

Civilsamhällesorganisationers perspektiv på att motverka ekonomiska oegentligheter

En intervjustudie med fokus på legitimitet



Författare: Julia Grosse, Maria Adenfelt & Erik Cederberg 2024

Omslagsbild: Karolina Grabowska/Pexels

Förord

Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället (NOD) är en struktur för samverkan. Syftet med NOD är att underlätta samverkan mellan offentliga aktörer och civilsamhället, och tillhandahålla metoder för att främja dialog.

Under våren 2023 initierade NOD projektet "Civilsamhället, välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar" som syftar till att undersöka frågan om välfärdsbrottslighet ur ett civilsamhällesperspektiv. För att få en fördjupad förståelse för hur civilsamhället påverkas av debatt och regelverk relaterat till välfärdsbrottslighet har NOD gett Sweco i uppdrag att genomföra en intervjustudie vars resultat redovisas i denna rapport.

Vi på Sweco vill tacka alla personer från civilsamhället som har deltagit i intervjuerna och generöst delat med sig av sina erfarenheter.

Om författarna till rapporten

Julia Grosse är fil.dr i socialt arbete och har forskat om bland annat tillit. Sedan hon genomgått sin forskarutbildning på Avdelningen för forskning om det civila samhället på Ersta Sköndal högskola (numera Marie Cederschiöld högskola) har hon intresserat sig för frågor som rör civilsamhället. Mellan 2014 och 2019 har hon arbetat med civilsamhällespolitiken genom sina anställningar på Myndigheten för civilsamhällesfrågor (MUCF) och Kulturdepartementets demokratienhet. Även i andra statliga roller och som konsult har hon fortsatt studera ideella organisationers villkor.



Maria Adenfelt är docent i företagsekonomi och associerad forskare till Företagsekonomiska institutionen vid Uppsala universitet. Hon har under de senaste åren bedrivit forskning om hur små och medelstora medicinteknikföretag skapar legitimitet på nya marknader. Under 2021 gjorde Maria en fördjupad granskning av fyra studieförbund på uppdrag av kulturförvaltningen i Stockholms stad.



Erik Cederberg är statsvetare med tio år som konsult inom utredning, analys och utvärdering. Erik har lett och genomfört ett stort antal utredningsuppdrag för beställare som Regeringskansliet, Statskontoret, Folkhälsomyndigheten och Myndigheten för delaktighet. Detta bland annat inom områden som civilsamhälle, integration, arbetsmarknad, folkhälsa och beredskapsfrågor.



Innehåll

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Inledning | 3 |
| 1.1 | Välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar har diskuterats intensivt i statliga utredningar på senare tid | 3 |
| 1.2 | Civilsamhällets perspektiv på problemet saknas dock ofta | 4 |
| 1.3 | Syfte och frågeställningar..... | 5 |
| 1.4 | Material och metod..... | 6 |
| 1.5 | Rapportens disposition..... | 8 |
| 2 | Teoretiska utgångspunkter | 9 |
| 2.1 | Tillit, kontroll och legitimitet | 9 |
| 2.2 | Ett ramverk för legitimitet | 9 |
| 3 | Välfärdsbrottslighet ur ett civilsamhälles perspektiv..... | 11 |
| 3.1 | Bedömningar av problemets omfattning och direkta konsekvenser | 11 |
| 3.2 | Civilsamhällets relation till myndigheter som finansiärer eller stöd..... | 13 |
| 3.3 | Att få trovärdighet hos samhällsaktörer | 18 |
| 3.4 | Effekt av debatten på civilsamhällets organisationer | 20 |
| 3.5 | Intervjupersonernas rekommendationer och åtgärder | 24 |
| 3.6 | Sammanfattande slutsatser | 26 |
| 4 | Diskussion | 29 |
| 4.1 | Ett legitimitetsperspektiv på välfärdsbrottslighet i civilsamhället..... | 29 |
| 4.2 | Låg kunskap om problemens omfattning och karaktär | 30 |
| 4.3 | Förebyggandet av ekonomiska oegentligheter förstärker en utveckling mot ökad professionalisering | 31 |
| 4.4 | Civilsamhällets samhällsbidrag riskerar att marginaliseras | 31 |
| 4.5 | Medierna kan påverka både civilsamhällets och statens agerande | 32 |
| 4.6 | Riskbaserat förhållningssätt är starkare hos offentliga aktörer än i civilsamhället | 33 |
| 5 | Referenser..... | 34 |
| 6 | Metodbilaga | 38 |
| 6.1 | Litteratursökningar | 38 |
| 6.2 | Intervjuade organisationer..... | 38 |

1 Inledning

I detta avsnitt introducerar vi bakgrunden till studien samt dess syfte och frågeställningar. Vi redogör vidare för hur vi samlat in material.

1.1 Välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar har diskuterats intensivt i statliga utredningar på senare tid

Civilsamhället och välfärdsbrottslighet har varit under lupp från myndighetshåll under en längre period. På senare tid har det publicerats ett antal statliga utredningar och granskningar av oegentligheter kring civilsamhällesorganisationers användning av offentliga medel. Nedan presenterar vi ett axplock av dessa och deras slutsatser. Samtidigt kan vi notera att det i stort sett saknas forskning om fenomenet med ett fåtal undantag som nämns i rapportens diskussionsavsnitt.

I Riksrevisionens (2023) rapport om stödet till civilsamhället granskades fyra statliga myndigheters bidragshantering: Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Socialstyrelsen. Riksrevisionens slutsats var att myndigheternas hantering inte är tillräckligt effektiv utan byggde på en tradition av tillit. Analysen visade att det fanns en ökande risk för att tilliten utnyttjades av oseriösa aktörer och att myndigheterna inte hade anpassat sin kontroll till den förändrade riskbilden, vilket på sikt riskerar att skada förtroendet för statsbidragen och därmed civilsamhällets verksamhet. Granskningen har även föregåtts av andra utredningar.

Till exempel konstaterade Statskontoret (2017) i sin myndighetsanalys av MUCF att kontrollen i myndighetens bidragsgivning inte varit tillräcklig. Trots att Statskontoret bedömde att den ifrågasatta bidragsgivningen, överklagandena och MUCF:s återkrav inte är omfattande sett i relation till antalet organisationer som får bidrag såg de ändå en risk att medborgarnas förtroende för utbetalningen av statliga bidrag minskar.

Statskontoret (2023) har haft i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera hur Folkbildningsrådet, MUCF, Naturvårdsverket, Riksidrottsförbundet, Sisu Idrottsutbildarna, Statens energimyndighet, Statens kulturråd och Statens skolverk arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till juridiska personer, inklusive civilsamhällesorganisationer. Statskontoret bedömde att kontrollperspektivet har blivit tydligare under senare år i myndigheternas och civilsamhällesorganisationernas handläggning av stöd, från att tidigare i hög grad ha präglats av tillit. Detta bedömdes ha bidragit positivt till arbetet för korrekta utbetalningar även om Statskontoret menade att de ideella organisationerna ytterligare behöver stärka sitt strategiska riskanalyserbete, sina kontroller och sina systemstöd.

Vidare har Brottsförebyggande rådet (Brå) (Angerbrandt, Skinnari, och Jonsson 2022) undersökt välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner som involverar företag eller föreningar. Där lyftes fördelningen av föreningsbidrag som störst risk för felaktigheter i relation till civilsamhället. I studien framkom ett antal faktorer som synliggör svårigheterna med att hantera denna typ av brottslighet eller felaktigheter. Bland de vanligaste skälen till att kommuner och regioner inte genomför kontroller i tillräckligt stor utsträckning i samband med fördelningen av föreningsbidrag nämndes tillit, bristande resurser och avsaknad av rutiner. Mot denna bakgrund bedömde Brå att det finns behov av förbättrad uppföljning och kontroll som möjliggör förebyggande och identifiering av felaktigheter och brott.

I ytterligare en rapport har Riksrevisionen granskat om kontrollen, uppföljningen och styrningen av statsbidraget till studieförbunden varit effektiv. Granskningen fokuserade särskilt på hur studieförbunden använder medlen och hur kontrollsystemet är utformat (Riksrevisionen 2022:20). Mot denna bakgrund har det även tillsatts en statlig utredning (Dir. 2022:75; Dir. 2023:130)¹ som bland annat ska analysera nuvarande modell för styrning och fördelning av statsbidrag till folkbildningen för att göra den mer ändamålsenlig, transparent och förutsägbar samt minska risken för fusk och felaktigheter, och inom ramen för denna analys, överväga om styrningen och medelstildelningen helt eller delvis ska hanteras av en eller flera befintliga myndigheter i stället för av Folkbildningsrådet.²

Riksrevisionen (2024) har även granskat Kammarkollegiets hantering av ideella aktörers ansökningar om bidrag från Allmänna arvsfonden för att bedriva projekt.³ Riksrevisionen bedömde att systemet varken fungerar ändamålsenligt eller effektivt. Bland annat drog man slutsatsen att kontrollen inte är tillräckligt effektiv när det gäller att upptäcka organisationer som saknar kapacitet att driva stora projekt eller är oseriösa samt att konsekvenserna för den som gör allvarliga fel inte är tillräckligt kännbara. Granskningen visade också att det förekommit ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och demokratihotande brottslighet bland anställda och firmatecknare. Dessutom var både projektaktiva personer som själva organisationerna som fått projektbidrag kraftigt överrepresenterade i penningtvätsregistret. Detta menade Riksrevisionen ger en indikation om att bidragen kan komma att användas i olagliga syften.

1.2 Civilsamhällets perspektiv på problemet saknas dock ofta

Även om vår genomgång av statliga utredningar och granskningar inte är fullständig kan vi konstatera att de rapporter och statliga utredningar som publicerats på området under senare tid i viss mån saknar analyser av de konsekvenser denna typ av brottslighet och felaktigheter har för aktörer i civilsamhället, samt hur dessa själva ser på sin roll inom förebyggande åtgärder, kontroll och uppföljning. Det är inte heller tydligt hur civilsamhället förhåller sig till offentliga aktörers agerande i samband med att de kontrollerar och följer upp bidragsgivningen till föreningslivet och vilka konsekvenser eventuellt förändrade praktiker kan ha för relationen mellan aktörerna.

Således finns behov av att även inkludera civilsamhällets perspektiv när det gäller att finna gemensamma vägar till uppföljning och kontroll som möjliggör förebyggande och identifiering av felaktigheter och brott. Detta skulle i förlängningen kunna minska risken för att samhällskontraktet mellan det offentliga och civilsamhällessektorn försvagas eller bryts (se t.ex. Wijkström 2012; Wijkström och Einarsson 2011). Vi ser även behov av att inkludera ett legitimitetsperspektiv på hur organisationer i civilsamhället uppfattas av myndigheter och allmänheten generellt. Från legitimitet höjs organisationers status i sin omgivning och avleder frågor om dess faktiska kompetens när det gäller att leverera nytta (Meyer och Scott 1983; Oliver 1997).

Generellt saknar de rapporter och statliga utredningar som publicerats på området under senare tid analyser av de konsekvenser denna typ av brottslighet och felaktigheter har för aktörer i civilsamhället och hur de själva ser på sin roll inom förebyggande åtgärder, kontroll och uppföljning.

¹ Utredningens inriktning har ändrats genom ett tilläggsdirektiv.

² Utredningen ska redovisas i juni 2024.

³ Denna rapport publicerades i slutskedet av arbetet med denna rapport och den har därför inte bidragit till att aktualisera frågan.

Mot denna bakgrund initierade NOD (Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället) under våren 2023 projektet "Civilsamhället, välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar" som syftar till att undersöka frågan om välfärdsbrottslighet ur ett civilsamhällesperspektiv. Initialt kartlade NOD civilsamhällesorganisationers ingång till frågan om välfärdsbrottslighet genom en enkät.⁴ För att få en fördjupad förståelse för hur civilsamhället påverkas av debatt och regelverk relaterat till välfärdsbrottslighet har NOD gett Sweco i uppdrag att genomföra en intervjustudie. Resultaten från intervjustudien redovisas i denna rapport. Genom att utgå från ett civilsamhällesperspektiv avser Sweco att öka förståelsen för hur denna typ av brottslighet påverkar den ideella sektorn och vilka lösningar civilsamhällesaktörerna själva föreslår för att förhindra välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar.

1.3 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med undersökningen är att utforska och analysera civilsamhällets perspektiv på välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar och andra ekonomiska oegentligheter.

Utifrån det övergripande syftet ska studien besvara följande frågeställningar:

- Hur vanligt förekommande uppfattar civilsamhällesorganisationer att problem med välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar och andra ekonomiska oegentligheter är?
- Hur påverkar lagar och regler för att motverka välfärdsbrott civilsamhällets organisationer?
- Vilka utmaningar och hinder stöter organisationerna på i sitt arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar och oegentligheter?
- Vilka effekter har myndigheters åtgärder för att motverka ekonomiska oegentligheter på civilsamhället?
- Hur påverkar debatten kring välfärdsbrott civilsamhällets organisationer?
- Vad behöver riktlinjer och rekommendationer för framtida åtgärder och samarbete mellan civilsamhället och myndigheterna innehålla? Vilka lösningsförslag har civilsamhällets organisationer för att motverka risken för välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar?

1.3.1 En bred definition av välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar och andra ekonomiska oegentligheter

Det tycks inte finnas någon allmänt vedertagen definition av vad som faller under beteckningen välfärdsbrott. Detta hänger samman med att det heller inte finns någon gemensam förståelse vad som omfattas av välfärdsbegreppet. I en rapport om välfärdsbrott av Brå definieras fenomenet som att *"offentliga utbetalningar, inom politikområden som svarar för samhällets och medborgarnas välbefinnande på felaktiga grunder tillfaller utföraren"* (Angerbrandt m.fl. 2022:19). I en rapport från Statskontoret (2023) används i stället termen "felaktiga utbetalningar" i samband med granskningen av bland annat statliga stöd till civilsamhället. Deras definition följer den som Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen 2018:18) använt sig av. Där beskrivs en utbetalning som 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."* Riksrevisionen (2022:16) definierar oegentligheter som *"ett samlingsbegrepp för flera olika*

⁴ Kartläggningens resultat är dock inte publicerade.

beteenden som får konsekvenser för en organisations verksamhet eller anseenden. Sådana beteenden kan omfatta tagande och givande av muta, vänskapskorruption, jäv, otillbörlig påverkan, stöld, bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman och tjänstefel. Vissa av dessa beteenden är brottsliga och kan leda till fängelse.”

