur rådet tolkar och tillämpar ett visst villkor. Folkhögskolorna ska därmed få lättare att tolka och tillämpa villkoren rätt och därmed undvika att bli föremål för granskning. Vad gäller studieförbunden så följer av villkoren att kostnadsersättningar från studieförbund till organisationer ska krävas tillbaka om organisationerna har använt dem på fel sätt. Om studieförbundet inte får tillbaka de utbetalade medlen så får de själva betala tillbaka till Folkbildningsrådet.

Hos Riksidrottsförbundet är huvudregeln att kräva tillbaka felaktigt utbetalande medel. Förbundet kan ta vissa hänsyn, men de tar inte hänsyn till att ett specialidrottsförbund riskerar att gå i konkurs om de bedömer att organisationen inte längre har rätt till statsbidrag. Om Riksidrottsförbundet

¹⁰⁴ Folkbildningsrådet (2021). *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser*. (Dnr 21/00101).

upptäcker att det har förekommit fel eller fusk i en lokal idrottsförening som har fått statligt stöd, så nekas normalt föreningen stöd för det aktuella året. Detta förekommer för ett fåtal föreningar varje år. Om det handlar om fusk så tittar Riksidrottsförbundet även på tidigare år. Då kan det bli aktuellt för förbundet att kräva tillbaka tidigare stöd. I sådana fall har de kommit överens med föreningen om en avbetalningsplan.

4.5 Framåsyftande åtgärder för att förhindra ytterligare felaktiga utbetalningar

I avsnitt 4.4 diskuterade vi återkrav som är en åtgärd för att korrigera en felaktig utbetalning när den inträffat. Men en felaktig utbetalning kan också leda till att de utbetalande organisationerna vidtar andra typer av åtgärder, som är mer framåsyftande. De kan till exempel ta hänsyn till att det tidigare har skett en felaktig utbetalning om samma organisation söker stöd igen, eller dela med sig av information till andra myndigheter.

4.5.1 Bidragsgivare kan ta hänsyn till en tidigare felaktig utbetalning om en organisation söker stöd på nytt

Om en bidragsmottagare använder ett stöd på ett sätt som inte stämmer överens med villkoren, kan det i vissa fall vara till nackdel om den ansöker om stöd från samma myndighet igen. Energimyndigheten, till exempel, bifaller ofta inte nya ansökningar om stöd från en organisation som inte har lämnat in en godkänd slutredovisning av ett tidigare stöd.

Några av de andra myndigheterna är mer försiktiga i sina tolkningar av stödförordningarna. Skolverket bedömer att de i vissa fall inte kan avslå en ansökan om stöd enbart på grundval av att organisationen har skulder till myndigheten efter ett tidigare återkrav av stöd, eftersom det inte framgår i aktuella stödförordningar att myndigheten kan göra avslag på den grunden. Skolverket önskar därför att det tydliggörs i stödförordningarna att sökande inte får ha skulder till myndigheten. Det pågår en dialog kring dessa frågor mellan Skolverket och Utbildningsdepartementet. Men ekonomienheten på Skolverket har ändå uppdaterat sina interna riktlinjer för lämnade bidrag. Riktlinjerna säger nu att myndigheten har möjlighet att stoppa en utbetalning om det finns en förfallen fordran hos en sökande organisation. Inte heller Naturvårdsverket är säkra på att de har rättslig grund för att göra avslag utifrån att sökande exempelvis har misskött tidigare stöd.

När en folkhögskola får ett återkrav på grund av felaktig användning av statligt stöd ska den även redovisa till Folkbildningsrådet vilka åtgärder som den har vidtagit för att rätta till felet. Folkbildningsrådet kontrollerar att de förändringar som folkhögskolorna har åtagit sig att genomföra verkligen genomförs. De följer också upp styrningen och kontrollen av användningen av bidraget. Folkbildningsrådet kräver även att studieförbunden ska vidta åtgärder så att tidigare fel inte inträffar igen.

Om Folkbildningsrådets granskning visar att det finns betydande organisatoriska brister och att det går att ifrågasätta stödmottagarens förmåga att ta ansvar för bidraget, så kan mottagaren komma att prövas enligt Folkbildningsrådets riktlinjer för prövning av stödmottagare. Det betyder att rådet omprövar rätten till stöd. Beslut fattas då av Folkbildningsrådets styrelse efter att en särskild prövningsgrupp har lämnat ett utlåtande. Prövningsgruppen utses av det högsta beslutande organet.¹⁰⁵ På liknande sätt kan Riksidrottsförbundet ompröva rätten till statligt stöd till specialidrottsförbunden, om de inte lever upp till sina stadgar och idrottsrörelsens gemensamma värdegrund.

