

Integrationsverket
Box 633
601 14 NORRKÖPING

Datum 2006-02-06
Dnr 32-2005-640

Allvarliga brister i handläggningen av statsbidrag

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Integrationsverket (IV) för år 2005, granskat rutinerna för handläggning av statsbidrag.

Resultatet från den granskning som under året genomförts inom ramen för Riksrevisionens effektivitetsrevision, har överförts till denna rapport.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa IV:s uppmärksamhet på.

Riksrevisionen önskar information senast 2006-04-04 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Innehållet i denna rapport har faktagranskats av myndigheten.

1 Sammanfattning

Riksrevisionen och Riksrevisionsverket har i revisionspromemorior tidigare år påtalat brister i IV:s rutiner för handläggning av statsbidrag till organisationer. Vid en fördjupad granskning av rutinerna under 2005 har Riksrevisionen noterat att brister fortfarande kvarstår.

IV saknar tillfredsställande skriftliga rutiner för handläggning av de olika statsbidrag som administreras av myndigheten. Oklara rutiner riskerar att ansökningar bedöms olika i handlägningsprocessen. Risk finns även att statsbidrag utbetalas felaktigt p.g.a. att kontroller inte genomförs i tillräcklig omfattning. Den interna styrningen och kontrollen bedöms därmed inte vara tillfredsställande.

I flera fall har Riksrevisionen noterat brister i dokumentationen vid beslut om statsbidrag. Det har inte gått att utläsa vad som legat till grund för beslutet och vilka kontroller eller ställningstaganden som har gjorts. I ett fall har organisationen fått avslag på bidragsansökan men sedan beviljats statsbidrag utan att det finns någon tjänsteanteckning eller andra dokument som styrker varför IV skulle ha ändrat ståndpunkt. Enligt Riksrevisionens mening har IV inte uppfyllt de krav som förvaltningslagen (1986:223) ställer på en myndighets dokumentation.

Riksrevisionen har också noterat brister i IV:s uppföljning av hur beviljade statsbidrag har använts. Vid ansökan om bl.a. organisations- och verksamhetsbidrag sker uppföljning endast i samband med att ny ansökan



inkommer. Förfaringssättet innebär att organisationer som inte söker bidrag igen, aldrig blir kontrollerade.

I beslutet till bidragsmottagaren anges att IV genomför stickprovskontroller. Riksrevisionens granskning visar dock att några rutinmässiga stickprovskontroller inte genomförs.

Den modell som IV använder för fördelning av verksamhetsbidrag är otydlig. Modellen har enligt uppgift vuxit fram utifrån handläggarpraxis och är inte formellt beslutad av myndigheten.

I beslut avseende statsbidrag till verksamheter som förebygger och motverkar diskriminering samt statsbidrag till verksamheter som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar, har IV i samtliga beslut om bidrag för 2005 hänvisat till fel förordning. Även i andra fall har felskrivningar i beslut förekommit, bl.a. fel namn på mottagande organisation. Detta tyder på brister i kvalitetssäkringen hos IV.

Vad gäller organisations- och verksamhetsbidrag avviker riktlinjerna som de sökande kan ta del av på IV:s hemsida mot de riktlinjer som ligger till grund för handläggarens bedömning. Det blir därmed otydligt för den sökande, dels vilka krav som gäller för att komma i fråga för statsbidrag och dels vad som ligger till grund för IV:s beslut.

När det gäller arkivering av akter har det framkommit att originalhandlingar i något fall har försvunnit. Det finns även akter som innehåller dokument från andra akter. Riksrevisionen ifrågasätter därmed IV:s rutiner för hantering och arkivering av beslut och de handlingar som utgör underlag för beslut om statsbidrag.

Riksrevisionen har även uppmärksammat att IV saknar tydlig information som klargör förhållningssättet för den enskilde handläggaren såvitt gäller jäv. IV bedömer själva risken för jäv som liten.

I anslutning till Riksrevisionens granskning har IV beslutat om en översyn av rutinerna för bidragshandläggning.

2 Bidragsgranskning

Riksrevisionen har med start i juni 2005 granskat rutinerna för IV:s handläggning av statsbidrag avseende delar av anslaget 10:2 integrationsåtgärder och enligt IV:s regleringsbrev för år 2005.

Granskningen har omfattat statsbidrag som regleras i

-förordning (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration (24.342 tkr),

-förordning (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering (11.000 tkr), samt

-förordning (2002:1058) om statligt stöd för verksamhet som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar (2.400 tkr).