NOD:s intresse för brottslighet eller felaktiga utbetalningar i civilsamhället har dock varit ganska brett. Sådana ekonomiska oegentligheter har en direkt välfärdskoppling i den mån det handlar om skattemedel i form av bidrag eller ersättningar för tjänster som ideella organisationer utför. Vi har även valt att intressera oss för när pengar från andra källor såsom donationer eller medlemsavgifter inte används till vad de är avsedda för i en civilsamhällelig kontext. När vi talar om välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar eller andra ekonomiska oegentligheter i denna rapport avses alltså denna breda förståelse av fenomenet om inte annat anges.

1.4 Material och metod

För att få ökad förståelse för civilsamhällets perspektiv på välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar genomförde vi en intervjustudie som utgör undersökningens huvudsakliga empiri. Vi genomförde även systematiska litteratursökningar för att identifiera forskning såväl som grå litteratur⁵ på området välfärdsbrottslighet i civilsamhället. Här fokuserade vi på studier utifrån en nordisk kontext som publicerats mellan 2000 och 2023. (Se metodbilagan för en mer detaljerad redovisning av tillvägagångssättet.) Vår ursprungliga avsikt var att presentera resultaten som en litteraturöversikt. Trots att vi genomfört omfattande sökningar fick vi dock konstatera att det knappt har publicerats några studier på temat välfärdsbrottslighet och civilsamhälle utöver de statliga granskningarna som vi tar upp i bakgrundsavsnittet. Därför har vi valt att i stället väva in intressanta resonemang från de fåtal studier som direkt och indirekt knyter an till temat i empiripresentationen och diskussionen av slutsatserna. Som teoretiska utgångspunkter för uppdraget tar vi stöd i forskningen om legitimitet. Motiveringen är att civilsamhället, i relation till omvärlden och då särskilt i kontakter med offentlig sektor, står inför en legitimitetsproblematik. Med stöd i forskningen om legitimitet är ambitionen att bidra med nya perspektiv på civilsamhällets roll i samhället.

1.4.1 Urval av organisationer och genomförande av intervjuerna

Intervjustudien utgick från de övergripande frågeställningarna för denna studie (se metodbilagan) och under november 2023 till och med januari 2024 genomförde vi totalt 16 intervjuer. Vi satte upp följande urvalskriterier:

- att inkludera en bredd av olika storlekar, mätt i antal medlemmar och anställda, av civilsamhälleorganisationer, likaså olika organisationsformer
- att civilsamhälleorganisationerna engagerade sig i olika sakfrågor och på så sätt hade olika bidragsgivare
- att få med organisationer som verkade på lokal, regional respektive riksnivå och i olika delar av Sverige.

Urvalskriterierna säkrade möjligheterna till en bred bild av frågan om välfärdsbrottslighet i civilsamhället. I samråd med NOD utslöt vi organisationer som primärt utför välfärdstjänster mot ersättning av det offentliga. En del av informanterna rekryterades med utgångspunkt i den enkätundersökning som NOD genomförde under hösten 2023 där respondenterna fick indikera intresse och tillgänglighet för deltagande i en fördjupande studie. Därutöver

⁵ "Grå litteratur är den typ av material som inte riktigt går att placera in i de gängse publikationstyper som ges ut av vanliga förlag. Det kan vara rapporter, avhandlingar, manuskript, kliniska riktlinjer, framtagna av myndigheter, universitet och andra organisationer och företag." (Karolinska institutet 2023)

kontaktade vi ett antal andra organisationer för att uppnå tillräcklig bredd. Intervjupersonerna hade typiskt sett roller som ordförande, generalsekreterare eller kanslichef.

Totalt kontaktades 21 organisationer med förfrågan om möjlighet till intervju. Fem organisationer avböjde medverkan i intervjustudien. Intervjuerna genomfördes via videosamtal. De flesta automattranskriberades med manuell efterredigering. I andra fall har vi tagit anteckningar i samband med genomförandet.

Studiens inriktning – välfärdsbrottslighet – krävde viss finkänslighet i förfrågan om intervju och genomförande av intervjun. Förfrågan om intervju föregicks av att uppdragsgivaren NOD informerade om studien och dess syfte. I den förfrågan som utgick från Sweco återkopplades till NOD:s informationsmejl. Inledningsvis av intervjun beskrev vi syftet med intervjun, hur resultaten från intervjun skulle användas och att det inte skulle framgå vem som sagt vad.

1.4.2 Analys och rapportskrivning

Som ett första steg läste konsultteamet igenom intervjuutskriften och sonderade litteraturen. I ett gemensamt analysmöte diskuterades resultaten från intervjuerna i förhållande till frågeställningarna. Därefter lade vi in intervjuutskriften och publikationerna i ett program för datorassisterad kvalitativ innehållsanalys (MAXQDA). Analysprocessen tog sin utgångspunkt i att vi läste igenom helheten för att få en överblick över materialet och få en övergripande förståelse för sammanhangen. Därefter analyserade vi innehållet genom att plocka ut meningsbärande enheter och därefter förkortade dem i koder och underkoder. Koderna utgick från frågeställningarna, men det fanns även utrymme för nya koder utifrån materialets innehåll. Därefter sammanfattade vi de kodade segmenten för att sedan kondensera materialet ännu mer i nästa steg. I redovisningen nyttjades textsegmenten för att exemplifiera de övergripande observationerna. Analysen av intervjuerna skedde abduktivt genom att vi dels använde oss av på förhand bestämda kategorier/koder, dels utvecklade nya teman tillkomma vid närläsningen av materialet i en iterativ process.

För att få så uppriktiga svar som möjligt har vi valt att anonymisera intervjuaren. Det finns dock två undantag: Eftersom det är svårt att resonera kring specifika förhållanden hos Riksidrottsförbundet och Studieförbunden i samverkan (kort: Studieförbunden) i generella termer har vi valt att inte anonymisera dessa två organisationer. De intervjuade företrädarna har dock faktagranskat och godkänt de passager som explicit rör dem.

I intervjuerna framkom förslag och åsikter som många, flera eller några av de intervjuade uttryckte. I analysen av intervjuerna tog vi fasta på detta och det återges i rapportskrivningen genom att tydliggöra hur många av de intervjuade som uttrycker en viss åsikt, förslag eller skeende. Grupperingen av intervjuerna framgår av tabell 1.

Tabell 1. Översikt över kopplingen mellan empiri och presentation

| | |
|---|---|
| När många eller de flesta av de intervjuade, det vill säga fler än 10, presenterar ett förslag, beskriver ett skeende eller annat av relevans för studien | "många av de intervjuade säger ..." |
| När flera av de intervjuade, det vill säga 5 till 10 informanter, presenterar ett förslag, beskriver ett skeende eller annat av relevans för studien | "flera av de intervjuade beskrev ...". |
| När ett fåtal intervjuade, det vill säga färre än 5, presenterar ett förslag, beskriver ett skeende eller annat av relevans för studien | "några av de intervjuade uttryckte ..." |

Empirin är strukturerad utifrån de teoretiska utgångspunkterna som även inrymmer studiens frågeställningar. I en avslutande del diskuterar vi resultaten från studien dels i relation till den

litteratur som identifierades i litteraturoversikten, dels utifrån ett teoretiskt ramverk om hur organisationer skapar legitimitet.

1.5 Rapportens disposition

Efter att ha presenterat studiens bakgrund, syfte och frågeställningar samt metod redogör vi för studiens teoretiska utgångspunkter vilka utgår från forskning om legitimitet. Därefter presenteras resultaten från intervjustudien som i stora delar är strukturerad utifrån den teoretiska ramen. Avslutningsvis sammanfattar vi studiens slutsatser genom att besvara frågeställningarna och diskuterar därefter resultaten dels i relation till den forskning som har någon form av bäring på de undersökta frågorna, dels i relation till de teoretiska utgångspunkter som handlar om legitimitet.

2 Teoretiska utgångspunkter

I detta avsnitt redogör vi för vår teoriansats som fokuserar på legitimitetsskapande praktiker på olika nivåer.

2.1 Tillit, kontroll och legitimitet

I Riksrevisionens rapport Tillit och kontroll framhålls att statens bidragsgivning till civilsamhället bygger på tillit. Samtidigt har de bidragsgivande myndigheter krav på sig att kontrollera och att följa upp hur medlen har använts. Denna balansgång mellan tillit och kontroll sätter ramarna för samverkan mellan civilsamhällets organisationer och stat/myndigheter. I intervjuerna med civilsamhällesorganisationerna nämndes ofta legitimitet och att de ser det som viktigt att få legitimitet från myndigheter och allmänheten.

Den grad som kontroll eller tillit präglar samverkan mellan civilsamhällets organisationer och stat/myndigheter kan förklaras av den grad av legitimitet som civilsamhällesorganisationen har. Organisatorisk legitimitet definieras vanligtvis som *"en generaliserad uppfattning eller antagande om att en organisations handlingar är önskvärda, korrekta eller lämpliga inom ett socialt konstruerat system av normer, värderingar, övertygelser och definitioner"* (Suchman 1995:574). Från legitimitet höjs organisationers status i sin omgivning och avleder frågor om dess faktiska kompetens när det gäller att leverera specifikt värde i form av produkter och tjänster (Meyer och Scott 1983; Oliver 1997). Det ger också tillgång till en mängd olika resurser såsom finansiellt kapital och statligt stöd (Aldrich och Fiol 1994; Meyer och Rowan 1977; Oliver 1990). I forskningen diskuteras även legitimitet utifrån ett dikotomt perspektiv; antingen finns det eller inte. Rutherford och Buller (2007) diskuterar detta i form av en tröskel som organisationer behöver komma över för att få legitimitet från omgivningen. Vidare argumenteras i forskningen att legitimitet är mer påtaglig när det saknas än när det finns (Pfeffer och Salancik 1978).

2.2 Ett ramverk för legitimitet

Scott (1995) beskriver ett ramverk som omfattar de tre pelare från vilka legitimitet kan härledas: regulatorisk, normativ och kognitiv.

Regulatorisk legitimitet härrör från lagar, regler, standarder och förväntningar som skapats av regeringar, myndigheter och branschorganisationer. Processen för att skapa legitimitet för organisationer innebär således att känna till gränserna och avvikelserna för olika regelverk. Exempel på lagstiftning och regler som civilsamhällesorganisationer möter är revisionsregler och olika krav på ekonomisk återrapportering,

Normativ legitimitet härleds från samhällets normer och värderingar. Professionella normer och värderingar utvecklas bland de professionella eller expertgrupperna, med betoning på "lämpligt" beteende (DiMaggio och Powell 1983). I professionella sammanhang är kopplingen mellan inkludering och legitimering av intresse då de moraliska eller obligatoriska dimensionerna är grunden för följsamhet. En källa till normativ legitimitet är godkännanden. Ett godkännande är ett positivt yttrande som ges av en organisation till en annan, vilket fungerar som en förtroendeförklaring av den godkännande organisationen. Den stödjande organisationens legitimitet spiller över på den mottagande organisationen (jfr. Deephouse och Carter 2005).

Kognitiv legitimitet, även om det är svårt att skilja från normativ legitimitet (Zeitz, Mittal, och McAulay 1999) definieras som i vilken utsträckning det finns tillräckligt med kollektiv förståelse i omgivningen för det värde som en organisation, i detta fall organisationer i

civilsamhället skapar (Aldrich och Fiol 1994). Detta i sig innebär att legitimitet skapas genom en lärandeprocess där civilsamhälles organisationerna övertygar omvärlden om dess betydelse och värde.

I forskningen har det diskuterats fyra olika sätt att bygga legitimitet (Suchman 1995; Zimmerman och Zeitz 2002). Sammantaget faller dessa olika sätt längs ett kontinuum från relativt passiv konformitet till relativt aktiv manipulation (jfr. Oliver 1991). Anpassning är ett sätt som organisation kan få legitimitet från den omgivande miljön. Vanliga aktiviteter handlar alltså om att följa regler och förordningar för att få regulativ legitimitet. Ett annat sätt är att välja sammanhang som uppfattas som öppna och mest fördelaktiga för organisationens verksamhet. Normer och attityder hos potentiella användare av organisationens verksamhet spelar in här. Ett tredje sätt är att manipulera den miljö i vilken organisationen vill positionera sig i. Suchman (1995:591) beskrev det som "att utveckla sponsorer som är särskilt anpassade till organisationens distinkta behov." Det handlar alltså om att övertala vissa offentliga aktörer att acceptera och sponsra organisationens verksamhet. Det fjärde sättet handlar om aktiviteter som syftar till att skapa något nytt och att förändra den miljö som organisationen är verksam i. Det handlar om att få acceptans för nya satsningar såsom införandet av nya tjänster eller verksamheter (Zimmerman och Zeitz 2002).

Genom att utgå från legitimitet som ett teoretiskt ramverk för denna studie kommer följande områden att belysas:

Betydelsen av lagar och regler. Genom att följa lagar och regler erhåller civilsamhälles organisationerna legitimitet i samhället. Lagar och regler både formar organisationernas agerande likaså bidrar till deras legitimitet. Genom att få regulativ legitimitet skapas ökade möjligheter för civilsamhälles organisationerna att få stöd och resurser från sin omgivning. I viss utsträckning kan lagar och regler ha sina rötter i ett systemtänk som inte ligger i linje med civilsamhälles organisationernas styrlogik. Det i sin tur kan leda till agerande som avviker från lagar och regler och skapa negativ legitimitet.

Relation till olika aktörer i samhället. Civilsamhället påverkas av de normer och värderingar som finns i samhället, både positivt och negativt. I forskningen om legitimitet diskuteras ofta att professioners agerande såväl som media är faktorer i sin tur som styr samhällets normer och värderingar. I förlängningen innebär det att en viss professions godkännande av organisationer i civilsamhället kan bidra till ökad legitimitet. Å andra sidan kan även en viss professions misstroendeförklaring av civilsamhället skapa negativ legitimitet. Likaså är den allmänna debatten och media avgörande för att den grad av legitimitet som civilsamhället får.

