
Revisionsrapport

Granskning av föreningsbidrag

Landstinget i Jönköpings län

*Jean Odgaard
Karin Norrman Elgh*

Februari 2012



2012-02-21

Jean Odgaard

Karin Norrman Elgh

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfråga	2
2.3	Avgränsningar och metod	2
3	Granskningsresultat	4
3.1	Organisation och ansvarsfördelning	4
3.1.1	Kommentarer	5
3.2	Organisation och ansvarsfördelning inom Regional utveckling och Folkhälsa och sjukvård	5
3.2.1	Regional utveckling	5
3.2.2	Folkhälsa och sjukvård	5
3.2.3	Kommentarer	6
3.3	Ändamålsenligt regelsystem för fördelning av bidrag	6
3.3.1	Regional utveckling	6
3.3.1.1	Organisationsbidrag	6
3.3.1.2	Verksamhetsbidrag	7
3.3.2	Folkhälsa och sjukvård	7
3.3.3	Kommentarer	8
3.4	Handläggnings- och utbetalningsrutinerna	9
3.4.1	Kommentarer	9
3.5	Uppföljning av föreningar/organisationer	9
3.5.1	Regional utveckling	10
3.5.2	Folkhälsa och sjukvård	10
3.5.3	Kommentarer	10
3.6	Revisionell bedömning	10

1 Sammanfattning

PwC har på uppdrag av revisorerna i Jönköpings läns landsting genomfört en granskning av föreningsbidrag.

Det är viktigt att det finns tydliga regler och kriterier för fördelningen av bidrag samt att det finns en väl fungerande uppföljning av de föreningar och organisationer som får bidrag.

Granskningen skall besvara revisionsfrågan:

Har landstingsstyrelsen en tillräcklig intern kontroll vad det gäller fördelningen av bidrag?

I granskningen noterades vissa brister i den interna kontrollen:

- Informationen på landstingets webbplats kring vem som fördelar bidrag inom landstinget skiljer sig ifrån det som framkommer i policyn *Policy och riktlinjer för Landstingets bidragsgivning*.
- Det saknas en följsamhet över hur verksamhetsbidragen inom regional utveckling hade fördelats.
- Vid granskningstillfället saknades vissa underlag som enligt landstingets policyskall vara bifogat till ansökan.
- Vid granskningstillfället har inte en tillfredsställande uppföljning genomförts av de organisationer och föreningar som fått bidrag från landstinget.

Vår sammanfattande bedömning är att den interna kontrollen bör utvecklas vad gäller fördelning av bidrag till organisationer. Det finns inte tillräckligt tydliga regler och kriterier för fördelningen av bidrag vilket innebär risk för godtycklighet. Vidare behöver uppföljningen av förenings- och organisationsbidragen utvecklas.

2 Inledning

PwC har på uppdrag av revisorerna i Jönköpings läns landsting genomfört en granskning av föreningsbidrag.

2.1 Bakgrund

Landstinget delar varje år ut bidrag till föreningar och organisationer. Bidragen hanteras idag av landstingsstyrelsen, regionala utvecklingsdelegationen och planeringsdelegationen.

Det är viktigt att det finns tydliga regler och kriterier för fördelningen av bidrag samt att det finns en väl fungerande uppföljning av de föreningar och organisationer som får bidrag.

Den regionala utvecklingsdelegationen har till uppgift att fördela bidrag enligt anslaget för kulturaktiviteter och bidrag till organisationer. År 2009 fördelade regionala utvecklingsdelegationen 28,8 miljoner kronor i bidrag till organisationer.

2.2 Revisionsfråga

Granskningen skall besvara revisionsfrågan:

Har landstingsstyrelsen en tillräcklig intern kontroll vad det gäller fördelningen av bidrag?

Revisionsfrågan besvaras med hjälp av följande kontrollmål:

- Det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning mellan aktörerna inom landstingsstyrelsen.
- Organisation och ansvarsfördelning är tydlig inom den regionala utvecklingsdelegationen samt folkhälsa och sjukvård.
- Det finns ett ändamålsenligt regelsystem för fördelning av bidrag.
- Handläggnings- och utbetalningsrutinerna uppfyller kravet på en god intern kontroll.
- Det sker en tillräcklig uppföljning av föreningar/organisationer som får bidrag.