De tre nämnda förordningarna täcker in fem olika bidragsformer; organisations-, verksamhets- och projektbidrag (2000:216), bidrag till antidiskrimineringsverksamhet (2002:989) och bidrag till EXIT (2002:1058). Granskningen har påvisat väsentliga brister i rutinerna, vilket Riksrevisionen ser mycket allvarligt på.

IV beviljar också statsbidrag till Centrum mot rasism i enlighet med departementsskrivelsen 2002:26, "Ett centrum mot rasism och andra former av intolerans". Riksrevisionen har även granskat denna bidragsform men har inte specifikt redogjort för den granskningen i denna rapport. Sammanfattningsvis är iakttagelserna från den granskningen desamma som för de bidragsformer Riksrevisionen redogjort för i denna revisionsrapport. Integrationsverket har på regeringens uppdrag under hösten 2005 låtit göra en oberoende granskning av Centrum mot rasism.

Riksrevisionsverket och Riksrevisionen har redan under åren 2002 och 2003 uppmärksammat IV på brister i rutinerna för handläggning av statsbidrag. Nedan redovisas de under 2005 gjorda iakttagelserna.

I anslutning till Riksrevisionens granskning har IV beslutat om en översyn av rutinerna för bidragshandläggningen. I översynen ingår bl.a. att revidera och uppdatera granskningsmallar samt se över regelverk m.m. Översynen ska vara klar den 31 mars 2006.

I maj 2006 kommer IV att till regeringen lämna en komplett utvärdering av verksamheten vid Centrum mot rasism.

2.1 Fastställda rutiner för handläggning saknas – brister i intern styrning och kontroll

Det är myndighetens ledning som ansvarar för att styra verksamheten. Som ett led i en sådan styrning ingår att organisationen ska vara utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt.

Iakttagelser

IV saknar formellt fastställda styrdokument och rutinbeskrivningar för handläggning av beviljandet av statsbidrag enligt förordningarna 2000:216, 2002:989 och 2002:1058. Avsaknad av rutinbeskrivningar innebär risk för fel i handläggningen och att bidragssökanden kan komma att behandlas olika. Den interna styrningen och kontrollen bedöms därmed inte vara tillfredsställande.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att IV utarbetar internt styrande dokument och rutinbeskrivningar för handläggning av de olika slag av bidragsärenden som förekommer i verksamheten. IV måste också säkerställa att sådana rutinbeskrivningar efterlevs.



2.2 *Avsaknad av dokumenterade bedömningar och kontroller*

Myndigheters dokumentationsskyldighet.

Myndigheter har i första hand en skyldighet att tillse att handlingar som tillför ett ärende sakuppgifter, dvs. uppgifter som ligger till grund för ett ärendes avgörande, finns i ärendets akt. Myndigheternas dokumentationsplikt gäller dock även för sakuppgifter som erhålls på annat sätt än genom en handling, t.ex. muntliga upplysningar och information vid syneförrättningar (se 15 § förvaltningslagen, FL (1986:223) samt Bohlin, Offentlighetsprincipen, (2001) s 27 f). Därutöver anses gälla en skyldighet att dokumentera även andra uppgifter än sakuppgifter, t.ex. information om ärendets yttre gång. Detta är en förutsättning för insyn och kontroll och kan avse kontakter som tagits med olika personer samt andra åtgärder (se JO:s beslut 2004-09-24, dnr 2319-2003). Myndigheten skall i enlighet med tillämpliga arkivregler också arkivera dokumentationen i ett ärende.

Iakttagelser

I en så kallad granskningsmall noterar IV inkomna ansökningsunderlag för vissa av bidragsformerna. Det framgår dock inte tydligt av dokumentationen vilka kontroller som gjorts och vilka ställningstaganden som ligger till grund för IV:s beslut om att bevilja statsbidrag.

Det framgår exempelvis inte om och hur IV har beaktat de dokument i form av ekonomisk redovisning, stadgar, styrelseprotokoll etc. som ska bifogas ansökan. Det framgår inte heller hur IV anser att de villkor som ställs i respektive förordning för respektive bidragsform har uppfyllts. Det finns exempel där verksamhetsbidrag beviljats trots att inte alla målen uppnåtts. I dessa fall saknas dokumentation över motiveringen till varför bidraget ändå beviljats.

För bidrag till verksamheter som förebygger och motverkar diskriminering saknas helt dokumentation av på vilka grunder bidrag har beviljats.

Dokumentation saknas också huruvida tillfredsställande kontroller gjorts av den information som lämnats av bidragssökanden.

I ett fall har en organisation fått avslag på en bidragsansökan men sedan beviljats bidraget utan att det finns någon tjänsteanteckning eller annan dokumentation som styrker varför IV skulle ha ändrat ståndpunkt.