Förståelse för det värde som organisationerna i civilsamhället bidrar med kan dels härledas från myndigheters kontroll såsom uppföljning och utvärdering av civilsamhällets verksamheter, dels hur den allmänna debatten, där media är en betydande aktör, tolkar civilsamhällets roll. Organisationer i civilsamhället kan skapa legitimitet genom att visa på det faktiska värde och de effekter som verksamheterna bidrar med.

Dessa områden ligger även väl i linje med frågeställningarna för denna studie.

3 Välfärdsbrottslighet ur ett civilsamhälles perspektiv

I detta kapitel presenterar vi resultaten från intervjustudien. I vissa fall hänvisar vi även till litteratur som uppmärksammat de beskrivna fenomenen.

3.1 Bedömningar av problemets omfattning och direkta konsekvenser

I detta avsnitt redogör vi för de intervjuades bild av omfattningen av ekonomiska oegentligheter i civilsamhället och vilka direkta konsekvenser förekomsten av dessa problem har för organisationerna.

3.1.1 Delad bild om att välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar inte är särskilt vanligt förekommande

Sammantaget bedömer samtliga intervjuade att välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar och andra ekonomiska oegentligheter är ett mycket litet problem i sina organisationer och i civilsamhället som helhet även om de givetvis är angelägna om att minimera riskerna för att detta ska förekomma i den egna organisationen. I intervjuerna framhålls även ett behov av att nyansera begreppet välfärdsbrottslighet utifrån grad av uppsåt. I vissa fall har det skett systematiskt och planerat men de allra flesta fall rör mindre förseelser som sker av misstag. I de fall som välfärdsbrottslighet förekommer sker det både på lokal och central nivå. På lokal nivå är det ofta svårare att kontrollera och att upptäcka.

Givet studiens inriktning på välfärdsbrottslighet och ekonomiska oegentligheter, det vill säga mot bakgrund av explicita frågor, framkommer dock enstaka exempel på faktiska händelser med varierande grad av omfattning och uppsåt. Enbart ett fåtal av informanterna känner till att det inom deras organisation förekommit förskingring av medel – offentliga eller medlemmarnas egna – någon gång i organisationens historia eller i någon gren av organisationen. (Med förskingring avses här ett uppsåtligt brott.) Andra typer av oegentligheter som förekommit är att uppgifter om antal medlemmar eller antal deltagartillfällen varit fabricerade. Till de mer kända exemplen i närtid hör lokala studieförbunds agerande på Järvafältet som fått stor medial uppmärksamhet och där dubbla närvaroregistreringar ingick i ett utstuderat upplägg inom ramen för organiserad brottslighet (Riksrevisionen 2022).

I en organisation har det handlat om att personer sålt organisationens fastigheter och fört över pengar till sig själva. Det är framför allt personer som haft tillgång till organisationens ekonomi utan insyn från andra eller som haft medbrottslingar i organisationens styrelse som kunnat begå denna typ av brott. Här finns det både exempel där en befintlig medlem på grund av spelmissbruk eller liknande problem fört ut pengar ur organisationen och där personer med brottsligt uppsåt aktivt sökt sig till en organisation i syfte att begå brott. En informant berättar om ett fall där en person försökt komma över pengar i flera ideella organisationer genom att få styrelsepositioner. Ibland har det funnits misstankar om brott som sedan inte blivit utredda av polisen, vilket gör det svårt att säga vad som egentligen har hänt. Brotten har i regel skett på lokal nivå.

En typ av oegentlighet som tycks vara långt vanligare är när personer, främst i lokalföreningar, har köpt in saker som inte gått i linje med organisationens eller det aktuella

projektets syfte. Ofta har det då handlat om att man köpt något för eget bruk såsom fritidsutrustning, mat, bussbiljetter eller drivmedel, och inte kunnat redovisa kvitton. Generellt handlar det om relativt små summor och när det upptäcks blir personerna återbetalningsskyldiga gentemot centralorganisationen eller direkt mot bidragsgivaren.

Några av de intervjuade menar att sannolikheten för att pengar används fel är något större i lokala föreningar, som oftare baseras på frivilligkrafter, än hos riksorganisationer som oftast har anställda. Till anledningarna hör att ekonomin i lokalföreningarna ofta hanteras av ideellt engagerade som kan sakna tillräcklig kompetens, att det där ofta inte finns lika rigorösa rutiner och kontrollstationer som i centralorganisationerna, och att medlemmar vill gynna personer de känner. Samtidigt betonar även flera intervjuade att föreningar på lokal nivå i regel hanterar betydligt mindre summor pengar än vad man gör centralt, vilket innebär att oegentligheter sällan får särskilt omfattande konsekvenser. Däremot är riksorganisationerna naturligtvis angelägna om att förhindra eller upptäcka dessa oegentligheter och har därför i sin tur har rutiner för det.

Något som endast ett fåtal av de intervjuade har varit med om är korruption. Sådana risker framhålls framför allt av de organisationer som sysslar med internationellt utvecklingssamarbete. Detta beror då delvis på att deras samarbetsorganisationer verkar i länder där samhället präglas av korrupta strukturer samtidigt som kontrollmöjligheterna för de svenska organisationerna som vidareförmedlar pengar ofta är begränsade. Intervjumaterialet visar även på enstaka fall av korruptionsmisstankar i andra typer av organisationer där lokala styrelser utgjorts av individer med nära personlig koppling till varandra, eller där personer från en viss etnisk eller kulturell grupp varit utsatta för press från personer de känner att gynna just denna grupp på ett otillbörligt sätt.

Några få av de intervjuade berättar att misstag förekommit där handläggare i den ideella organisationen tolkat regelverket kring hur medel får användas fel och hittat på egna lösningar för att stötta sin målgrupp. Dessutom har det hänt att organisationer inte lyckas använda erhållna medel i tid eller att ett projekt ändrats till en inriktning som inte varit i enlighet med det ursprungliga syftet. Intervjupersonerna uppger i förekommande fall att man sett till att återbetala medlen till bidragsgivaren.

Utifrån debatten om bedrägerier i allmänhet omnämns ofta bluffakturor. De intervjuade kan inte redogöra för några fall där de skulle ha utsatts för brott som innebär att avtalade tjänster inte infriats eller att någon utomstående kommit över pengar till följd av bluffakturor. Denna typ av bedrägeriförsök upptäcks enligt de intervjuade i regel i samband med att flera personer behöver godkänna utbetalningar.

3.1.2 Konsekvenser av välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar och andra ekonomiska oegentligheter

I de fall då en organisation ändå utsätts för brott har det ofta förödande konsekvenser, både direkta och indirekta. Till de direkta hör att pengar som skulle ha använts till verksamhet saknas, vilket innebär att aktiviteter inte blir av. Även försvinnandet av relativt små summor kan ställa till med betydande problem för små föreningar. Till de indirekta konsekvenserna hör att det riskerar försvåra eller omöjliggöra medelstildelning vid framtida utlysningar från kommunala eller statliga bidragsgivare och att ingå företagssamarbeten. En organisationsföreträdare menar att de inte skulle kunna tänka sig att försöka fuska med bidrag i något avseende på grund av denna risk:

Men jag tänker alltid: Hur vågar man?... För att kostnaden är mycket högre än den potentiella vinsten.

Oegentligheter och även brottsutsatthet kan också minska medborgares vilja att ge pengar till organisationen i fråga. Vissa av de intervjuade har upplevt sådana problem, medan andra talar om en hypotetisk risk. Som en tredje ordningens konsekvenser riskerar dessutom andra organisationer att påverkas genom att oegentligheter bidrar till att skapa en bild av att civilsamhällessektorn som helhet inte skulle vara pålitlig. Detta befaras i sin tur kunna leda till att den generella finansieringsviljan minskar i hela samhället.

En konkret förändring som Skolverket nyligen genomfört för att stävja fusk är att det från och med 2024 bara är skolhuvudmän som kan söka statsbidrag för läxhjälp. Ideella organisationer kommer fortfarande kunna ta del av bidraget, men enbart om de anordnar verksamhet i samarbete med en skolhuvudman.⁶ För två organisationer har borttagningen av Skolverkets bidrag till läxhjälporganisationer inneburit att de intensifierat sitt arbete med att diversifiera sina intäktskällor. I stället för att i alltför hög grad förlita sig på statliga bidrag ingår de exempelvis i större utsträckning samarbeten med företag, skaffar sponsorer, arbetar med filantropi, samlar in privata gåvor och försöker bli förmånstagare hos postkodlotteriet.

3.2 Civilsamhällets relation till myndigheter som finansiärer eller stöd

I detta avsnitt redogör vi för hur de intervjuade civilsamhällesrepresentanterna förhåller sig sina finansiärer liksom offentliga aktörer generellt när det gäller att motverka ekonomiska oegentligheter. Vi tar även upp vilka konsekvenser offentliga aktörers agerande har för utformningen av deras organisation och verksamhet.

3.2.1 Krav från finansiärer

De intervjuade ger en bild av att de uppskattar att bidragsgivande myndigheter gör ordentliga kontroller. Intervjupersonerna tecknar också en bild av att de i allmänhet har stort förtroende för myndigheterna. En informant resonerar så att det är de bidragsutdelande myndigheternas ansvar att stänga ut oseriösa aktörer. Som exempel på åtgärder som skulle kunna förstärkas nämns stickprov och verksamhetsbesök. Flera av de intervjuade påpekar att olika finansiärer är olika hårda i sin granskning och uppföljning.

Uppfattningarna om hur kraven skiljer sig åt varierar bland de intervjuade organisationerna. En informant menar att statliga och regionala bidragsgivare generellt är tillitsfulla, medan kommuner kan vara tuffare i sina krav. Allmänna arvsfonden, ESF-rådet och MUCF nämns återkommande som finansiärer som ställer särskilt höga krav på ansökan, intern kontroll och redovisning. Att Allmänna arvsfonden kräver att projekt som är finansierade av dem har särskilda konton kan enligt en informant också gynna svagare organisationer så att pengarna skyddas i högre grad från att användas till annat. Skolverkets tidigare läxhjälpbidrag,⁷ som fyra intervjuade organisationer har erfarenhet av, har upplevts som enkelt att söka, samtidigt som de berörda organisationerna menar att det också ger större utrymme för fusk. En organisationsrepresentant resonerar så här:

Men det är till exempel Skolverket, deras rapportering var ju rätt lätt. Det var lite krångligt att räkna elevtimmar och sånt där, men just vad det gäller ekonomi och rapporten... Där krävdes det inte mycket när jag tänker på det så

⁶ <https://www.skolverket.se/om-oss/aktuellt/nyheter/nyheter/2023-12-12-forandringar-i-reglerna-for-statsbidrag-for-laxhjalp>

⁷ Huvudmannen har fått söka stöd för att i samarbete med ideella organisationer erbjuda läxhjälp enligt förordning (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid. Det har fördelats mot bakgrund av uppskattade volymer och baserat på elevantal.

det känns som det var rätt lätt och kanske kunde man fuska med pengarna om man ville.

De flesta statliga bidragsgivarna ställer krav på att använda sig av externa auktoriserade revisorer vid större belopp, vilket i stort sett alla intervjuade organisationer upplever som ett rimligt krav och relativt effektivt skydd mot välfärdsbrottslighet. Några av de intervjuade lyfter även fram att krav på revisor skapar legitimitet för organisationer i civilsamhället.

En informant nämner att det är problematiskt att vissa organisationsbidrag ges utifrån antal medlemmar då det skapar felaktiga incitament för somliga verksamheter. Organisationer kan bli mer angelägna om att värva medlemmar än att bedriva kvalitativ verksamhet (se även t.ex. Saglie och Sivesind 2018). Sådana incitament kan även slå fel inom civilsamhället. En annan informant nämner till exempel att deras riksorganisation tidigare gett startbidrag till att starta nya föreningar, men att den högre risken för oegentligheter bland små nystartade lokalföreningar inneburit att de tagit bort denna möjlighet.

När det gäller Arbetsförmedlingen uppstår också ofta problem gentemot arbetsintegrerade företag då dessa "inte passar in i mallen", som en intervjuperson uttrycker det. Arbetsförmedlingen kan till exempel bli misstänksamma när arbetsintegrerade företag har låg omsättning till följd av att de primärt erbjuder RUT- och ROT-tjänster med få andra kostnader. Även att ekonomiska föreningar som är en vanlig associationsform för sociala företag, teoretiskt kan ändra sina stadgar så att de inte längre går ut på att de ska återinvestera all vinst kan ställa till med problem i kontakt med myndigheten. Där finns ett pågående arbete om att undersöka det juridiska utrymmet om att kunna låsa syftet till att ha vinstbegränsning inom ramen för lagen om ekonomiska föreningar samtidigt som paraplyorganisationen kontrollerar stadgarna en gång per år. Samtidigt har Arbetsförmedlingens digitaliseringsåtgärder underlättat möjligheten att redovisa lätt och rätt för organisationer som anställer personer med hjälp av lönebidrag genom att utbetalningarna nu sker utifrån den arbetstid de registrerar på individnivå till skattekontot.

3.2.2 Kontakter och stöd från myndigheter

De flesta intervjuade upplever inte att de fått någon form av stöd med att förebygga välfärdsbrott, felaktiga utbetalningar eller andra ekonomiska oegentligheter utöver möjligen hjälp att följa de krav som sätts upp från offentliga finansiärer eller myndigheter som betalar ut ersättningar till enskilda när de är anställda i en ideell organisation som Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. Ett undantag är paraplyorganisationen Studieförbunden där NOA/polisen bidragit med att underlätta anmälan av misstänkta brott och att sätta upp ett nationellt system som underlättar att upptäcka felaktigheter och att göra brottsanmälningar. Studieförbunden har även haft kunskapsutbyte med Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Även Riksidrottsförbundets företrädare beskriver att förbundet har upparbetade kontakter med kommunala handläggare av aktivitetsstödet som hör av sig om de skulle upptäcka något avvikande.