2.3 Avgränsningar och metod

Granskningen omfattar de fördelningar av bidrag som sker under regionala utvecklingsdelegationen år 2011. Granskningen omfattar även den organisation som erhållit störst bidrag inom folkhälsoområdet under år 2011.

Granskningen genomfördes dels genom intervjuer med berörda tjänstemän och handläggare dels genom en dokumentationsstudie av reglemente/arbetsordning, regler, riktlinjer och rutiner. Vidare genomfördes stickprov på underlag till tolv organisationer som fått bidrag. Alla bidragsområden som handläggs inom regional utveckling finns representerade i stickproven samt den organisation som erhåller största bidrag inom folkhälsoområdet.

Rapporten är sakavstämmd med berörda tjänstemän.

3 Granskningsresultat

3.1 Organisation och ansvarsfördelning

Landstingsfullmäktige beslutar i årets budget om ramen för bidrag till föreningar och organisationer. I dokumentet *Arbetsordning för landstingsfullmäktige 2011-2014* framgår att ekonomidirektören har delegation att genomföra revidering av ramförutsättningar i budgeten. Av intervju med ekonomidirektören framgår att de senaste åren har ramen för bidragen räknats ut genom en indexering från föregående år.

I arbetsordningen för landstingsfullmäktige 2011-2014 framgår även att planeringsdelegationen och den regionala utvecklingsdelegationen bereder ärenden inom sitt område. Bidrag till handikapporganisationer, folkhälsoorganisationer och idrottsrörelsen bereds av planeringsdelegationen och handläggs av förvaltningen folkhälsa och sjukvård som organisatoriskt ligger under landstingets kansli. Bidragen till studiedistrikt, politiska ungdomsorganisationer, övriga ungdomsorganisationer, pensionärsorganisationer och övriga organisationer som bedriver regional verksamhet (framför allt inom kulturområdet) bereds av regionala utvecklingsdelegationen och handläggs av förvaltningen regional utveckling. I förvaltningarnas budget framgår bidragsramen inom respektive bidragsområde.

I policyn *Policy och riktlinjer för Landstingets bidragsgivning 2008-06-10--11* framgår inom vilka områden landstinget delar ut bidrag. Bidrag till föreningar ges i två former, organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Möjlighet finns även till projektbidrag som är ett tidsbegränsat bidrag för en viss specifik uppgift eller verksamhet. Det förtydligas i policyn att all bidragsgivning skall ske med policyn som grund.

Områdena för bidragsgivning är;

- Handikapporganisationer
- Folkhälsoorganisationer
- Idrottsrörelsen
- Studiedistrikt
- Politiska ungdomsorganisationer
- Övriga ungdomsorganisationer
- Pensionärsorganisationer
- Övriga organisationer som bedriver regional verksamhet framför allt inom kulturområdet

I policyn framgår att det är landstingsstyrelsen som fattar beslut om hur landstingsfullmäktiges fastställda ram skall fördelas, förutom vad det gäller bidrag till studiedistrikt och bidrag till pensionärsorganisationer. I dessa fall beslutar beslutsattestanter hur bidragen skall fördelas. Besluten skall anmälas till landstingsstyrelsen.

På landstingets webbplats framgår att den regionala utvecklingsdelegationen fördelar bidrag till organisationer samt kulturaktiviteter. På webbplatsen står även att planeringsdelegationen fördelar bidrag för folkhälsoåtgärder och habilitering.

3.1.1 Kommentarer

Utifrån policyn och de intervjuer som genomförts bedömer vi att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan aktörerna inom landstingsstyrelsen.

Vi rekommenderar däremot att en översyn genomförs av den information som finns på webbplatsen kring vem som fördelar bidragen.

3.2 Organisation och ansvarsfördelning inom Regional utveckling och Folkhälsa och sjukvård

3.2.1 Regional utveckling

Regional utveckling fördelar bidrag inom områdena:

- Studiedistrikt
- Politiska ungdomsorganisationer
- Övriga ungdomsorganisationer
- Pensionärsorganisationer
- Övriga organisationer som bedriver regional verksamhet framför allt inom kulturområdet

På regional utveckling handlägger regionala utvecklingsdirektören och ekonomichefen för regional utveckling fördelningen av alla bidrag som skall upp till landstingsstyrelsen för beslut, förutom bidrag till övriga organisationer som bedriver regional verksamhet som handläggs av kulturhandläggare.