Avsaknaden av dokumenterade bedömningar och kontroller strider mot den dokumentationsplikt en myndighet har och får bl.a. till konsekvens att det är svårt att i efterhand avgöra vad som legat till grund för beslutet.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att IV fortsättningsvis för samtliga bidragsformer tydligt dokumenterar genomförda kontroller och bedömningar som ligger till grund för beslut om att bevilja statsbidrag, allt i linje med myndigheters dokumentationsskyldighet som redogjorts för ovan.



2.3 Ofullständig uppföljning/kontroll av lämnade bidrag

Enligt de förordningar som styr de olika bidragsformerna framgår att IV är beslutande och utbetalande myndighet. IV har också enligt förordningarna rätt att begära in de handlingar som IV bestämmer. Slutligen har IV rätt att bl.a. kräva tillbaka utbetalt bidrag om det har lämnats p.g.a. felaktiga uppgifter eller inte använts för de ändamål de beviljats för. IV har således ett ansvar att se till att beviljade medel går till avsett ändamål.

Iakttagelser

För flera av bidragsformerna genomför IV inga rutinmässiga uppföljningar. För bl.a. organisations- och verksamhetsbidrag sker uppföljning endast i samband med ny ansökan till IV. Detta förfarande innebär att IV inte fångar upp de organisationer som inte söker bidrag igen.

Genom att IV inte ställer krav på löpande återredovisning från bidragstagaren försvåras IV:s möjligheter att löpande fånga upp eventuella fall där lämnat stöd inte har använts till avsett ändamål eller där bidrag har beviljats utifrån felaktiga uppgifter. IV får enligt förordningen, i ovan nämnda fall, besluta att ett bidrag inte skall betalas ut eller att ett bidrag skall betalas tillbaka.

IV anger i beslutet till bidragsmottagaren att stickprovsundersökningar genomförs för kontroll av att beviljat bidrag använts till avsett ändamål. Vad Riksrevisionen erfar genomförs dessa stickprovsundersökningar endast i de fall IV får indikationer på att bidrag har utbetalats på felaktiga grunder. Några rutinmässiga stickprovskontroller görs inte.

I beslut avseende organisations- och verksamhetsbidrag skriver IV att man ställer krav på auktoriserad revisor om bidraget överstiger 200 tkr. Av vår granskning framgår att IV har beviljat bidrag överstigande detta belopp trots att kravet på auktoriserad revisor inte är uppfyllt.

Rekommendation

För att leva upp till det ansvar IV har genom skyldigheten att se till att utbetalade bidrag används på avsett sätt, rekommenderar Riksrevisionen att IV vidtar följande åtgärder:

- IV bör införa en rutin som säkerställer att efterfrågad återrapportering av såväl verksamhetsmål som ekonomi inkommer och följs upp. I IV:s rutiner bör ingå krav på återredovisning av hur bidraget har använts oavsett om bidragsmottagaren söker pengar igen eller inte. I de fall IV beslutar om bidrag enligt en specificerad budget bör återredovisning av lämnade bidrag ske mot denna beslutade budget.
- IV bör både i de riktlinjer som går ut till sökande och i sina beslut för statsbidrag upplysa om vilken återrapportering som sökande ska inkomma med.
- Rutinmässiga stickprovskontroller bör genomföras i syfte att bekräfta att redovisade uppgifter kan verifieras. Det faktum att stickprovskontroller faktiskt genomförs och att åtgärder vidtas i form



av stoppade utbetalningar eller återkrav vid felaktigheter, kan ha en preventiv inverkan.

2.4 Otydlig modell för fördelning av verksamhetsbidrag

Iakttagelser

IV:s modell för fördelning av verksamhetsbidragets storlek för respektive sökande organisation är inte tydlig. De handläggare Riksrevisionen har varit i kontakt med i samband med granskningen har haft svårt att förklara modellen. Modellen har enligt uppgift vuxit fram utifrån en handläggarpraxis.

IV har i samband med Riksrevisionens granskning inte kunnat visa att modellen och fördelningsgrunderna som tillämpas, är förankrad i något formellt beslut av myndigheten. Detta visar att det inte finns någon styrning uppifrån och att modellen på handläggarnivå kan förändras.

Rekommendation

Då modellen utgör grunden för storleken på verksamhetsbidraget är det viktigt att modellen är formellt beslutad av två skäl. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att fördelningsgrunderna är tydliga och transparenta och därmed möjliggör en kontroll av att fattade beslut är sakliga och opartiska. Ur intern synvinkel undanröjer en sådan modell osäkerheten om vad som gäller vid fördelning och beräkning av bidragets storlek och möjliggör att beslut i denna del blir konsekvent bedömda i alla ärenden.