Generellt ser inte de intervjuade några konkreta behov av stöd för att underlätta deras arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet. Även om det inte finns några särskilda önskemål kring brottsprevention efterfrågar flera organisationer att polisen och åklagare skulle utreda misstänkta brott för att på så sätt också kunna få skadestånd exempelvis när en enskild person förskingrat pengar. I praktiken läggs sådana polisanmälningar dock ofta ned (se även Angerbrandt m.fl. 2022; Riksrevisionen 2022). Även Kronofogden nämns som en viktig aktör för att få upprättelse. Det finns visserligen en förståelse för att andra typer av brott prioriteras, men organisationsföreträdarna framhåller att det sker till ett pris. En intervjuperson uttrycker det så här:

Polisen sa att de prioriterar de här brotten lågt. Jag tycker de här brotten borde ha högre status, för generellt pratar man ju ofta om att skattepengar har hög status när det gäller brottslighet. Men det borde vara så att brott inom civilsamhället också har hög status, för det är verkligen att tära på tilliten i samhället.

Däremot uppfattar flera informanter att de kan få stöd genom utbyte med andra civilsamhällesorganisationer. Det kan ske i mer uppstyrda sammanhang som Giva Sveriges⁸ nätverksmingel, men det även mer informellt. Även utbyte mellan olika nivåer och olika delar inom den egna organisationen kan vara hjälpsamt i arbetet med att förebygga välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar eller andra ekonomiska oegentligheter.

3.2.3 Särskilt uppdrag till Riksidrottsförbundet och Sisu Idrottsutbildarna

Regeringen har gett Riksidrottsförbundet och Sisu Idrottsutbildarna i uppdrag att redovisa tydligare krav på uppföljning samtidigt som den förordningen som organisationerna utgår ifrån har varit relativt stabil genom åren. Företrädaren för Riksidrottsförbundet upplever att kraven som kommer med de riktlinjer för återrapportering som följer regleringsbrevet till förbundet har ökat sedan 2015, vilket inkluderar antalet delområden som behöver återrapporteras. Om Riksidrottsförbundet då ska göra utökade kontroller krävs det även en mer omfattande informationsdelning mellan myndigheter för att förhindra dubbelfinansiering. Samtidigt bedömer den intervjuade organisationsföreträdaren att risken för välfärdsbrott är relativt låg inom idrottsrörelsen mot bakgrund av att det genom årens lopp enbart förekommit enstaka fall. Detta hänger också samman med att Riksidrottsförbundets distrikt och kommunerna generellt har god kännedom om lokala idrottsföreningar och att de kontaktar Riksidrottsförbundet vid misstanke om oegentligheter. Likväl diskuteras utmaningar för att förebygga missbruk av bidrag just nu i samband med regeringens planer på att inrätta ett fritidskort som innebär att barn och unga i åldrarna 8–16 år ska få ökad tillgång till idrott, kultur, friluftsliv och annat föreningsliv genom att använda ett kort för att betala för fritidsaktiviteter.

Riksidrottsförbundets representant uppfattar att det finns en viss risk för dubbelfinansiering när det gäller lokala idrottsföreningar. Den stora risken består i att föreningen i vissa fall får pengar från förbundet och kommunen för samma eller liknande verksamhet. Organisationens rutiner innehåller dock en fråga om huruvida en lokal idrottsförening även får finansiering för samma verksamhet från kommunen, även om den aktuella intervjupersonen menar att det skulle vara ännu bättre om det gick att stämma av med kommunala eller statliga bidragssystem. Likväl bedömer hen att risken för dubbelfinansiering från statligt håll är försumbart då inte många myndigheter förutom i enstaka fall ger liknande stöd. Även Brå lyfter i sin rapport om kommuner och regioner (Angerbrandt m.fl. 2022) att dessa kan be föreningar om att själva upplysa om huruvida de är verksamma på andra ställen eller om de för närvarande granskas av någon annan utbetalare, givet att de har få möjligheter att upptäcka om de saknar eller fått felaktig information.

3.2.4 Civilsamhällesorganisationernas insatser för att möta finansiärer och myndigheters krav

Många av de intervjuade framhäver vikten av att vara transparenta för att skapa och upprätthålla ett högt förtroende för deras verksamhet. Oavsett om det är ett formellt krav eller inte krävs en hög grad av transparens mot såväl finansiärer som mot allmänheten och medlemmarna. Det kan handla om att vara tydliga och transparenta i sin ekonomiska redovisning och sina resultatrapporter liksom att vara öppna för verksamhetsbesök och att publicera sina årsredovisningar. Flera av de intervjuade berättar om att de tillämpar policyn

⁸ Giva Sverige organiserar ideella organisationer som bedriver insamlingsverksamhet.

om att samtliga förtroendevalda medlemmar ska kunna ha full insyn i alla delar av verksamheten.

Vidare försöker organisationerna att skapa legitimitet genom att sätta upp och följa tydliga rutiner för hur pengar ska hanteras. I det dagliga handlar det om att redovisa kvitton, använda körjournaler, ha tydliga attesteringsordningar där flera personer, ibland på olika nivåer, behöver godkänna utbetalningar och där alla avtal går genom verksamhetschefen. Det kan också handla om att undvika pengatransaktioner på lokalt plan för att minska risken för felaktig användning av medel. Om misstanke om eventuella felaktigheter uppstår hanteras detta skyndsamt genom intern utredning och polisanmälan och att rätta till dem så snart som möjligt.

I stort sett alla intervjuade berättar om att de både har interna resurser för ekonomisk redovisning och uppföljning och anlitar externa redovisningsbyråer för sin bokföring. Att använda sig av externa revisorer är i regel även ett krav från finansierarnas sida. Det är i stort sett enbart i lokala föreningar som man förlitar sig på lekmanrevisorer. Flera av de intervjuade berättar att striktare krav externt när det gäller bokföring och redovisning har införlivats i de interna rutinerna där det är viktigt att tillskriva en utgift rätt kostnadspost oavsett om det är ett formellt krav från finansieraren. Detta är särskilt viktigt när ett och samma projekt har flera finansieringskällor eller flera projekt använder sig av gemensamma resurser.

Även om transfereringar med biståndsändamål kan vara svårare att följas upp nämner en informant att de använder sig av en uppföljningsmall, genomför digitala systemuppföljningar, kontrollerar bokföringen och genomför fältbesök samtidigt som de dessutom behöver förhålla sig till specifika länders krav. En annan informant från en biståndsorganisation nämner att det inte alltid finns den organisatoriska mognad som handlar om att analysera kontrollmiljön som vi är vana vid i Sverige, utan att internationella revisionsbyråer till exempel behöver ta en mängd stickprov på kvitton i stället. En organisation samverkar även med andra organisationer i samma land för ömsesidiga verksamhetsuppföljningar.

Flera av de intervjuade menar också att de även skapar legitimitet genom organisatoriska förutsättningar. Oftast nämns att det handlar om att ha en stark föreningsdemokrati. Det handlar om demokratisk uppbyggnad, demokratiskt ledarskap och strukturer kring hur beslut fattas, hur representanter väljs och att ansvar kan utkrävas. Organisatoriska strukturer kan se olika ut och även skilja sig till följd av vilken associationsform en viss organisation har valt.

Utöver organisatoriska förutsättningar och rutiner som är direkt förknippade med att sköta sin ekonomi väl och vara transparent i vad pengar går till i verksamheten handlar det om att arbeta med strukturella frågor som att säkerställa att pengar går till rätt ändamål. Detta är ett särskilt uttalat tema när det gäller organisationer som arbetar med internationellt utvecklingssamarbete. Utbredd korruption i samarbetsländerna är ett känt problem samtidigt som möjligheterna att i detalj kontrollera hur medlen används är ofta mer begränsade, vilket ökar trycket på att verksamheten ska visa på goda resultat som ligger i linje med organisationernas intentioner. Flera av de intervjuade som bedriver någon form av samhällsservice, såväl biståndsaktörer som andra, betonar också att det är viktigt för dem att deras verksamhet bygger på evidens om vilka insatser som fungerar eller att det finns goda teoretiska förutsättningar för att de ska fungera.

Några av de intervjuade berättar också om att de vill öka tilliten till samhället i stort bland sina medlemmar, vilket gör det extra viktigt med goda relationer mellan den aktuella organisationen och offentliga aktörer. Med det är lika viktigt att till exempel statliga aktörer uppfyller sin del av överenskommelsen genom att agera förutsägbart eller respektera ideella aktörers rättigheter. Vidare förväntas även myndigheter agera transparent, till exempel genom att publicera bidragsbeslut för att skapa tillit hos civilsamhället.

Riksidrottsförbundet som har ett gemensamt kansli och styrelse med idrottens utbildningsorganisation Sisu Idrottsutbildarna har en något speciell position i och med att det rör sig om en stor paraplyorganisation som dels får bidrag från regeringen, dels har i uppdrag att fördela statliga bidrag enligt förordning. Den intervjuade organisationsföreträdaren menar att det alltid har funnits en tillit från statens sida till idrottsrörelsen och Riksidrottsförbundet som den i stora delar är organiserad under. Här anser den intervjuade företrädaren att det är viktigt att Riksidrottsförbundet ser till att det finns tillräckliga krav, rutiner och uppföljningssystem för att förvalta det förtroende organisationen fått från staten, samtidigt som organisationen ser en risk att för rigida och tidskrävande kontroller urholkar förtroendekontraktet mellan idrottsrörelsen och staten, men också internt inom rörelsen.

3.2.5 Administration av godo eller ondo

Det finns blandade uppfattningar bland de intervjuade om huruvida den administrativa bördan har ökat över tid i samband med att kraven upplevs ha blivit hårdare. De flesta intervjuade redogör för en sådan utveckling, samtidigt som representanter från några stora etablerade organisationer ser att det snabbt går att anpassa sig till förändringarna.

Uppfattningarna går också isär om hur enkelt det är att förstå myndigheternas anvisningar och hur det har förändrats över tid. Här lyfts även att dessa instruktioner kan vara svåra att tolka av personer som inte är anställda eller agerar i sin professionella roll utan ansöker om och redovisar pengar trots att de gör det på sin fritid utan särskild utbildning för det. Det krävs således en viss skicklighet för att inte begå misstag. Några av de intervjuade upplever att det är lätt att få hjälpsamma svar från bidragsfördelade myndigheter, medan andra upplever att de får motstridiga svar. Som ett exempel på det senare nämns att olika handläggare på Skatteverkets särskilda enhet för civilsamhället kan ge olika svar på samma fråga. Arbetsförmedlingen nämns också som rigida i sitt regelverk och sina bedömningar till exempel när det gäller bedömningar av arbetsförmåga som ligger till grund för utbetalningar av lönebidrag. Intervjumaterialet ger dock inte tillräckligt med underlag för att vi ska kunna uttala oss om några mönster när det gäller vilka typer av organisationer som upplever att servicenivån är hög eller låg eller när det gäller vilka myndigheter som gör särskilt bra eller dåligt ifrån sig i civilsamhällesorganisationernas ögon.

Vissa av de intervjuade upplever att kraven på kontroll och redovisning ibland är oproportionerliga, främst när det gäller mindre bidrag. Detta är framför allt ett problem då bidragen inte täcker kostnader för den relativt stora arbetsinsats som generellt sköts av anställd personal. Flera av de intervjuade upplever också att civilsamhällesorganisationer granskas hårdare än stora företag i allmänhet och kommersiella välfärdsutförare i synnerhet.

3.2.5.1 Höga administrativa krav driver på professionalisering

Trots att det i Sverige traditionellt funnits ett högt förtroende för samhällets institutioner, däribland civilsamhället (se t.ex. Falk 2021; Giva Sverige 2022; Kantar Public & Medieakademin 2023; Trägårdh 2009), lyfts i intervjuerna att detta förtroende riskerar att rubbas av skandaler som urholkar stödsystemen. Vetskapen om denna mekanism sägs också kunna bidra till en mer eller mindre motiverad rädsla bland ideella aktörer att göra fel av misstag när det gäller användning eller redovisning av erhållna pengar. Några av de intervjuade vittnar om att de är extremt noga med att förebygga oavsiktliga fel som skulle förstöra deras framtida möjligheter att få medel. De menar att det absolut inte är värt att chansa. Här tycks det dock finnas skillnader mellan stora organisationer med lång tradition av offentligt stöd och sådana som är mindre och mer nyetablerade där de förstnämnda inte är lika bekymrade då de inte uppfattar sig som lika sårbara.

Flera av de intervjuade menar att de skapar tillit genom att bygga gott rykte och att agera som en seriös aktör. Det handlar bland annat om att ta akuta problem på allvar för att förhindra framtida problem. För en organisation innebär det också att vara försiktig med att ingå samarbeten med mindre etablerade organisationer som de inte vet så mycket om. Det kan handla om en osäkerhet kring andra organisationers hantering av offentliga medel eller demokratiska värderingar och att det i sin tur skulle kunna innebära en risk att bli associerad med tveksamma organisationer då det skulle försämra ens möjligheter till fortsatt förtroende, och fortsatta medel, från offentliga bidragsgivare.

Många av de intervjuade upplever att kraven på dem från externa bidragsgivare har höjts när det gäller kontroll, uppföljning och redovisning. Vissa intervjupersoner menar att det driver fram en ökad professionalisering i ideell sektor som kräver omfattande resurser från kärnverksamheten. Utöver många krav från olika bidragsgivare handlar den administrativa bördan också om att det efterfrågas många olika typer av redovisningar i de fall organisationen har olika finansiärer.

Två av de intervjuade från organisationer som arbetar med att förmedla pengar till andra länder upplever att svenska banker idag inte har rätt verktyg för att förhindra felaktigheter samtidigt som lagstiftning kring penningtvätt och förebyggande av att medel används för terrorism hindrar ideella organisationer att överföra pengar till utländska organisationer vars verksamhet de vill stödja. En biståndsorganisation har därför arbetat fram samlösningar tillsammans med transnationella organisationer, Sida och Utrikesdepartementet. Särskilt för mindre föreningar är det generellt ofta mycket svårt att inrätta bankkonton. Som ett problem nämns här att inte alla ideella organisationer till skillnad från företag har registrerade firmatecknare.

3.3 Att få trovärdighet hos samhällsaktörer

I detta avsnitt behandlar vi ideella organisationers insatser för att skapa legitimitet gentemot finansiärer och samhället i stort.