4.5.2 Ovanligt att myndigheterna informerar andra om att en sökande misskött sig

Statskontoret anser att det är sannolikt att vissa felaktiga utbetalningar skulle kunna upptäckas eller undvikas om myndigheterna delade med sig av information om oseriösa organisationer som till exempel gjort sig skyldiga till fusk i samband med att de har tagit emot statligt stöd. Men vi bedömer utifrån vår kartläggning att det är ovanligt att myndigheterna delar med sig av sådan information.

Ett belysande exempel på detta gäller MUCF. Myndigheten upptäckte 2023 brister i hur ett ungdomsförbund hade hanterat stöd, vilket bland annat ledde till att myndigheten avbröt stödet till två av organisationens pågående projekt. Redan 2021 hade Kulturrådet stoppat utbetalningar av stöd till en annan organisation med nära band till detta ungdomsförbund, på grund av att organisationen använde stödet på ett felaktigt sätt. Men

¹⁰⁵ Folkbildningsrådet (2021). *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser*. (Dnr 21/00101).

Kulturrådet delade inte denna information med de andra myndigheter som de två organisationerna hade fått stöd från. Kulturrådet förklarar detta med att de har valt en försiktig linje i hur man hanterar information om felaktigheter hos stödmottagare, eftersom de vill undvika ryktesspridning och att på otillräckliga grunder föra vidare information som kan vara till nackdel för en organisation som söker statligt stöd. Även till exempel Naturvårdsverket och Skolverket uppger att de är restriktiva med att föra vidare information om organisationer som gjort sig skyldiga till felaktigheter.

Som vi konstaterade i avsnitt 1.3.4 omfattas inte myndigheterna i vårt uppdrag av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det är därför svårare för dem att dela information med varandra om bidragsgivningen.

Referenser

Brottsförebyggande rådet (2022:1). *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner. Fel och oegentligheter bland företag och föreningar.*

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018). *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 1).*

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019). *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 5).*

Ds. 2022:13. *Utökad informationsutbyte.*

Folkbildningsrådet (2021). *Riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av avvikelser.* (Dnr 21/00101).

Folkbildningsrådet. Pressmeddelande (2022-09-29). *Folkbildningen välkomnar Riksrevisionens granskning.* www.folkbildningsradet.se

Folkbildningsrådet (2023). *PM korrekta utbetalningar.* (Dnr 23/00013).

Folkbildningsrådet (2023). *Skriftlig redogörelse från Folkbildningsrådet till Statskontoret.* (Dnr. 21/00101).

HFD 2021 ref. 8.

Kammarrätten i Stockholm, dom 2022-05-27, mål 8140-21.

Kommittédirektiv 2022:25. *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag.*

Kommittédirektiv 2023:63. *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet.*

Kommittédirektiv 2023:146. *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.*

Kulturrådet (2021). *Internrevisionsrapport över Kulturrådets arbete med coronastödet* (2021-1). (ADM 2022/4).

Kulturrådet (2022). *Handbok för bidragsprocessen*. (ADM 2022/11).

Kulturrådet (2022). *Kulturrådets riktlinjer mot korruption och oegentligheter*. (2022-06-14). (ADM 2022/135).

Kulturrådet, KPMG. (2022-11-24). *Granskning av bidrag till kulturtidskrifter. Internrevisionsrapport Statens kulturråd*. (ADM 2023/3).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022). *Uppföljningsplan för MUCF:s bidragsgivning*. (2022-05-19).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022). *Förslag till förändringar som styr MUCF:s bidragsgivning*. (2022-08-25).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022). *Rättsligt ställningstagande av hur begreppet demokratisk uppbyggnad ska tolkas och bedömas*. (Dnr 0125/22).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Pressmeddelande (2023-06-27). *Beslut om brottsanmälan*. www.mucf.se

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2023). *Uppföljningsgruppen 2022* (PM).

Polismyndigheten (2021). *De organiserade bedrägerierna. En rapport om bedrägerier kopplade till organiserade kriminella miljöer*. (Dnr A354.340/2021).

Proposition 1997/98:115. *Folkbildning*.