Riksrevisionen rekommenderar att IV tydliggör fördelningsgrunderna för verksamhetsbidrag samt att dessa förankras i ett formellt beslut.

2.5 Brister i kvalitetssäkring av beslut

Iakttagelser

IV har i beslut avseende bidrag till verksamheter som förebygger och motverkar diskriminering samt bidrag till verksamheter som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar, hänvisat till fel förordning vad gäller dels att beslutet inte kan överklagas, dels IV:s möjlighet att avbryta bidragsutbetalning eller återkräva bidrag i de fall de använts för icke avsett ändamål.

Anledningen till detta är en felkonstruerad mall för beslutsskrivande, vilket har medfört att samtliga beslut i en ansökningsomgång har hänvisning till fel förordning.

I enskilda fall har det även förekommit beslut med andra typer av felskrivningar, såsom fel namn på mottagande organisation eller fel ort för verksamhetsutövning.



Rekommendation

IV bör se över rutinerna för kvalitetssäkring av innehållet i besluten.

2.6 *Riktlinjer till sökanden skiljer sig från IV:s granskningsmall för bedömning av inkomna ansökningar*

Iakttagelser

Vad gäller organisations- och verksamhetsbidrag är de riktlinjer som de sökande kan ta del av på IV:s hemsida inte fullständiga vad gäller de krav som ställs i förordningen (2000:216). Det saknas bl.a. krav på att organisationen *ska bedriva sin verksamhet i Sverige* och att den *själv ska bekosta en del av sin verksamhet*. Däremot finns alla krav enligt samma förordning med i IV:s egen s.k. granskningsmall, vilken är ett verktyg för att notera handläggarens bedömning.

Då det saknas krav i de riktlinjer som går till de sökande, blir det för dessa inte tydligt vad som krävs för att erhålla bidrag och inte heller tydligt vilken bedömning som legat till grund för IV:s beslut.

Rekommendation

IV bör anpassa riktlinjerna så att riktlinjer till de sökande organisationerna är samstämmiga med IV:s interna riktlinjer. Riktlinjerna ska utgå från gällande förordning.

2.7 *Arkiveringsrutiner*

Av 3 § arkivlagen (1990:782) framgår bl.a. att myndigheters arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar och behovet av rättskipning och förvaltning. Av 3 § arkivförordningen (1991:446) framgår att när ett ärende slutbehandlats hos en myndighet ska de allmänna handlingarna i ärendet arkiveras.

Iakttagelser

Vad gäller arkivering av akter har det framkommit att originalhandlingar i något fall har försvunnit ur akten. Det finns även akter som innehåller dokument från andra akter. Av vår granskning har det även framkommit att rutinen för utlåning av material från arkivet inte är tillfredsställande. I dag används ett ostrukturerat lösbladssystem som inte bevaras. Det är därmed svårt att i efterhand spåra vem som lånat en viss akt. Riksrevisionen ifrågasätter därmed IV:s rutiner för hantering och arkivering av beslut och de handlingar som utgör underlag för beslut.



Rekommendation

IV bör införa rutiner som säkerställer att beslut och handlingar som utgör underlag för beslut dokumenteras och arkiveras på ett tillfredsställande sätt.

Vi rekommenderar också IV att se över rutinerna avseende utlåning av material från arkivet.

2.8 Inbyggd jävsproblematik

Iakttagelser

Beslut om statsbidrag fattas av biträdande chef efter föredragning av för ärendet utsedd handläggare. I praktiken har handläggaren en hög påverkandegrad i beslutet då biträdande chef tidsmässigt inte har möjlighet att granska varje enskilt ärende. Rutinen innebär att det i systemet finns en inbyggd jävsproblematik. Riksrevisionen har uppmärksammat att IV saknar tydlig information som klargör förhållningssättet för den enskilde handläggaren såvitt gäller jäv. IV bedömer själva risken för jäv som liten.

Rekommendation

Även om IV internt bedömer risken för jäv som liten, är medvetenheten om jävsproblematiken viktig för att förtroendet för myndigheten inte ska urholkas. I en strävan att uppnå en god intern kontroll rekommenderar Riksrevisionen att även jävsfrågan beaktas i samband med den översyn IV planerat att genomföra avseende rutinerna för bidragshandläggning.

Kunskapen om jäv bör spridas i organisationen, gärna genom regelmässiga utbildningar. Som utgångspunkt gäller 11-12 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Revisionsdirektör Ulla Kalén har beslutat i detta ärende. Revisor Emma Eriksson har varit föredragande.

Ulla Kalén

Emma Eriksson

Kopia för kännedom:

Justitiedepartementet

Finansdepartementet/budgetavdelningen