3.3.1 Civilsamhällesorganisationers insatser och åtgärder för att få trovärdighet

Flera av de organisationer som ingår är medlemmar i Giva Sverige som är en branschorganisation för ideella organisationer som har insamling som en del av sin finansiering. De organisationer som är med i Giva är också godkända av Svensk insamlingskontroll⁹ och har därmed ett så kallat 90-konto. Dessa medlemskap sägs medföra både interna och externa effekter. Interna effekter då organisationerna behöver leva upp till de kvalitetsstandarder i sin ekonomiska redovisning som Giva och Svensk insamlingskontroll satt upp, vilket till viss del tycks ha fungerat som en katalysator i deras eget arbete med höga standarder för ekonomisk kontroll och redovisning, bland annat genom att ta del av utbildningar och kompetensutveckling. Externa effekter då medlemskapet i dessa organisationer bedöms signalera trygghet till både givare och offentliga finansiärer. Att vara medlem i Giva Sverige och vara ansluten till Svensk insamlingskontroll lyfts återkommande i intervjuerna som legitimitetsfrämjande och det bidrar till att stärka organisationers varumärke.

Några av de intervjuade beskriver att visselblåsarfunktionen typiskt sett används för att informera om missförhållanden som gäller misstanke om sexuella övergrepp, problem i

⁹ Svensk Insamlingskontroll är en oberoende ideell organisation som i givarens intresse arbetar med kontroll av att insamlade medel används till rätt ändamål. Organisationen utför också granskning och kontroll av så kallade 90-konton.

arbetsmiljön eller interna konflikter, men det händer även att misstankar om välfärdsbrottslighet kommer till organisationens kännedom via dessa kanaler. Även misstankar om jävsförhållanden har anmälts på det sättet. Visselblåsarfunktionen tycks kunna fylla en än viktigare roll i samarbetet med utländska organisationer. Samtliga representanter för organisationer som bedriver eller ger medel till internationellt utvecklingssamarbete menar att visselblåsning är både viktigt för att upptäcka ekonomiska oegentligheter och att den också används i detta syfte.

Flera av de intervjuade pekar vidare på att det är viktigt att ha god dokumentation för att ha möjlighet att kunna betala tillbaka pengar som inte använts som planerat. Det rör framför allt organisationer som får pengar på förhand utifrån en uppskattad verksamhetsvolym, till exempel när det gäller att erbjuda läxhjälp eller fritidsverksamhet för barn och unga.

För paraplyorganisationen Studieförbunden har uppmärksamheten kring bidragsbrott inneburit en kraftig mobilisering av resurser för kvalitetssäkring av sin verksamhet. Organisationen tog bland annat fram ett stort åtgärds paket 2019–2022. Några centrala punkter är att utveckla ett gemensamt IT-system som baseras på riskindikatorer och att samköra alla studieförbundens register fyra gånger per år för att förhindra dubbelregistreringar och därmed dubbla ersättningar. Vidare har man verkat för större digital spårbarhet. Det riskbaserade förhållningssättet avspeglar sig också i att göra risk- och väsentlighetsanalyser i samband med att Studieförbunden och deras medlemsorganisationer etablerar kontakt med nya samarbetspartner. Samtliga åtgärder utgör sätt för Studieförbunden och dess medlemmar att återupprätta legitimiteten hos offentliga aktörer och samhället i stort.

Några av informanterna menar att det kan finnas en naivitet i ideella organisationer i form av att man utgår från att alla medlemmar arbetar för samma högre syfte. En intervju person uttrycker det så här:

Men man kan också säga att det finns ett slags vänskapstillit. Det vill säga, man kan absolut inte tro att en person i organisationen kan vara en bedragare och då har vi fått lov att säga ibland att det är just det som är bedragare. Deras kännetecken är att de ju skapar extremt mycket tillit.

Men naiviteten riskerar också att medlemmarna blundar för till exempel jävsproblematik. Det kan handla om att enbart personer som är släkt med varandra utgör en hel styrelse, att en organisation köper tjänster av någon som står en nära eller att medlemmar utsätts för påtryckningar om att hjälpa utomstående som tillhör samma sociala grupp utöver vad organisationen annars kan erbjuda. Flera organisationer har därför tagit fram egna jävspolicys.

3.3.2 Alltför mycket kontroll skymmer ibland sikten för nyttan

Flera av informanterna framhåller att ett positivt varumärke byggs genom att visa upp de positiva effekterna med en verksamhet. Det kan till exempel röra arbetsintegration, bättre levnadsvillkor för människor i länder med utbredd fattigdom eller bättre skolresultat. När kraven på kontroll och uppföljning blir alltför resurskrävande tar det fokus från att sprida kunskap och information om nyttan som verksamheterna i civilsamhället åstadkommer menar flera av de intervjuade.

Många av de intervjuade är angelägna om att mäta och kommunicera effekterna av sin verksamhet. Samtidigt inser de att det är svårt att till exempel mäta social innovation och att effekterna många gånger först uppstår efter lång tid. Två informanter känner till att myndigheter såsom Socialstyrelsen och MUCF arbetar med att ta fram riktlinjer och stöd för att i högre grad än idag kunna mäta effekter. Detta tycks också till viss del ske i dialog med

de ideella organisationerna som brukar söka statsbidrag från dessa myndigheter. En informant önskar också att det fanns tydligare anvisningar om redovisning av effekter.

Flera av de intervjuade berättar att de själva håller på att utveckla metoder för att kunna mäta effekter av sin verksamhet. Det återspeglar sig bland annat i att flera av dem vi intervjuat också är medlemmar i den ideella föreningen Effektfullt (2023) som har till syfte att verka för "att organisationer från alla sektorer ska stärka sin förmåga att mäta, analysera och synliggöra sina effekter på människor och miljö, samt använda resultaten för att lära och göra ännu större nytta."

Det externa trycket mot en större professionalisering avseende ekonomihantering för också med sig att organisationerna ibland kan känna sig bli reducerade till att främst agera som skickliga administratörer, vilket enligt dem står i konflikt med att utveckla verksamheten med tanke på att resurserna är begränsade. Således hamnar organisationerna lätt i en reaktiv position snarare än att driva verksamheten utifrån sina idéer och mål. En organisationsföreträdare problematiserar denna balansgång:

Sen tror jag också att om vi ska behålla den innovationskraft som ändå finns hos civilsamhället och de sociala företagen, då kan vi inte vara alltför fyrkantiga. Vi måste klara av att acceptera att ja, vi kommer att svälja en del myggor. Vi får försöka se till att hejda kamelerna, men vi kommer att svälja en del myggor och det är inte hela världen för det är värt det i förhållande till all den innovationskraft vi får in i civilsamhället och liksom skapa en "mission drift" i stället för att vi bara ska anpassa oss till systemet.

Här menar några av de intervjuade att de skulle kunna bedriva mer effektiv verksamhet med något mindre styrning och kontroll från det offentliga sida. Det handlar dels om att regler som de är utformade idag hindrar organisationer från att vara snabbfotade och från att våga testa nya grepp som man inte vet ger resultat som det aktivitetsstyrda bidraget baseras på, dels att det innebär att en mindre andel bidrag går till faktisk verksamhet i stället för till administration. När det gäller det sistnämnda är det ett särskilt bekymmer för lokala organisationer där det inte alltid känns rimligt att till exempel anlita externa revisorer när själva bidraget är ganska litet.

För Riksidrottsförbundet för det med sig svåra avvägningar när de ska fördela sina bidrag, eftersom förordningen som bidraget styrs av inte anger hur stor andel som får gå till administration respektive verksamhet. I samband med detta lyfter också flera av de intervjuade att det vore önskvärt att kunna öronmärka en del av sin budget för interna kontroller och uppföljning vid ansökan om bidrag utan att det riskerar att mindre pengar beviljas för själva verksamheten. Här lyfts till exempel MUCF fram som mer angelägna om att förhindra att pengar används fel än att den offentligt finansierade verksamheten gör nytta, medan Riksidrottsförbundet ses som en finansierad som lägger mer fokus på att de finansierade föreningar kan utveckla sin verksamhet. Några av de intervjuade anser att det borde finnas en samhällelig tolerans för att mindre felaktigheter ibland kan uppstå på grund av misstag eller att vissa detaljerade regler är svåra att förstå och följa, till exempel i kontakten med Arbetsförmedlingen, så länge de aktuella organisationerna bidrar med samhällsnytta.

3.4 Effekt av debatten på civilsamhällets organisationer

I detta avsnitt redogör vi för intervjupersonernas erfarenheter av hur de statliga granskningarna och den allmänna debatten kring välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar

och andra ekonomiska oegentligheter påverkar deras organisationernas möjligheter att arbeta i enlighet med sina syften.

3.4.1 De statliga granskningarna och den allmänna debatten påverkar civilsamhällesorganisationerna negativt

De flesta intervjupersonerna har noterat att bidragsgivare, både kommunala och statliga, har ökat kontrollen. Konkret märks det att myndigheter har anställt mer personal som specifikt arbetar med ekonomisk granskning och att granskningen generellt upplevs som mer generöst. Här nämns till exempel Arbetsförmedlingen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Kammarkollegiet som hanterar Allmänna arvsfonden. Denna bild ges även i några av de statliga granskningarna (Riksrevisionen 2023; Statskontoret 2023). Som tidigare nämnts uppfattar flera intervjupersoner att den administrativa bördan som följer med att ansöka och redovisa offentliga bidrag som uppgår till relativt små belopp som oproportionerligt stor.

När det gäller Studieförbunden har just de uppmärksammade bedrägerierna som studieförbunden själva upptäckte under 2019 och som följdes av ett omfattande kvalitetsarbete inom organisationen där systemen för kontroll och utbetalning av pengar har förändrats i grunden (se t.ex. Folkbildningsrådet 2022; Studieförbunden 2022) fått negativa följder. Händelserna i sig uppmärksammades i media men det efterföljande kvalitetsarbetet har inte fått lika stort medialt genomslag. Två år efter att bedrägerierna upptäcktes initierade Riksrevisionen en granskning som presenterades år 2022 vilket återigen väckte medialt intresse. Studieförbunden bedömer Studieförbunden att det har bidragit till att bidragen för folkbildningen har minskat och aviserats att fortsatt minska. Men paraplyorganisationen Studieförbunden upplever också att medieuppmärksamheten och den politiska debatten inneburit att studieförbunden av vissa aktörer numera kopplas samman med fusk, även om vissa medlemsförbund är mer utsatta än andra.

Även en representant för en annan organisation med omfattande erfarenhet av negativ medieuppmärksamhet som handlat om både ineffektiv verksamhet och ekonomiska oegentligheter, upplever sig ha drabbats när en journalist tog kontakt med alla organisationens finansiärer. I praktiken kunde organisationen dock fortfarande få medel.

Olika folkbildningsorganisationer har de flesta organisationerna inte upplevt lika tydliga effekter. I stället har de känt av en förstärkning av myndigheternas kontroller och ökade krav vid ansökningar och redovisningar. Både utlöst av hårdare krav och på eget initiativ har de förstärkt arbetet med att förstärka sina rutiner och kontroller för att förhindra ekonomiska oegentligheter. De har också sett sig tvungna att i högre grad synliggöra sitt arbete med rutiner och kontroller, främst gentemot finansiärer, både offentliga och privata.

Den upplevda misstänkliggörande retoriken kring folkbildningen har ännu inte lett till någon minskning av Sisu Idrottsutbildarnas möjligheter att bedriva folkbildning enligt den representant vi intervjuat. Däremot har det lett till interna diskussioner om huruvida det är vore klokt att mer aktivt distansera sig från Studieförbunden som får sina medel från Folkbildningsrådet för att minska risken för smittoeffekter. Sisu Idrottsutbildarna upplever också att om de förväntas alltmer agera som en myndighet i sin roll med att fördela, och framför allt kontrollera och följa upp, statens bidrag finns en risk att tappa det som utmärker verksamheten, det vill säga folkbildningsrörelsens ideal. Detta kan i förlängningen innebära mindre förtroende för organisationen inom det bredare civilsamhället.

En representant för en organisation nämner att de har förstärkt sin beredskap att kunna hantera kriser i samband med medierapportering. Det kan handla om att snabbt agera genom att utreda och förklara hur felet har kunnat hända, samt ge utförliga svar om sitt förebyggande arbete och vidtagna åtgärder.

3.4.2 Den allmänna debatten om ekonomiska oegentligheter upplevs ge en skev bild om hur utbrett problemet är

Ungefär tre fjärdedelar av de intervjuade organisationsföreträdare upplever att den allmänna debatten där civilsamhället uppmärksammas på kritiska sätt har påverkat dem negativt. Övriga intervjuade uppger att de antingen inte är särskilt medvetna om debatten eller att de inte upplever att det påverkar deras organisations verksamhet.

Några intervjupersoner berättar att medial uppmärksamhet av ekonomiska oegentligheter har lett till en större misstänksamhet mot deras organisation. Exempelvis menar en organisationsrepresentant vars medlemmar är sociala företag att Arbetsförmedlingen numera oftare ställer kritiska frågor om deras verksamhet.

Några informanter framför också att den allmänna debatten lätt ger sken av att problemet med välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar eller andra ekonomiska oegentligheter är mycket större än vad det faktiskt är. Här uppfattar också några organisationsföreträdare att den debatt som handlar om välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar i samhället generellt kan smitta av sig på hela civilsamhället trots att problemet enligt deras erfarenheter inte alls är särskilt utbrett.

Några få organisationer är osäkra kring hur långt allmänhetens minne sträcker sig när de hänvisar till att det funnits stora skandaler i stora väletablerade civilsamhällesorganisationer samtidigt som dessa organisationer idag har stort anseende. Till exempel nämns återkommande den omfattande förskingringen av pengar av Svenska Röda Korsets dåvarande kommunikationschef 2009 (Röda korset u.å.).

3.4.3 Negativ uppmärksamhet kring andras fel smittar av sig

Några av de intervjuade vittnar om smittoeffekter av skandaler i andra organisationer eller i samband med tidigare företrädares agerande i den egna organisationen. Oftast har dessa skandaler även uppmärksammats i media.