Proposition 1998/99:107. *En idrottspolitik för 2000-talet*.

Proposition 2013/14:172. *Allas kunskap – allas bildning*.

Proposition 2021/22:272. *Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället*.

Proposition 2022/23:34. *Utbetalningsmyndigheten*.

Proposition 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024. Utgiftsområdena 4 Rättsväsendet och 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*

Riksrevisionen (2018). *Statens skolverk. Revisionsrapport – bristande rutiner och intern styrning och kontroll i uppföljning av lämnade bidrag.* (Dnr 3.1.2-2018-0744).

Riksrevisionen (2021). *Revisionsrapport – Brister i MUCF:s handläggning av organisationsbidrag.* (Dnr 3.1.2-2020-0517).

Riksrevisionen (RiR 2021:5). *Statliga myndigheters FoU-verksamhet.*

Riksrevisionen (RiR 2022:20). *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning.*

Riksrevisionen (RiR 2023:7). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället.*

Regeringens skrivelse (Skr. 2023/24:22). *Riksrevisionens rapport om statlig bidragsgivning till civilsamhället.*

Skatteverket (2019). *Remissyttrande över betänkandet En arvsfond i takt med tiden – En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden.* (Dnr 202-520958-18/112).

Skatteverket (2022). *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga.* (Dnr 8-1922875).

Skolverket (2022). *Granskning av Skolverkets beslutsunderlag och rapportering. Internrevisionen.* (Dnr 1.3.1-2021:1423).

Skolverket (2022). *Hemställan om ändring av statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.* (Dnr 2022:2679).

Skolverket (2023). *Rutin för bedömning av demokrativillkor.* (Dnr 2023:799).

SOU 2019:35. *Demokrativillkorsutredningen. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället: Vägledning för handläggare.*

SOU 2019:216. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.*

Statskontoret (2016:10). *Folkbildningen. En utvärdering utifrån syftena med statsbidraget. Delrapport.*

Statskontoret (2017:13). *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*

Statskontoret (2020). *Jäv i offentlig tjänst.*

Statskontoret (2021:2). *Olika vägar till en likvärdig skola: Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport.*

Statskontoret (2022:9). *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten. (Om offentlig sektor).*

Utbildningsdepartementet. Pressmeddelande (2023-10-26). *Regeringen förtydligar kraven för statsbidraget till folkbildningen.* www.regeringen.se

Utbildningsdepartementet. *Riktlinjer för budgetåret 2023 avseende studieförbundet SISU Idrottsutbildarna i fråga om användning av anslagen 14:1 och 14:3 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.* U2022/03060, U2022/03929, U2022/04064.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

12

2022-12-08
FI2022/03248

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att kartlägga och analysera arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera hur Folkbildningsrådet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Naturvårdsverket, Riksidrottsförbundet, SISU Idrottsutbildarna, Statens energimyndighet, Statens kulturråd och Statens skolverk (nedan benämnda myndigheterna och organisationerna) arbetar för att säkerställa att deras utbetalningar av stöd till företag och andra juridiska personer är korrekta, för att de används i enlighet med de villkor som ställts upp och för att eventuella återkrav och återbetalningar av stöd hanteras ändamålsenligt och effektivt.

Som en del i uppdraget ska myndigheternas och organisationernas rättsliga och administrativa förutsättningar för att säkerställa korrekta utbetalningar av de aktuella stöden kartläggas. Statskontoret ska vidare analysera om det finns behov av förändrade regelverk.

Statskontoret ska lämna förslag till åtgärder för att minska riskerna för felaktiga utbetalningar av de aktuella stöden. Åtgärder som är effektiva och samtidigt minimerar administrationen för berörda aktörer bör eftersträvas. Ekonomistyrningsverket ska bistå Statskontoret i arbetet med att identifiera lämpliga åtgärder.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om genomförandet av uppdraget. Statskontoret ska senast den 7 december 2023 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgratan 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Närmare om uppdraget

Med statliga stöd avses ekonomiska stöd som finansieras av staten och som myndigheterna eller organisationerna efter ansökan betalar ut till eller på annat sätt tillgodoräknar företag, inklusive enskilda näringsidkare, eller andra juridiska personer, inklusive det civila samhället. Stöd som helt eller delvis finansieras från EU-budgeten omfattas inte av uppdraget.