Fastställande av beslutsattestanter är inom regional utveckling delegerat till ekonomichefen. Beslutsattestanter för all bidragsfördelning inom regional utveckling är regionala utvecklingsdirektören och ekonomichefen. För bidrag till studiedistrikt och pensionärsorganisationer är ekonomichefen för regional utveckling beslutsattestant.

3.2.2 Folkhälsa och sjukvård

Hälso- och sjukvårdsavdelningen och folkhälsoavdelningen gick vid årsskiftet 2011/2012 ihop och bildade Folkhälsa och sjukvård. Folkhälsa och sjukvård fördelar bidrag till:

- Handikapporganisationer
- Folkhälsoorganisationer inkl. nykterhetsfrämjande verksamheter
- Idrottsrörelsen

Inom folkhälsa och sjukvård finns fyra personer som handlägger bidragsansökningar. I intervjun med sektorschefen för folkhälsa framkom att samordningen av bidragen har blivit tydligare i och med den nya organisationen.

3.2.3 Kommentarer

Vi bedömer att det finns en tydlig ansvarsfördelning vad det gäller fördelning av bidrag inom regional utveckling samt folkhälsa och sjukvård.

3.3 Ändamålsenligt regelsystem för fördelning av bidrag

Grundkraven för bidragsmottagare framgår under allmänna förutsättningar för bidrag i policyn för landstingets bidragsgivning. Förutom att organisationerna skall ha verksamhet i större delen av länet, regional verksamhet, skall organisationerna ha:

- Fastställda stadgar
- Styrelse och revisor
- Ordnad ekonomisk förvaltning och redovisning
- Eget plus- eller bankgirokonto
- Firmatecknare
- Stadigvarande verksamhet

Utöver grundkraven finns särskilda villkor angivna i policyn under respektive bidrag såsom krav på, ett visst medlemsantal, anslutning till Sveriges Riksidrottsförbund eller statsbidrag från Folkbildningsrådet.

I policyn, som även finns på landstingets webbplats, framgår när ansökan skall vara inskickad samt vad som skall vara bifogat i ansökan.

Till ansökningarna som föreningarna och organisationerna skickar in behövs inte stadgar och beslut på firmatecknare bifogas.

3.3.1 Regional utveckling

3.3.1.1 Organisationsbidrag

Organisationsbidrag utgör den största bidragsdelen inom alla bidragsområden förutom inom området övriga organisationer som bedriver regional verksamhet (framför allt inom kulturområdet), där allt bidrag är projektbidrag. Organisationsbidra-

gen som delas ut fördelas antingen som grundbidrag till alla organisationer eller proportionerligt utifrån exempelvis medlemsantal, moderpartiets mandat i fullmäktige eller antal lokalavdelningar. Grunderna för organisationsbidraget inom respektive område finns tydligt definierat i *Policy och riktlinjer för Landstingets bidragsgivning 2008-06-10--11*.

I den stickprovsundersökning som genomfördes på organisationsbidrag granskades dels på vilka grunder bidragsfördelningen hade gått till dels kontrollerades det underlag som skickats in med ansökan. Stickproven visade inga anmärkningar.

3.3.1.2 Verksamhetsbidrag

Till studiedistrikt fördelas verksamhetsbidrag utifrån antal genomförda studietimmar och andel genomförda kulturengagemang.

I policyn framgår att för politiska ungdomsförbund samt övriga ungdomsorganisationer fördelas verksamhetsbidraget utefter en bedömning av organisationernas verksamhetsplaner. Vidare står det att verksamhetsbidraget skall användas till utbildning av ledare, funktionärer och förtroendevalda.

Regional utveckling har upprättat riktlinjer för fördelningen av verksamhetsbidrag till övriga ungdomsorganisationer i form av antal genomförda utbildningsdagar. För politiska ungdomsförbund finns inga riktlinjer angivna för fördelningen av verksamhetsbidrag.

Pensionärsorganisationers bidrag består endast av organisationsbidrag.