Flera av dessa intervjupersoner menar att de upplever att hela civilsamhället dras över en kam och framställs som aktörer som inte går att lita på. Mediernas bevakning uppfattas som inte tillräckligt nyanserad samtidigt som allmänheten inte kan antas ha tillräckligt med kunskap för att kunna skilja mellan olika specifika organisationer eller typer av organisationer. Oftare än ekonomiska oegentligheter lyfts enligt dessa intervjupersoner frågor som i grunden har med demokrativillkoret att göra. Det vill säga att olika frågor som har gemensamt att civilsamhällesorganisationer framställs som tveksamma blandas samman. Det kan handla om etniska organisationer, studieförbund eller ungdomsförbund. Att vissa typer av organisationer, till exempel muslimska föreningar, oftare blir kritiserade medialt har också uppmärksammats i en forskningsrapport på uppdrag av Folkbildningsrådet (Amnå 2019).

När det gäller folkbildningen menar representanten för Riksidrottsförbundet att det finns en tendens att negativ uppmärksamhet kring studieförbund som får anslag via Folkbildningsrådet även drabbar den folkbildningsverksamhet som finansieras av regeringen via Sisu Idrottsutbildarna.

Utöver att organisationer drabbas negativt av generaliseringar som har att göra med att pengar skulle ha använts på fel sätt upplever några intervjupersoner att vissa typer av organisationer inte har stöd av den nuvarande regeringen. Det kan handla om att de engagerar sig för vissa målgrupper eller tematiska områden som inte står högt i kurs i det politiska samtidsklimatet. Det yttrar sig bland annat i en upplevelse av att medlemmar eller målgrupper misstänkliggörs i den offentliga debatten. Anklagelserna upplevs av intervjupersonerna som svävande och därmed svåra att bemöta. En av de intervjuade

uttrycker uppfattningen att anklagelser om fusk kan användas som svepskäl från finansiärens sida för att dra in pengar när det egentligen handlar om verksamhetens karaktär som inte gillas av alla politiker.

Exempel på det är organisationer som engagerar sig för personer med invandrabakgrund, däribland föreningar för etniska kulturföreningar, och biståndsorganisationer. Här handlar det inte nödvändigtvis om att det skulle ha förekommit några oegentligheter, utan att verksamhetens syfte upplevs vara ifrågasatt. Likväl menar en organisation att det även syns tydligt "rasistiska föreställningar" i den offentliga debatten där deras målgrupper misstänkliggörs mer generellt. En annan organisationsföreträdare uttrycker det så här:

Det finns ju ett narrativ som spinnas om att personer med annan etnisk bakgrund är snyltare, tjuvar, kriminella. Förstörare av samhället. [...] Där pekas vi ut som ett tydligt problem. Konkret något som går att åtgärda. Det är det som hände när regeringen beslutade att dra bort ett helt bidragssystem. Det är ovanligt i svensk praxis. Att man gör det med kort varsel, utan samråd och utan avtrappning.

Några intervjupersoner anser att den offentliga debatten kring att offentliga medel inte skulle ha använts på det sätt som var avsett liksom ett hårdnat politiskt klimat som vänder sig mot viss typ av verksamhet eller vissa grupper skapar en osäkerhet kring långsiktigheten i bidragen och eventuellt kommande ändringar av bidragsinriktningar. Olika intervjupersoner lyfter som exempel att de offentliga medlen för internationellt utvecklingsarbetet minskat samt att Skolverkets stöd till ideella läxhjälpverksamheter och bidraget för etnisk organisering tagits bort.

Även organisationer som arbetar med andra tematiska områden eller målgrupper är medvetna om denna debatt. Ett allmänt fokus på hårdare tag när det gäller brottslighet samt lag och ordning generellt kan, enligt några intervjupersoner i organisationer som arbetar med utsatta grupper, riskera drabba olika individer. Det kan handla om målgrupper eller anställda och volontärer som jobbar med målgrupper som på senare tid oftare möter misstänksamhet. Det kan också handla om att de kan vara svårare att rekrytera ideella som vill engagera sig för utsatta grupper såsom ensamkommande, flyktingar, personer i hemlöshet eller missbruk, eller personer som tidigare begått brott. En lokal organisation upplever också att sverigedemokratiska kommunpolitiker verkar för att de inte ska få bidrag och misstänker att det beror på att organisationen engagerar sig för grupper som inte gillas av just detta parti.

Inga organisationer har konkreta erfarenheter av att medlemmar hoppat av, att det är svårt att få volontärer eller försvårar att få framtida finansiering bortsett från möjligen en större kontrollapparat. Däremot uttrycker ett antal organisationer en vag rädsla för om att det skulle kunna påverka viljan att bli medlem eller donera pengar.

Flera intervjuade organisationsföreträdare menar också att en debatt där civilsamhällesorganisationer främst framställs som problematiska bidrar till, som tidigare nämnts, att undergräva det etablerade samhällskontraktet som innebär att civilsamhället ses som en viktig kraft i en positiv samhällsutveckling och verkar demokratifrämjande. Flera organisationer har också utmaningar med att kännedomen om deras existens och samhällsbidrag från början är låg. Att debatten upplevs verka i en riktning där civilsamhällesorganisationers insatser inte erkänns innebär därmed ytterligare utmaningar. Här upplever sig civilsamhället generellt som den svagare och därmed inte så röststarka parten.

3.5 Intervjupersonernas rekommendationer och åtgärder

De intervjuade lyfter en rad olika rekommendationer och åtgärder vilka redovisas i detta avsnitt. Vi väljer att presentera dessa rekommendationer och åtgärder, uppdelat på vad flera av de intervjuade föreslår och vad enskilda intervjuade lyfter. Vi visar även på kopplingar till tidigare utredningar när så är fallet.

3.5.1 Förslag från flera av de intervjuade

Genomgående i intervjuerna framhålls vikten av ett erkännande av civilsamhällets samhällsbidrag. Det kan innebära att se civilsamhällesaktörer som viktigt komplement till offentlig sektor i att erbjuda välfärdstjänster och att kunna agera snabbt vid större kriser. Men det innebär också att erkänna och värdera civilsamhällets roll som demokratiaktör, till exempel genom många organisationers folkrörelsekoppling, deras funktion som demokratiskola och som granskare av makthavare. Med det följer också krav om att bli betraktad som jämlik part i dialogprocesser.

Här lyfts NOD som en viktig aktör för att skapa jämbördiga möten och diskussionsforum. Även att se till att civilsamhällesaktörer tillfrågas i samband med statliga utredningar och ingår i referensgrupper när det rör ämnen som kan beröra dem lyfts som ett önskemål. Detta förslag har bland annat tidigare lyfts i betänkandet av utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13). Konkret kan det innebära att det offentliga implementerar regeländringar stegvis där övergångsperioder tillåter civilsamhället att anpassa sig i en takt som inte skapar alltför stora problem.

Det framkommer i intervjumaterialet att många organisationer bedömer kunskapen om det civila samhällets villkor som relativt låg hos såväl offentliga aktörer som banker. Flera organisationer menar att det krävs större kompetens hos myndigheter och kommuner kring civilsamhällets särart, logik och funktionssätt. Exempelvis kan det handla om en medvetenhet om att många ideella föreningar är små och saknar anställda samt att det finns en stor mångfald i sätten att organisera sig, vilket innebär att inte alla passar in i samma mall vid kontakten med det offentliga. Detta tycks framför allt beröra myndigheter som inte primärt arbetar med att bevilja medel till ideella verksamheter. Samma synsätt visar sig i MUCF:s senaste uppföljning av ideella föreningars villkor från 2022 där 71 procent av de organisationer som har anställda anser att de offentliga företrädare som de möter har förståelse för organisationens villkor och förutsättningar, medan 76 procent av organisationer utan anställda har denna uppfattning (MUCF 2023). Brå (Angerbrandt m.fl. 2022) noterar också att kommuner och regioner behöver stärka sin kompetens att tolka uppgifter och dokument som visar företags och föreningars ekonomiska förhållanden.

Flera organisationer för fram att det ska vara lätt att göra rätt. Detta gäller såväl att upprätta interna strukturer och efterleva interna rutiner som att bidragsfördelning myndigheter skapar system för att minska risken för brott och misstag. Från myndigheternas sida skulle det kunna innebära att förtydliga sina regelverk ytterligare för att det ska vara lätt att förstå varför vissa frågor ställs i diverse formulär. Detta skulle framför allt underlätta för mindre organisationer eller organisationer som är mindre vana att ansöka om och avrapportera om användningen av bidrag.

I stort sett alla intervjuade håller i grunden med om att det är rimligt att ha krav om tydliga årsredovisningar liksom intern och extern revision, i det senare framför allt när det gäller bidrag av betydande storlek. Flera av de intervjuade önskar att kraven på uppföljning, kontroll och redovisning av användningen av offentliga medel skulle vara mer proportionerliga, det vill säga att relativt små bidrag ska kräva mindre arbete från deras sida

än stora bidrag. En organisation framhåller att till exempel stora och välkända organisationer skulle behövas granskas mindre eller att det enbart skulle behövas uppdateringar, jämfört med mindre och oetablerade organisationer. Att till exempel krav på revisorsgranskning har negativa ekonomiska konsekvenser lyfts bland annat i en statlig utredning (SOU 2021:61). Ett par av de intervjuade önskar även att det ska vara möjligt att kunna budgetera medel för framför allt kostnader för extern revisor i samband med sina bidragsansökningar.

Flera av de intervjuade menar att en höjning av kompetensen på alla nivåer i organisationen, särskilt på lägre nivåer är avgörande för att långsiktigt förebygga risken för oegentligheter. I en organisation utbildar man till exempel kassörer på distriktsnivå som i sin tur förväntas utbilda förtroendevalda på lokal nivå. En informant föreslår att det skulle kunna finnas generella högskoleutbildningar om civilsamhället likt de som finns i USA, främst med inriktning ekonomi och ledarskap, för att öka kunskapsnivån bland anställd personal i civilsamhället.

Ingen av de intervjuade organisationerna är med i Kammarkollegiets register över idéburna välfärdsorganisationer och flera känner inte heller till det, vilket främst beror på att de inte utför välfärdsverksamhet mot offentlig ersättning eller deltar i offentliga upphandlingar av sådana tjänster. Däremot ställer sig flera positiva till möjligheten att ingå i ett frivilligt företrädarregister som gör det lättare att interagera med offentliga aktörer eller banker, framför allt då det inte finns någon motsvarighet till Bolagsverkets register över firmatecknare för ideella föreningar. Detta förslag har också lyfts fram av företrädare för kommuner och regioner som Brå intervjuat (Angerbrandt m.fl. 2022). Även inrättandet av ett regelrätt företrädarregister för ideella föreningar som uppbär offentliga bidrag har föreslagits i olika utredningar (Angerbrandt m.fl. 2022; Riksrevisionen 2024).

De flesta organisationer vi intervjuat ser positivt på någon form av myndighetsgemensam bidragsdatabas för att förebygga dubbla utbetalningar eller att oseriösa aktörer kan få bidrag från fler källor efter att ha blivit avslöjade som just oseriösa. Ett sådant nationellt register för alla föreningar som fått statsbidrag, vilket ändamål som ansökan rör och om myndigheterna beviljat eller avslagit den har även föreslagits av Statskontoret (2017, 2023) och Riksrevisionen (2023; 2024). Samtidigt lyfts att det också kan finnas en risk för att organisationer kan bli stigmatiserade ifall eventuella svartlistningar skulle baseras på godtyckliga bedömningar eller anklagelser som inte blivit tillräckligt utredda och där egentligen inga oegentligheter förekommit, vare sig avseende ekonomi eller demokrativilloret som många statsbidrag ställer. Kopplat till det menar även några företrädare att det vore positivt om civilsamhällesorganisationer skulle kunna lämna sina uppgifter om ekonomi och annat som är relevant i sammanhanget samlat på ett och samma ställe för att minska den administrativa bördan. Någon föreslår även en myndighetsgemensam återrapporteringsmall med samma syfte.

Generellt efterfrågar flera av de intervjuade större enhetlighet i hur organisationerna ska redovisa sina bidrag. En organisation föreslår till och med att mallarna för återrapportering skulle kunna se likadana ut för alla statliga bidragsgivare. En annan menar att länsstyrelserna som är likartat organiserade skulle kunna ha samma system.

3.5.2 Förslag från enstaka av de intervjuade

En av de intervjuade lyfter fram vikten av partsgemensamma diskussioner om lösningar just då kontrollsystemen inte alltid upplevs som så verklighetsanpassade. Ett exempel är stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden där lönebidrag spelar en viktig roll för att civilsamhällesorganisationer kan hjälpa till att människor kan komma in i eller tillbaka till arbetslivet. Just när det gäller arbetsintegrerande företag önskar en organisation att det

fanns en förteckning över vad som täcks in av de minimis-reglerna¹⁰ hos samtliga myndigheter för att undvika göra fel. Vidare skulle det kunna finnas fasta klasser i lönebidragsrapporteringen för bedömningen av arbetets omfattning likt Arbetsförmedlingens system kring sjukpenning, eftersom det för arbetsintegrerande arbetsgivare ofta är svårt att vara så exakt som systemet kräver.

En av de intervjuade menar att de som organisation skulle uppskatta om effektmått efterfrågas i större utsträckning, vilket till och med skulle kunna vara inskrivet i myndigheternas regleringsbrev. På så sätt skulle fokus igen hamna på den nytta som civilsamhällesaktörerna anser sig skapa i stället för att bidra till en bild där ideella aktörer ses som potentiella brottslingar eller att grupper de engagerar sig för misstänkliggörs.

Ett konkret förslag är att Utbetalningsmyndighetens uppdrag även skulle kunna omfatta att samla information som är relevant som underlag för utbetalning av statsbidrag till civilsamhället. Från ett sådant system skulle även paraplyorganisationer som Riksidrottsförbundet, Folkbildningsrådet och Svenskt friluftsliv som fördelar statsbidrag enligt förordning kunna inhämta de uppgifter de behöver för sina bedömningar. Vi tolkar det som ett önskemål om en likvärdig bedömning och att minska dubbelarbete.

En av de intervjuade för fram att paraplyorganisationerna bör fortsatt spela en viktig roll i att föra organisationers talan och bidra med att ta fram riktlinjer för att förebygga välfärdsbrottslighet. Här nämns till exempel Fremia, Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Folkbildningsrådet och Svenska kyrkan.