Med rättsliga och administrativa förutsättningar avses t.ex. myndigheternas och organisationernas förutsättningar att arbeta på ett organisatoriskt effektivt sätt och deras tillgång till den information som de behöver för att fatta korrekta beslut. Statskontoret ska undersöka i vilken mån myndigheterna och organisationerna anser att det finns rättsliga förutsättningar för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och återkräva felaktiga utbetalningar samt för att säkerställa att det statliga stödet inte utbetalas till oseriösa eller kriminella aktörer.

Vid genomförandet av uppdraget ska Statskontoret hålla sig informerat om det arbete som pågår i utredningarna Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (Fi 2022:02) och Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden (U 2022:01). Statskontoret ska också beakta Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i rapporterna Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning (RiR 2022:20), Statens skolverk, bristande rutiner och intern styrning och kontroll i uppföljning av lämnade bidrag (dnr 3.1.2-2018-0744) och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, brister i handläggning av organisationsbidrag, 2020 (dnr 3.1.2-2020-0517), samt de åtgärder som vidtagits av berörda myndigheter och organisationer med anledning av dessa rapporter.

Bakgrund

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag om hur ett särskilt straffrättsligt skydd kan införas för statliga stöd till företag och andra juridiska personer (dir. 2022:25). I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga och analysera statliga stöd till företag och andra juridiska personer, identifiera vilka stöd som har behov av ett särskilt straffrättsligt skydd i förhållande till vad som gäller i dag samt föreslå hur ett sådant straffrättsligt skydd bör utformas. Därtill ska statens kostnader för stöden kartläggas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2024.

Ersättningssystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas och organisationernas förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar. Risken för felaktiga utbetalningar ökar när flera statliga myndigheter gemensamt ansvarar för ett ersättningssystem, och när företag eller andra externa aktörer med ekonomiska intressen är involverade (prop. 2021/22:1 utg. omr. 2 avsnitt 6.3.1). Kunskapen om hur myndigheter och organisationer arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer är begränsad. Det finns därför behov av att analysera det arbete som utförs på området av ett urval av myndigheter och organisationer, som samtliga beslutar om och betalar ut relativt omfattande stöd.

På regeringens vägnar



Elisabeth Svantesson



Cecilia Blomberg

Kopia till

Ekonomistyrningsverket
Folkbildningsrådet
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Naturvårdsverket
Riksidrottsförbundet
SISU Idrottsutbildarna
Statens energimyndighet
Statens kulturråd
Statens skolverk

Bilaga 2

Så har vi gått till väga i arbetet med uppdraget

Statskontoret ska enligt uppdraget kartlägga och analysera hur Folkbildningsrådet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Naturvårdsverket, Riksidrottsförbundet, SISU Idrottsutbildarna, Statens energimyndighet, Statens kulturråd och Statens skolverk arbetar för att säkerställa att deras utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer är korrekta. I vår rapport använder vi benämningen ideella organisationer för Folkbildningsrådet, Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna när vi diskuterar dem gemensamt.

I denna bilaga beskriver vi hur vi gått till väga i arbetet med uppdraget. Vi beskriver bland annat de konkreta utredningsaktiviteter vi genomfört och hur rapporten har kvalitetssäkrats.

Utredningsaktiviteter

Vi har genomfört flera olika utredningsaktiviteter. De viktigaste utredningsaktiviteterna är intervjuer hos de fem myndigheterna och tre ideella organisationerna som ingår i vårt uppdrag samt skriftliga frågor till dessa organisationer. Eftersom organisationerna hanterar ett mycket stort antal statliga stöd har det varit nödvändigt att fokusera på stöd och delar av deras bidragsgivning som vi har bedömt är mest relevanta utifrån uppdraget och för att kunna ge en generell kunskapsbild. Detta har inneburit att vi även gjort ett urval av vilka personer vi har intervjuat. I det följande beskriver vi detta och våra andra utredningsaktiviteter.

Intervjuer på de fem myndigheterna

Vi har genomfört intervjuer vid 3–5 olika tillfällen på varje myndighet, där det vid varje intervjutillfälle har deltagit 2–4 personer. Urvalet av vilka personer och funktioner vi har intervjuat har till viss del gjorts med hjälp av myndigheterna. De personer vi intervjuat hos myndigheterna har fått ta del av intervjufrågorna innan intervjun genomförts.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Vi har intervjuat avdelningschef, handläggare och andra funktioner som arbetar med MUCF:s olika stöd inom kategorierna organisations-, projekt- och verksamhetsbidrag, det vill säga alla MUCF:s stöd förutom EU-stöden. Dessa personer arbetar huvudsakligen på Avdelningen för statsbidrag.