Stickproven på studiedistriktens verksamhetsbidrag visade inga anmärkningar. I genomgången av hur verksamhetsbidragen hade fördelats till politiska ungdomsförbund och övriga ungdomsorganisationer saknades en följsamhet i hur bidragen hade fördelats. Det gick inte att utläsa vad bidragen hade grundats på och det fanns inte heller någon förklaring till varför organisationerna fick det bidrag de fick. De riktlinjer som hade satts upp för övriga ungdomsorganisationer gav inte heller de någon förklaring till bidragens storlek. Inte heller i intervjun med regionala utvecklingsdirektören och ekonomichefen framkom det på vilka grunder beslutet om verksamhetsbidrag togs. I intervjun framkom att fördelningen till föreningar och organisationer grundar sig mycket på vad organisationerna har fått historiskt.

3.3.2 Folkhälsa och sjukvård

På folkhälsa och sjukvård görs ingen skillnad på organisationsbidrag eller verksamhetsbidrag. Vid handläggningen av bidragsansökningarna tittar handläggarna på vilka underlag som finns bifogade, vad organisationen ansökt om tidigare samt vad varje organisation behöver för att upprätthålla sin organisation. Handläggarna försöker även skilja på vad landstingets bidrag är till för och vad verksamheten har till uppgift.

Inom bidragsområdet folkhälsa är det Smålands Idrottsförbund som får mest bidrag. Tillsammans med landstinget Kalmar och landstinget Kronoberg har landstinget i Jönköpings län haft ett avtal med Smålands Idrottsförbund och idrottsrörelsens studieförbund och utbildningsorganisation (SISU). Avtalet reglerade inte hur

mycket varje landsting skulle ge i bidrag, utan detta beslutade landstingen själva om. I avtalet definierades vilka utvecklingsområden som skulle vara prioriterade för Smålands Idrottsförbund att arbeta med. Områdena var; Folkhälsa, Demokrati och social gemenskap samt Regional utveckling. Under respektive område fanns ett antal fokus områden.

SISU åtog sig i avtalet att;

- Utbilda i linje med prioriterade utvecklingsområden
- Bedriva minst 100 studiecirkeltimmar i minst hälften av kommunerna i respektive län
- SISU skall ha ett kontor i varje län
- Anslaget utgår till regional verksamhet och skall röra utveckling på lokal nivå
- Redovisa statistik över folkbildningsarbetet på läns- och kommunalnivå

I avtalet framgick även att årlig uppräknig av anslag till Smålands Idrottsförbund och SISU skulle ske med hänsyn tagen till löne- och prisomräkning.

Bidrag till Smålands Idrottsförbund och SISU har betalats ut under 2010-2012 enligt det gamla avtalet. Ett nytt avtal är på gång.

I landstingets policy framgår att landstinget som minst skall ge vad övriga landsting genomsnittligt ger till idrottsrörelsen. I övrigt framgår av policyn att utbetalning sker till Smålands Idrottsförbund som i sin tur fördelar bidrag till SISU och berörda specialdistriktsförbund.

Av det bidrag landstinget ger till Smålands Idrotten sker ingen redovisning över hur mycket de enskilda specialdistriktsförbunden får, utan bara den totala summan som går till specialdistriktsförbunden.

Vid granskningstillfället saknades en redovisning över i hur många kommuner SISU är verksamma i.

Fördelningen av bidrag inom folkhälsoområdet bygger till stor del på vad organisationerna har fått historiskt. Det går inte att följa på vilka grunder organisationerna får sitt bidrag.

3.3.3 Kommentarer

Vi bedömer att för de organisationsbidrag som fördelas av regional utveckling finns ett ändamålsenligt regelsystem.

Vad det gäller de verksamhetsbidrag som fördelas av regional utveckling finns tydliga regler för studiedistriktet. För politiska ungdomsorganisationer och övriga ungdomsorganisationer bedömer vi att det inte finns ett ändamålsenligt regelsystem. Vi har i de stickprov som genomfördes inte kunnat följa vad fördelningen grundas på.

Vi bedömer att det finns ett ändamålsenligt regelsystem för den delen av bidraget som fördelas utifrån landstingets policy till Smålands Idrottsförbund. Däremot saknas en följsamhet varför Jönköpings landsting ger mer bidrag än vad övriga landsting ger till Smålands Idrotten.