3.6 Sammanfattande slutsatser

I detta avsnitt sammanfattas de huvudsakliga slutsatserna utifrån studiens frågeställningar.

3.6.1 Hur vanligt förekommande uppfattar civilsamhällesorganisationer att problem med välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar och oegentligheter är?

De intervjuade företrädarna uppfattar förekomsten av välfärdsbrott, felaktiga utbetalningar och andra ekonomiska oegentligheter som marginell. Samtidigt framhåller organisationsrepresentanterna att de är medvetna om riskerna och är angelägna om att minimera dem. Vidare efterfrågas mer stöd från myndigheter för att hantera dessa frågor, utöver de generella krav som finns på transparens och redovisning.

3.6.2 Hur påverkar lagar och regler för att motverka välfärdsbrott civilsamhällets organisationer?

Företrädarna för organisationerna betonar vikten av att skapa legitimitet och trovärdighet hos aktörer i samhället genom att påvisa ansvarstagande och transparens i ekonomisk redovisning och genomförande av projekten. Det finns med andra ord en ömsesidig överenskommelse om förväntningar på återrapportering och kontroll. I delar lyfts dock fram att vissa regelverk inte är anpassade för civilsamhällets logiker och då kan skapa vissa inlåsningseffekter.

¹⁰ Ett vanligt sätt att hantera inslag av statsstöd i projekt är att tillämpa EU:s bestämmelser om stöd av mindre betydelse, så kallat försumbart stöd (de minimis), enligt EU-kommissionens förordning nr 2023/2831. <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/sokfinansiering/handbocker/handbokforationellaprojektmedel/planera/2kravpaperojektet/folgeusreglerforstatsstod.2264.html>

3.6.3 Vilka utmaningar och hinder stöter organisationerna på i sitt arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar och oegentligheter?

Undersökningen visar på att ökade krav bidrar till att alltmer resurser behöver läggas på administration. Då organisationer i civilsamhället bedriver sina verksamheter utifrån knappa finansiella resurser så även personella ställs frågan om möjligheterna att utföra demokratiuppdraget på sin spets. I ljuset av att verksamheterna bedrivs med knappa resurser blir samarbetspartners som besitter vissa kompetenser eller resurser allt viktigare. En utmaning som dock lyfts i intervjuerna är möjligheterna att bedriva kontroll i verksamheter, både mellan central och lokal nivå i organisationen men även i förhållande till samarbetspartners.

3.6.4 Vilka effekter har myndigheters åtgärder för att motverka ekonomiska oegentligheter på civilsamhället?

Civilsamhällesrepresentanterna lyfter fram en ökande trend av byråkratisering och professionalisering, drivet delvis av hårdare krav från finansiärer men även av ökad vilja internt av att ha förutsättningar för att göra rätt. Denna utveckling innebär utmaningar särskilt för mindre organisationer då en större del av resurserna går till administration snarare än kärnverksamhet. Samtidigt framhålls att professionaliseringen och utvecklingen av rutiner och processer för kvalitetssäkring bidragit till att motverka välfärdsbrottslighet.

3.6.5 Hur påverkar debatten kring välfärdsbrott civilsamhällets organisationer?

Sammantaget kan vi dra slutsatsen att media och den allmänna debatten om civilsamhället har kommit att alltmer fokusera på välfärdsbrott och ekonomiska oegentligheter på bekostnad av den faktiska nyttan som civilsamhället bidrar med. Det i sin tur har bidragit till att allt fler organisationer i civilsamhället har börjat utarbeta modeller och metoder för att visa på effekt och nytta.

3.6.6 Vad behöver riktlinjer och rekommendationer för framtida åtgärder och samarbete mellan civilsamhället och myndigheterna innehålla? Vilka lösningsförslag har civilsamhällets organisationer för att motverka risken för välfärdsbrottslighet och felaktiga utbetalningar?

De riktlinjer och rekommendationer som framkommer i studien kan summeras som följer:

- Ett tydligare erkännande av civilsamhällets roll som en viktig del av samhällsbygget, demokratin och välfärden. Civilsamhällets kompletterande roll bör uppmärksammas och att dialogen mellan offentliga aktörer och aktörer bör präglas av tillit och jämlikhet.
- Mer proportionerliga krav på återrapportering från bidragsgivare. En dimension som framkommer i studien är att anslagets storlek bör vara dimensionerande för kraven på återrapportering. En annan dimension är att riktlinjer för återrapportering bör bli mer enhetliga mellan bidragsgivare och även skapa förutsättningar för organisationerna i civilsamhället att göra rätt.

De lösningsförslag för att motverka risken för välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar som studien visar på är:

- En fortsatt dialog och samarbete mellan civilsamhället och de offentliga aktörerna för att stärka civilsamhällets förmåga att förebygga och hantera ekonomiska oegentligheter. I studien framkommer att det idag finns en avsaknad av dialog och samarbete i stora delar och att det åligger både civilsamhället och offentliga aktörer att förbättra dialogen och samverkan.
- Anpassade regelverk som tillstår civilsamhällets särart, vilket bland annat innebär kunskapshöjande insatser bland offentliga aktörer och banksektorn framhålls som prioriterade områden.
- Inrättandet av ett företrädarregister för att underlägga kontakterna mellan offentliga aktörer och banker.
- Inrättandet av myndighetsgemensamma bidragsdatabaser för att förebygga dubbla utbetalningar

4 Diskussion

I detta kapitel återkopplar vi studiens resultat till våra teoretiska utgångspunkter. Vidare diskuterar vi några av de aspekter som kommit upp i relation till forskning och annan litteratur för att sätta in dem i ett bredare perspektiv. Genom att relatera studiens resultat till forskning och andra studier är ambitionen att sätta frågan om välfärdsbrottslighet i civilsamhället i olika sammanhang. Det i sin tur kan ge inspiration till det fortsatta arbetet med frågan.

4.1 Ett legitimitetsperspektiv på välfärdsbrottslighet i civilsamhället

Ett antagande i undersökningen har varit att civilsamhället inte har nog legitimitet hos offentliga aktörer för att få godkännande för sitt demokratiuppdrag. I följande avsnitt diskuterar vi resultaten från studien utifrån vad som bidrar till försvagad legitimitet och vad som kan öka legitimitet.

Förekomsten av välfärdsbrott och andra ekonomiska oegentligheter. Undersökningen visar på ett gap mellan civilsamhällorganisationernas bild och den bild myndigheter återger via sina rapporter gällande hur vanligt förekommande välfärdsbrott och ekonomiska oegentligheter i civilsamhället är. Vi ser olika möjliga förklaringar till detta.

Två möjliga förklaringar är av metodologisk karaktär: Risker för att urvalet av organisationer till vår intervjustudie har gett en viss snedvridning. Frågan är även i sig känslig och svår att få direkta svar på i en intervjustuation. Om oegentligheter skett i en organisation vill man gärna åtgärda det och gå vidare, men kanske mindre gärna kommentera saken i en intervjustudie som kan bli offentlig.

En annan förklaring kan vara att trots att civilsamhällorganisationerna under senare år vidtagit förändringar för att förebygga och förhindra välfärdsbrottslighet har dessa inte fångats upp av myndigheternas granskningar. Förändringarna har inte nödvändigtvis alltid fått full effekt i civilsamhällsorganisationerna, och det kan finnas en eftersläpning i när en granskning de facto görs och när den presenteras.

En ytterligare förklaring rör frågan om att vända den minskade legitimitet som civilsamhället förefaller ha ådragit sig genom åren. Brist på legitimitet argumenteras i forskningen som mer påtaglig när den inte finns än när den finns (Pfeffer och Salancik 1978). Ett utfall av undersökningen bör då vara att öka civilsamhällets legitimitet.

Organisatorisk legitimitet kan definieras som "en generaliserad uppfattning eller antagande om att en organisations handlingar är önskvärda, korrekta eller lämpliga inom ett socialt konstruerat system av normer, värderingar, övertygelser och definitioner" (Suchman 1995:574). Forskare argumenterar för att en organisations legitimitet ökar organisationers status i sin omgivning och avleder frågor om dess faktiska kompetens och förmåga när det gäller att leverera viss nytta i samhället (Meyer och Scott 1983; Oliver 1997). Legitimitet ger också tillgång till en mängd olika resurser såsom finansiellt kapital och statligt stöd (Aldrich och Fiol 1994; Meyer och Rowan 1977; Oliver 1990).

4.1.1 Att stärka civilsamhällets legitimitet

Scott (1995) beskriver ett ramverk som omfattar tre områden från vilka legitimitet kan härledas: Regulatorisk, normativ och kognitiv. Att organisationer följer och anpassar sig efter de lagar, regler, standarder och förväntningar som skapats av till exempel regeringen och

myndigheter ger *regulatorisk legitimitet*. Civilsamhällsorganisationerna i vår undersökning förefaller följa externa krav utifrån lagar och regler. Det rör sig då om extern revision och att möta finansiärers krav vilket möjliggörs genom de interna rutiner och processer organisationerna har etablerat. Civilsamhället behöver tydligare visa på hur lagar, regler och krav på återrapportering återspeglar sig i organisationernas interna rutiner och processer.

Att skapa *normativ legitimitet* handlar om att få godkännanden av den omgivande miljön, såsom myndigheter och media. Normativ legitimitet härleds från samhällets normer och värderingar. Professionella normer och värderingar, med betoning på "lämpligt" beteende, utvecklas bland professionella och expertgrupper (DiMaggio och Powell 1983). Ett godkännande är i detta sammanhang ett positivt yttrande som ges av en organisation till en annan. Den stödjande organisationens legitimitet spiller över på den mottagande organisationen och kan vara till nytta för organisationen (jfr. Deephouse och Carter 2005).

En ökande professionalism inom civilsamhällets organisationer kan bidra till att skapa positiv legitimitet men frågan är fortfarande om de uppnår den tröskel som markerar att man har fått tillräckligt med legitimitet för att accepteras av samhället (Rutherford och Buller 2007). Ökad professionalism kan i kombination med ökat fokus på effekter och nytta på sikt stärka legitimiteten. En väg framåt kan vara att få medias och politikens godkännande, genom till exempel positiv publicitet och erkännande om det faktiska bidraget till demokratiutveckling. Detta i sin tur kan stärka civilsamhällets legitimitet.

Relationen mellan myndigheter och civilsamhället präglas av kontroll på bekostnad av tillit. Utifrån civilsamhällets perspektiv hämmas därför deras förmåga att visa på nyttan och värdet med verksamheterna. En vidare tolkning är att det ger begränsade möjligheter att utföra demokratiuppdraget. Med andra ord, civilsamhället har svårt att skapa kognitiv legitimitet (Aldrich och Fiol 1994). De insatser som pågår med att visa effekterna av civilsamhällets arbete, vilket flera av de intervjuade lyfter kan på sikt öka den kognitiva legitimiteten.

4.2 Låg kunskap om problemens omfattning och karaktär

Vi kan konstatera att de frågeställningar vi undersökt i denna studie generellt är underutforskade. Följaktligen vet vi inte särskilt mycket om vare sig problemets omfattning och karaktär eller dess konsekvenser för civilsamhället.

De civilsamhällesorganisationer vi pratat med betraktar välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar och andra ekonomiska oegentligheter som ett marginellt problem. Många är av uppfattningen att oegentligheter sker i relativt liten utsträckning och då främst i lokala föreningar. Intervjupersonernas bild är också att det enbart finns ett fåtal kända fall av organiserad brottslighet eller förskingring av större summor. Ett av de uppmärksammade fallen rör händelserna på Järvafältet där lokala studieförbund nyttjades som en del av den organiserade kriminaliteten. Ett annat exempel där lokala civilsamhällesorganisationer blivit del av den organiserade brottsligheten ligger längre tillbaka i tiden: I fallet med den så kallade Södertäljemaffian genomsyrade ett kriminellt nätverk även delar av det lokala föreningslivet för att begå storskaliga brott (Gunnarson och Rostami 2019).

Det är svårt att bedöma hur omfattande ekonomisk brottslighet som inte kan betraktas som organiserad kriminalitet i civilsamhället är. En svensk studie (Binde, Cisneros Örnberg, och Forsström 2022) identifierade till exempel enbart 14 rättsfall i Sverige där enskilda personers spelmissbruk var anledningen till ekobrott i civilsamhällesorganisationer under en femårsperiod. I praktiken handlade det oftast om förskingring, bedrägeri och stöld. Författarna menar att såväl offentliga som ideella organisationer generellt är dåliga på att upptäcka denna typ av brottslighet. Det är alltså rimligt att anta att det finns ett visst

mörkertal av fall som aldrig upptäcks eller som aldrig blir utredda då de inte prioriteras av polisen.

4.3 Förebyggandet av ekonomiska oegentligheter förstärker en utveckling mot ökad professionalisering

Flera organisationer vi talat med vittnar om att bland annat arbetet med att få tillgång till offentlig finansiering har drivit på en ökad professionalisering i civilsamhället, vilket också har belägg i litteraturen (Andersen 2019; SOU 2016:13; Wijkström och Einarsson 2011). I denna utveckling tycks också de allt högre kraven på ökad styrning, kontroll och kvalitetssäkring spela en viktig roll (se t.ex. SOU 2016:13; SOU 2019:35). Enligt betänkandet från den så kallade palettutredningen (SOU 2016:13) finns flera exempel på situationer då myndigheter likställer allmännyttiga ideella föreningars verksamhet med privat vinstdrivande näringsverksamhet, vilket också tycks återspegla erfarenheterna bland intervjupersonerna i vår studie. Att felaktiga utbetalningar till föreningslivet behandlas tillsammans med utbetalningar till företag och andra juridiska personer från statens sida (Angerbrandt m.fl. 2022; Statskontoret 2023) pekar också i denna riktning. Denna tilltagande professionalisering och byråkratisering tycks inte vara unik för Sverige utan forskare konstaterar att denna utveckling gäller vissa typer av organisationer i hela Norden även om graden varierar¹¹ (Andersen 2019; Clausen 2021; Saglie och Sivesind 2018).