Naturvårdsverket. Vi har intervjuat chefer och handläggare som arbetar med stödet till klimatinvesteringar inom ramen för *Klimatklivet* samt bidraget till ideella miljöorganisationer. Dessa personer arbetar huvudsakligen inom Klimatavdelningen och Hållbarhetsavdelningen. Utöver det har vi intervjuat personer på den så kallade Finansieringsenheten som har ett samlat ansvar för vissa typer av kontroller inom Naturvårdsverkets stöd generellt.

Statens energimyndighet (Energimyndigheten). Vi har intervjuat chefer och handläggare som arbetar med stöd till forskning, innovation och affärsutveckling (en kategori som omfattar ett antal olika statliga stöd hos myndigheten), stöd till laddinfrastruktur för elfordon samt stödet Klimatpremien. Dessa personer arbetar huvudsakligen på avdelningarna Forskning, innovation och affärsutveckling samt Resurseffektivt samhälle.

Statens kulturråd (Kulturrådet). Vi har intervjuat chefer och handläggare som arbetar med en rad olika statliga stöd, bland annat litteraturstödet, produktionsstödet till kulturtidskrifter, projekt- och verksamhetsbidragen till fri scenkonst och krisstödet till kulturen. Handläggarna och cheferna arbetar huvudsakligen på Enheten för litteratur och bibliotek samt Enheten för konstarter och regional utveckling.¹⁰⁶ Dessutom har vi intervjuat några funktioner med ett samlat ansvar inom handläggningen av stöd, till exempel chefsjurist och verksamhetscontroller.

Statens skolverk (Skolverket). Vi har intervjuat handläggare som arbetar med flera olika statliga stöd, bland annat statsbidraget till läxhjälp, bidraget för likvärdig skola och bidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan. Dessa personer arbetar huvudsakligen på Avdelningen för handläggning. Dessutom har vi intervjuat funktioner med ett samlat ansvar inom handläggningen av myndighetens stöd, bland annat avdelnings- och enhetschef, verksamhetscontroller samt medlemmar i det så kallade kontrollteamet.

¹⁰⁶ Detta gällde vid tidpunkten för Statskontorets intervjuer. Kulturrådet har senare under 2023 genomfört en omorganisation.

Intervjuer på de tre ideella organisationerna

Vi har genomfört intervjuer vid 2–4 olika tillfällen på Folkbildningsrådet respektive Riksidrottsförbundet och SISU Idrottsutbildarna, där det vid varje intervjutillfälle har deltagit 2 personer. Urvalet av vilka personer och funktioner vi har intervjuat har till viss del gjorts med hjälp av organisationerna. De personer vi intervjuat hos de ideella organisationerna har fått ta del av intervjufrågorna innan intervjun genomförts.

Folkbildningsrådet. Vi har intervjuat handläggare som arbetar med stöd till studieförbunden, handläggare som arbetar särskilt med kontroll av studieförbunden respektive folkhögskolorna, chefsjuristen, chefen för verksamhetsstödet, chefen för hanteringen av bidraget till folkbildningen och biträdande generalsekreteraren.

Riksidrottsförbundet. Vi har intervjuat två verksamhetscontroller, avdelningschefen för stödet till specialidrottsförbunden, avdelningschefen för LOK-stödet och chefen för verksamhetsstöd.

SISU Idrottsutbildarna. Vi har intervjuat en handläggare, en verksamhetscontroller och chefen för verksamhetsstöd.

Skriftliga frågor till organisationerna och studier av dokument

Vi har haft ett medvetet arbetssätt att strukturera ställa skriftliga frågor till organisationerna i vårt uppdrag. Vi har ställt skriftliga frågor till organisationerna vid flera tillfällen under arbetets gång, varefter vår kunskap har ökat om frågan om korrekta utbetalningar av statliga stöd och varefter vår förståelse ökat för hur de arbetar med detta.

Vi har också löpande samlat in och studerat olika typer av skriftliga dokument från organisationerna, som på olika sätt handlar om eller berör deras handläggning av statliga stöd och deras arbete för korrekta utbetalningar. Exempel på detta är processbeskrivningar och riktlinjer kring handläggningen av stöden, rapporter från internrevisionen, policydokument samt styrdokument som exempelvis arbetsordning.