3.4 Handläggnings- och utbetalningsrutinerna

Information om landstingets bidragsgivning finns på landstingets webbplats. Där återfinns bland annat inom vilka områden landstinget delar ut bidrag, de allmänna förutsättningarna för bidrag och de särskilda riktlinjerna som finns inom respektive område.

På webbplatsen, tillika policyn för bidragsgivning, framgår vilka dokument som skall bifogas vid en ansökan om bidrag:

- Årsredovisning, verksamhetsberättelse balans- och resultaträkning
- Revisionsberättelse
- Verksamhetsplan
- Projektbeskrivning, om bidraget avser särskilt projekt

Vår granskning omfattar en genomgång av vad 12 organisationer har bifogat vid ansökan om bidrag. Genomgången visade att ett av två granskade studiedistrikt och en av två organisationerna inom övriga organisationer som bedriver regional verksamhet (framför allt inom kulturområdet) inte hade bifogat verksamhetsplan vid ansökan.

Utbetalningar av alla bidrag sker genom landstingets fakturasystem Elektra. I fakturasystemet krävs alltid två attester.

3.4.1 Kommentarer

Vi bedömer att handläggningsrutinerna inte fullt ut lever upp till kraven på god intern kontroll. Vi rekommenderar att kontrollen av att de underlag som skall bifogas till ansökningarna stärks.

Vi bedömer att utbetalningsrutinerna i Elektra uppfyller kravet på god intern kontroll. Däremot har utbetalningar gjorts utan att allt underlag varit bifogat till ansökan.

3.5 Uppföljning av föreningar/organisationer

I policyn för landstingets bidragsgivning framgår att verksamhetskontroller skall genomföras stickprovsmässigt gentemot alla bidragstagare på ett sådant sätt att alla bidragsmottagare granskas minst var femte år. Granskningen sker antingen genom protokollförda besök eller genom granskning av verksamhetsberättelser med skriftliga noteringar. Granskningen inom respektive handläggningsområde sammanställs årligen och anmäls till landstingsstyrelsen.

3.5.1 Regional utveckling

I de intervjuer som genomfördes med regional utveckling framkom att det 2005 genomfördes en kontroll av politiska ungdomsförbund. Kompletteringar från föreningar har även begärts in i de fall ansökan anses bristfällig. Förutom ovanstående kontroller framkom i intervjuerna att kontroller inte har genomförts enligt policyn.

3.5.2 Folkhälsa och sjukvård

Gemensamt med landstinget Kalmar och landstinget Kronoberg genomfördes en uppföljning av hur intentionerna i det avtal som finns med Smålands Idrotten har uppfyllts. I uppföljningen finns en redovisning över vad bidragen som landstingen ger ut används till. I uppföljningen konstateras: ”Av de redovisningar som lämnats framgår att med all önskvärd tydlighet att de medel som respektive bidragsgivare ställer till förfogande används på ett sätt som ligger helt i linje med vad som prioriteras i den gällande överenskommelsen.”

Utöver den uppföljning som genomfördes av Smålands Idrottsförbund har inte kontroller av de organisationer som får bidrag genomförts enligt policyn.

3.5.3 Kommentarer

Vi bedömer att en tillräcklig uppföljning inte görs av de organisationer som får bidrag av landstinget. I och med att kontroller inte har genomförts i enlighet med policyn finns inget underlag för att säkerställa att organisationerna uppfyller alla grundkrav för bidragsgivning. När granskningen genomfördes saknades dokumentation av stadgar och firmatecknare för samtliga granskade organisationer.

3.6 Revisionell bedömning

Utifrån ovanstående granskningsområden bedömer vi att det finns vissa brister på den interna kontrollen vad det gäller fördelningen av bidrag till organisationer.

Vår sammanfattande bedömning är att den interna kontrollen bör utvecklas vad gäller fördelning av bidrag till organisationer. Det finns inte tillräckligt tydliga regler och kriterier för fördelningen av bidrag vilket innebär risk för godtycklighet. Vidare behöver uppföljningen av förenings- och organisationsbidragen utvecklas.