Insamling från myndigheterna av vissa kvantitativa uppgifter om deras bidragsgivning

Vi har samlat in vissa kvantitativa uppgifter från de fem myndigheterna om deras bidragsgivning 2017–2022. De har fått sammanställa uppgifter om det totala antalet beslut om att bevilja statliga stöd, antalet och andelen återkrav på grund av felaktig användning av stöd, skulder till myndigheten till följd av återkrav som inte betalats tillbaka, samt antal ärenden till indrivning och antalet polisanmälningar. De har också fått lämna uppskattningar om hur stor andel av deras utbetalda stöd som gick till företag, ideella föreningar respektive till kommuner och regioner.

Vi har valt att enbart samla in uppgifter från myndigheterna eftersom de ideella organisationernas processer när det gäller hanteringen av stöden skiljer sig från myndigheternas. Bland annat fattar de vanligtvis inte beslut om att bevilja stöd på det sätt som oftast sker hos myndigheterna efter en ansökan. Även återkravsprocessen skiljer sig från hur myndigheterna arbetar. Vi har därför bedömt att det inte är meningsfullt att samla in några liknande uppgifter för de ideella organisationerna, och att det inte skulle kunna gå att göra relevanta jämförelser med myndigheterna.

Samarbete med Ekonomistyrningsverket

I enlighet med Statskontorets uppdrag ska Ekonomistyrningsverket (ESV) bistå Statskontoret i arbetet med att identifiera lämpliga förslag till åtgärder. Vi har under arbetets gång haft flera möten och kontakter med ESV. Vid de första mötena diskuterades frågor som rör tolkningen av Statskontorets uppdrag och tänkbara utredningsaktiviteter, samt på vilket sätt ESV:s arbete med att samordna arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen kan vara till nytta för Statskontoret. ESV har i arbetets senare skede bistått oss med att identifiera och utforma förslag för att förbättra förutsättningar för utbetalande organisationer att säkerställa korrekta utbetalningar.

Rapporter från Riksrevisionen om korrekta utbetalningar

Vi har arbetet använt oss av flera rapporter från Riksrevisionen som berör frågan om utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer. Så har vi bland annat beaktat Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i granskningsrapporten *Statsbidraget till studie-*

förbunden – kontroll och uppföljning (RiR 2022:20), samt två revisionsrapporter som rör Skolverkets respektive MUCF:s bidragsgivning och interna styrning och kontroll av lämnade bidrag.¹⁰⁷ Vi har också haft ett möte med Riksrevisionen för att bland annat diskutera dessa rapporter.

Vidare lämnade Riksrevisionen i mars 2023 granskningsrapporten *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, om effektiviteten i bidragsgivningen till civilsamhället från Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), MUCF och Socialstyrelsen. Den rapporten innehåller iakttagelser och slutsatser om bidragsgivning som har varit relevanta även för oss. Det bör i sammanhanget framhållas att Riksrevisionens granskning och Statskontorets uppdrag skiljer sig från varandra. En viktig skillnad är att Riksrevisionen gjort en samlad bedömning av effektiviteten i bidragsgivningen, utifrån bestämmelser i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Vårt uppdrag är inte en granskning. Vidare är Riksrevisionens granskning inriktad mot stöd till det civila samhället, medan vårt uppdrag handlar om stöd till företag och andra juridiska personer inklusive det civila samhället. I vårt uppdrag ingår även att analysera ideella organisationer utöver statliga myndigheter. Dessa skillnader innebär att tillvägagångssättet och de mer specifika frågor som analyseras, skiljer sig mellan Statskontoret och Riksrevisionen.

Samtal med Skatteverket och Brå

Som en del i vår allmänna kunskapsuppbyggnad och för att diskutera möjliga förslag har vi samtalat med, och fått underlag från, Skatteverket och Brottsförebyggande rådet (Brå). Vi har även tagit del av iakttagelserna från en kontrollinsats avseende stöd till ideella föreningar, som Skatteverket redovisar i promemorian *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*. (Dnr 8-1922875, 2022-09-15).

¹⁰⁷ Riksrevisionen (2018). *Statens skolverk Revisionsrapport – Bristande rutiner och intern styrning och kontroll i uppföljning av lämnade bidrag 2018* (dnr 3.1.2-2018-0744); Riksrevisionen (2020). *Revisionsrapport – Brister i MUCF:s handläggning av organisationsbidrag* (dnr 3.1.2-2020-0517).

Möten med Utredningen om straffrättsligt skydd för statliga stöd samt Utredningen om styrningen av folkbildningen

Vi har under arbetets gång hållit oss informerade om det arbete som pågår i utredningarna Ett straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (Fi 2022:02) och Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden (U 2022:01), bland annat genom möten med utredningarna.

Kvalitetssäkring

Folkbildningsrådet, MUCF, Naturvårdsverket, Riksidrottsförbundet, SISU Idrottsutbildarna, Energimyndigheten, Kulturrådet och Skolverket har faktagranskat och lämnat skriftliga synpunkter på valda delar av utkast till rapporten. Det handlar huvudsakligen om textavsnitt som direkt rör de respektive organisationerna och vissa textavsnitt av mer allmän karaktär kring arbetet för korrekta utbetalningar.

ESV har bistått Statskontoret i arbetet med att identifiera lämpliga förslag till åtgärder. Det har skett bland annat genom att ESV och Statskontoret i ett tidigare skede i arbetsprocessen diskuterat möjliga förslag, och genom att ESV i ett senare skede i arbetet har läst och lämnat synpunkter på textutkast till möjliga förslag.

Skatteverket och Brå har läst och lämnat synpunkter på textutkast som rör Statskontorets förslag, och enskilda textavsnitt som direkt rör Skatteverket och Brå. Deras synpunkter har framförts både skriftligt och muntligt.

Statskontorets projektgrupp

Statskontorets arbete har genomförts av en projektgrupp som består av Charlotte Andersson, Andrea Hasselrot (från juni 2023), Maria Kling (till juni 2023), Per Helldahl och Thomas Ringbom (projektledare). Statskontoret har också haft en intern referensgrupp knuten till projektet.

Bilaga 3

Om de åtta organisationerna och deras bidragsgivning

I denna bilaga sammanställer vi vissa grundläggande uppgifter om bidragsgivningen hos de myndigheter och ideella organisationer som ingår i vårt uppdrag.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) är förvaltningsmyndighet för frågor som rör ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället. En av huvuduppgifterna är att fördela statsbidrag till civilsamhället.

Under 2022 fördelade MUCF cirka 590 miljoner kronor i statliga stöd till olika delar av civilsamhället. MUCF hanterade 11 olika stöd, varav 10 regleras av en stödförordning och 1 i myndighetens regleringsbrev. Några exempel på stöd som myndigheten fördelar är bidrag till partipolitiska ungdomsförbund, stöd till nationella minoritetsorganisationer och stöd till organisationer som företräder personer med funktionsvariationer.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Myndigheten fördelar också stöd och bidrag till företag, ideella föreningar, kommuner och stiftelser.

Under 2022 fördelade Naturvårdsverket totalt cirka 2,5 miljarder kronor i statliga stöd. Naturvårdsverket hanterar 54 olika stöd, varav 18 regleras i förordning och 36 styrs i regleringsbrevet eller på annat sätt. Omkring 64 procent av det totala stödbeloppet fördelades 2022 till företag, 30 procent till kommuner och 6 procent till ideella föreningar. Några exempel på stöd

som myndigheten fördelar är stöd till klimatinvesteringar (Klimatklivet), stöd för att främja viltvården, stöd till lokala naturvårdssatsningar (LONA) och stöd till strandstädning i havsnära områden.

Statens energimyndighet

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är förvaltningsmyndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället. Myndigheten ska verka för att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet i energisystem som är hållbara och kostnadseffektiva med en låg påverkan på hälsa, miljö och klimat. Energimyndigheten har i uppgift att lämna stöd till en rad olika verksamheter inom energiområdet.

Under 2022 fördelade Energimyndigheten 2,5 miljarder kronor i statliga stöd. Cirka 75 procent av det totala stödbeloppet betalades ut till företag, 23 procent till kommuner och regioner och resterande till bland annat ideella föreningar. Energimyndigheten hanterar totalt 10 olika stöd, varav 9 regleras i förordning och 1 i regleringsbrevet. Några exempel på stöd som Energimyndigheten fördelar är stöd till satsningar på innovativa och teknikskiftande lösningar (Industriklivet), stöd till solceller, biogasstöd och stöd till forsknings och innovationsprojekt inom energiområdet.

Statens kulturråd

Statens kulturråd (Kulturrådet) har till uppgift att verka för kulturens utveckling och tillgänglighet genom att fördela och följa upp statliga bidrag och genom andra främjande åtgärder. Både bidragsgivningen och den främjande verksamheten sker med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen.

Under 2022 fördelade Kulturrådet totalt cirka 4,1 miljarder kronor i statliga stöd. Omkring 55 procent av dessa fördelades till kommuner och regioner, cirka 30 procent till företag och drygt 15 procent till ideella föreningar. Totalt fördelar Kulturrådet 68 olika stöd, varav 60 regleras i stödförordning och 8 i regleringsbrev eller på annat sätt. Några exempel på stöd som Kulturrådet fördelar är stöd inom ramen för Kultursamverkansmodellen, stöd för spridning av kulturtidskrifter, litteraturstöd, samt verksamhetsstöd till aktörer inom bildkonst, form och konsthantverk.

Statens skolverk

Statens skolverk (Skolverket) är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet, i den utsträckning något annat inte är föreskrivet. Skolverket ansvarar för att administrera statliga bidrag till skelsektorn.

Under 2022 fördelade Skolverket totalt knappt 25 miljarder i statliga stöd. Den stora merparten, över 90 procent, gick till kommuner och regioner i egenskap av skolhuvudmän. Resterande del gick till fristående skolhuvudmän, där privata företag är den vanligaste organisationsformen. Skolverket fördelar också stöd till ideella föreningar som inte är skolhuvudmän, men det utgör bara cirka 1 procent av det totala stödbeloppet. Skolverket hanterar totalt 77 stöd, varav 50 regleras i stödförordning och 27 på annat sätt. Några exempel på stöd som Skolverket fördelar är stöd för ökad kvalitet och likvärdighet i skolan, lärarlyft och lärarlönelyft, stöd för inköp av vissa läromedel samt stöd för läxhjälp riktat till huvudmän och andra organisationer.

Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådet är en ideell förening med vissa myndighetsuppdrag givna av riksdagen och regeringen. Folkbildningsrådet har tre medlemmar. De är Studieförbunden i samverkan, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Myndighetsuppdragen regleras via förordningar, riktlinjer och regleringsbrev. En av Folkbildningsrådets viktigaste uppgifter är att fördela statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund.

Folkbildningsrådet fördelade 2022 statsbidrag på sammanlagt cirka 4 miljarder kronor till 156 folkhögskolor och 10 studieförbund, utifrån förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Totalt fördelar Folkbildningsrådet 9 olika statliga stöd, varav 7 styrs av en stödförordning och 2 på annat sätt. Alla som tar emot stöd från Folkbildningsrådet är ideella föreningar.

Riksidrottsförbundet

Riksidrottsförbundet är idrottsrörelsens samlade organisation med uppgift att stödja, företräda, leda och samordna idrottsrörelsen i gemensamma frågor, såväl nationellt som internationellt. Riksidrottsförbundet har 72 medlemsförbund – de så kallade specialidrottsförbunden – som tillsammans har cirka 19 000 idrottsföreningar. En av Riksidrottsförbundets uppgifter är att fördela statsbidrag till idrottsrörelsen enligt förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

Riksidrottsförbundet fördelade 2022 sammanlagt 1,8 miljarder kronor till idrottsrörelsen genom 15 olika stöd. Dessa utgörs av organisationsstöd, verksamhetsstöd och ett antal projektstöd. Organisationsstödet och verksamhetsstöd fördelas automatisk medan projektbidrag kräver en ansökan från förbunden. Alla som tar emot stöd från Riksidrottsförbundet är ideella föreningar.

SISU Idrottsutbildarna

SISU Idrottsutbildarna (SISU) är idrottsrörelsens studieförbund och ska genom folkbildning och utbildning ge stöd och stimulera utveckling inom idrottsrörelsen. Det innebär bland annat att skapa förutsättningar för idrottsrörelsens utvecklingsarbete, strategier och mål, ansvara för att idrottens gemensamma ledarutbildningar och fördela och följa upp statens stöd till idrottsrörelsens studie-, folkbildnings- och utbildningsverksamhet utifrån regeringens riktlinjer och i linje med idrottsrörelsens strategi och mål.

SISU fördelade statliga stöd på cirka 120 miljoner kronor under 2022, utifrån förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Det finns inget ansökningsförfarande, utan en årlig dialog mellan SISU centralt och distrikten. Alla som tar emot stöd från SISU är ideella föreningar.