Utöver den ganska självklara konsekvensen att civilsamhällesorganisationer behöver använda en större andel av sina resurser till administrativa uppgifter har det även lyfts att det kan begränsa mångfalden i civilsamhället i stort i och med att mindre organisationer som i högre grad förlitar sig på ideella krafter slås ut i konkurrensen om offentliga medel (SOU 2016:13). För att parera beroendet av statliga finansiering, ofta i form av ett fåtal specialiserade statsbidrag, försöker några organisationer vi pratat med att diversifiera sina intäktskällor. Däremot kvarstår utmaningen att organisationerna enbart kan ansöka, hålla samman och följa upp användningen av pengar i enlighet med kraven från flera finansiärer om anställda med specialiserad kunskap sköter dessa sysslor. Detta riskerar att färre bidragskronor går till själva kärnverksamheten.

4.4 Civilsamhällets samhällsbidrag riskerar att marginaliseras

Många intervjupersoner påpekar att befintliga lagar och regler ofta inte är utformade för att passa ideella organisationers förutsättningar, även om de inte direkt syftar till att förhindra välfärdsbrottslighet. Detta leder till en upplevd maktobalans och ett strukturellt underläge där det framstår som viktigare att civilsamhällesorganisationer inte gör fel i stället för att skapa gynnsamma villkor för att bedriva idéburen verksamhet med allmännyttiga syften.

De intervjuade organisationerna ger en bild av att det har skett en förskjutning i den allmänna debatten där civilsamhället inte längre betraktas som viktig del av samhället, utan mer som en samling av särintressen utan större betydelse för hela samhället. Med det menas att deras bidrag som både röst och service, som granskare av makthavare, liksom som demokratiskola (Prop. 2009/10:55) upplevs spela endast en marginell roll. Underförstått

¹¹ Saglie och Sivesind (2018) menar att många aspekter kring ansvarsutkrävande och transparens vid offentlig finansiering av civilsamhällets verksamhet ännu inte är särskilt mycket reglerade i Norge, vilket de menar talar för att den ömsesidiga tilliten i stora delar kvarstår.

tycks det också medföra en förskjutning mot att det är viktigare att offentliga medel inte används felaktigt, än att fokus ligger på den direkta eller indirekta nytta de gör, för sina medlemmar eller målgrupper, eller för samhället i stort genom sin blotta existens.

Visserligen lyfter några intervjupersoner att vissa statliga bidragsgivare börjat intressera sig mer för eventuella effekter av deras verksamhet, men flera upplever att tilliten till att de bidrar med samhällsnytta inte längre är självklar från det offentligas sida. Vårt samlade intryck är att detta bidrar till att civilsamhällesorganisationerna uppfattar sig vara i underläge, vilket kan leda till en defensiv hållning mot offentliga aktörer. Detta går i linje med att flera av myndighetsrapporterna vi behandlat här snarare fokuserar på att offentliga finansiärer inte ska göra fel vid utbetalningar till civilsamhället, bland annat genom att använda sig av brottsförebyggande kompetens i större utsträckning (se t.ex. Angerbrandt m.fl. 2022; SOU 2023:52), än att underlätta för dem att offentliga medel används enligt organisationers syften och mål.

4.5 Medierna kan påverka både civilsamhällets och statens agerande

Det är svårt för de intervjuade organisationerna att skilja mellan påverkan av offentliga granskningar och att media uppmärksammar välfärdsbrottslighet i civilsamhället generellt. Inte heller alla organisationer upplever sig heller vara påverkade direkt av något av detta. Både statliga rapporter och medierapportering hanteras dock som yttre faktorer som riskerar att skada legitimiteten hos civilsamhället i stort.

I en svensk studie (Grafström, Karlberg, och Windell 2011; 2015) har författarna undersökt mediernas betydelse för organisatorisk legitimitet i civilsamhällesorganisationer, särskilt vid krishändelser inom organisationen. Grafström med flera konstaterar att föreställningen om media som en makthavare har stor betydelse och att medier spelar en nyckelroll i att skapa interna uppfattningar hos organisationer som beskrivs som medialiserade, det vill säga sådana som aktivt förhåller sig till media och är beroende av positiva framställningar. Medvetenhet om att media formar allmänhetens uppfattningar visade sig påverka medialiserade organisationers beteende även innan märkt av faktiska effekter såsom medlemstapp i samband med skandaler. I vår undersökning framkommer detta fenomen enbart i ett fåtal fall intervjuade organisationer, antagligen eftersom de flesta företrädare inte upplever att deras respektive organisationer är särskilt bevakade. Likväl är intervjupersonerna inställda på att de kan behöva försvara sig eller agera utifrån mediernas logik.

Omvänt visar en annan studie (Grafström och Windell 2019) hur mediernas närvaro påverkar även bidragsfördelning myndigheter. Här visade sig bland annat den politiska styrningen mot tydligare krav på transparens och att kommunicera biståndets effekter gå hand i hand med ett större fokus på mediernas betydelse som kanal för att berätta om biståndets effekter. När det gäller vårt tema välfärdsbrottslighet i civilsamhället skulle det kunna innebära att även myndigheter upplever en press från mediernas eller den offentliga debattens sida om att kommunicera sina insatser för att stävja välfärdsbrottslighet och redovisa statsbidragens effekter. Detta skulle kunna leda till att de än mer fokuserar på att agera "rätt" i bemärkelsen att efterfölja regler än på att agera pragmatiskt och därmed optimera resultaten av verksamheten.

4.6 Riskbaserat förhållningssätt är starkare hos offentliga aktörer än i civilsamhället

Flera utredningar konstaterar att statliga förvaltningsmyndigheter behöver arbeta mer riskbaserat för att förebygga, upptäcka och hindra välfärdsbrottslighet, felaktiga utbetalningar och andra ekonomiska oegentligheter. Samtidigt har det på senare tid skett en utveckling i denna riktning hos vissa av myndigheterna (Riksrevisionen 2023; Statskontoret 2023). Även kommunerna tycks vilja arbeta så i större utsträckning, vilket visar sig i förstudier (t.ex. Birkeland, Isacsson, och Salomon 2022; Ekstén, Djurovic, och Salomon 2023) och andra granskningar (t.ex. Göteborgs kommun 2023; KPMG 2022; Lunds kommun 2022) som publicerats på senare tid. Det handlar då om kommunernas arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrottslighet.

Flera översyner konstaterar att den lokala kontrollen av föreningsbidrag inte är tillräcklig och därför behöver stärkas (Angerbrandt m.fl. 2022; Riksrevisionen 2023; Statskontoret 2017, 2023). Det kan handla om att arbeta mer systematiskt utifrån ett riskbaserat förhållningssätt, att upprätta riktlinjer och rutiner för det och att inrätta samordningsfunktioner för att stävja välfärdsbrottslighet. Ett mer riskbaserat arbetssätt skulle kunna minska administrationen för det stora flertalet organisationer då inte samtliga organisationer behöver genomgå lika rigorösa kontroller. Sammantaget tycks dock förslagen inte enbart handla om att arbeta mer träffsäkert, utan om en generell ökning av granskningar och kontroller.

I våra intervjuer kan vi inte se att det riskbaserade arbetssättet skulle vara något som riksorganisationer anammat gentemot sina lokala föreningar, utan att de snarare agerar när de får kännedom om misstänkta oegentligheter. Vad det beror på kan vi inte veta säkert och det kan finnas flera anledningar. Det skulle kunna hänga samman med att ett riskbaserat arbetssätt skulle bli för arbetsamt och dyrt; att riskerna bedöms vara låga; att det rör sig om små summor; eller att det finns en ovilja att misstänkliggöra enskilda medlemsorganisationer.

En tydlig baksida av dessa förstärkningar av kontroller från det offentliga sida är att de kan antas vara kostnadsdrivande, vilket skulle kunna innebära att en mindre andel pengar som är tänkt att gå till det lokala föreningslivet faktiskt når de lokala civilsamhällesaktörerna. Om kontrollerna är generella och inte just riskbaserade kan de också innebära ytterligare administrativa pålagor som påverkar det lokala föreningslivet och därmed viljan att engagera sig. I intervjuerna framkommer att det finns en beredskap bland de aktuella organisationerna att producera detaljerade redovisningar men att sådana lätt blir övermäktigt att anpassa dessa till bidragsgivarnas varierande krav. Mot bakgrund av hur vissa organisationer uppfattar samtidsklimatet ställer vi oss samtidigt frågan om inte riskbaserade analyser som inte utgår från generella kriterier riskerar att diskriminera eller stigmatisera vissa typer av föreningar. Därför bedömer vi det som ytterst viktigt att genomföra även lokala konsekvensanalyser av förstärkta granskningar och kontroller så att inte det offentliga legitima anspråk på att skattemedel används för det de är avsedda för försämrar det lokala föreningslivets möjligheter att ägna sig åt sin kärnverksamhet.

5 Referenser

- Aldrich, Howard E., och C. Marlene Fiol. 1994. "Fools Rush in? The Institutional Context of Industry Creation". *The Academy of Management Review* 19(4):645–70.
- Andersen, Linda Lundgaard. 2019. "Hybride civilsamfundsorganisationer under forandring: Neoliberaler praksisser, marked og civil rettigheder". *Tidsskrift for Arbejdsliv* 21(4):67–75.
- Angerbrandt, Henrik, Johanna Skinnari, och Anna Jonsson. 2022. *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner: fel och oegentligheter bland företag och föreningar*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Binde, Per, Jenny Cisneros Örnberg, och David Forsström. 2022. "Violating trust: a study of court verdicts in cases of gambling-driven economic crimes in the workplace." *Nordic Journal of Criminology (Routledge)* 23(2):212–30.
- Birkeland, Fredrik, August Isacson, och Lena Salomon. 2022. *Förstudie om stadens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott*. Stockholm: PWC.
- Clausen, Mads Roke. 2021. "Transaktionsomkostninger i frivillige sociale organisationer". *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 98(2). doi: <https://doi.org/10.7577/nat.4559>.
- Deephouse, David, och Suzanne Carter. 2005. "An Examination of Differences Between Organizational Legitimacy and Organizational Reputation". *Journal of Management Studies* 42:329–60. doi: 10.1111/j.1467-6486.2005.00499. x.
- DiMaggio, Paul J., och Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review* 48(2):147–60. doi: 10.2307/2095101.
- Dir. 2022:75. *Kommittédirektiv: Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden*.
- Dir. 2023:130. "Kommittédirektiv: Tilläggsdirektiv till utredningen om Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden".
- Effektfullt. 2023. "Om Effektfullt - Därför finns vi". *Effektfullt*. (<https://effektfullt.se/omeffektfullt/>). Hämtat 13 februari 2024.
- Ekstén, Emma, Nikolina Djurovic, och Lena Salomon. 2023. *Förstudie - Kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott*. Stockholm: PWC.
- Falk, Elisabeth. 2021. *Svenska förtroendetrender 1986–2020*. Göteborg: SOM-institutet.
- Giva Sverige. 2022. *Tillit och fördom 2022. Om allmänhetens syn på ideella organisationer, engagemang och givande*. Stockholm: Giva Sverige.

- Grafström, Maria, Pernilla Karlberg, och Karolina Windell. 2011." Constructing legitimacy through media – the case of the Swedish Red Cross". EGOS Colloquium 2011.
- Grafström, Maria, och Karolina Windell. 2019. *Skandaler, opinioner och anseende: Biståndet i ett medialiserat samhälle*. Stockholm: Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)-
- Grafström, Maria, Karolina Windell, och Pernilla Karlberg. 2015." Mediatization of Civil Society Organizations: (De)legitimation of the Swedish Red Cross". *Journal of Civil Society* 11. doi: 10.1080/17448689.2015.1057415.
- Gunnarson, Carina, och Amir Rostami. 2019." Sweden: Organised Crime, Politics and Civil Society". S. 35–49 i Alum, Felia och Gilmour, Stan (red.). *Handbook of Organised Crime and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Göteborgs kommun. 2023. *Verksamhetsberättelse 2022 inom organiserad brottslighet*. Göteborg: Stadsledningskontoret i Göteborg.
- Karolinska institutet. 2023. *Grå litteratur*. <https://kib.ki.se/soka-vardera/gra-litteratur>. Hämtat 21 februari 2024.
- Kantar Public & Medieakademin. 2023. *Förtroendebarametern 2023*. Stockholm: Kantar Public & Medieakademin.
- KPMG. 2022. *Granskning av det förebyggande arbetet mot välfärdsbedrägerier - Region Gotland*. Stockholm: KPMG.
- KUT-delegationen. 2018. *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Rapport 1*. Stockholm: Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (KUT-delegationen).
- Lunds kommun. 2022. *Granskning av interna kontroller kopplade till risken för kvalificerade välfärdsbrott*. Lund: Ernest & Young (EY).
- Meyer, John W., och Brian Rowan. 1977." Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology* 83(2):340–63.
- Meyer, John W., och W. Richard Scott. 1983. *Organizational environments: ritual and rationality*. Beverly Hills: Sage.
- MUCF. 2023. *Ett år med nya utmaningar. Tabellbilaga*. Växjö: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Oliver, Christine. 1990." Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions". *The Academy of Management Review* 15(2):241–65.
- Oliver, Christine. 1991." Strategic Responses to Institutional Processes". *The Academy of Management Review* 16(1):145–79. doi: 10.2307/258610.
- Oliver, Christine. 1997." Sustainable Competitive Advantage: Combining Institutional and Resource-Based Views". *Strategic Management Journal* 18(9):697–713.

- Pfeffer, Jeffrey, och Gerald R. Salancik. 1978. *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*.
- Riksrevisionen. 2022. *Statsbidraget till studieförbunden – kontroll och uppföljning (RiR 2022:20)*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen. 2023. *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället (RiR 2023:7)*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen. 2024. *Allmänna Arvsfonden – pengar som söker mening (RiR 2024:2)*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rutherford, Matthew W., och Paul F. Buller. 2007. "Searching for the Legitimacy Threshold". *Journal of Management Inquiry* 16(1):78–92. doi: 10.1177/1056492606297546.
- Röda Korset. u.å. "Förskingringen av Röda Korsets pengar 2009". *Röda Korset*. (<https://www.rodakorset.se/om-oss/ekonomi/forskingringen-av-roda-korsets-pengar-2009/>). Hämtat 6 februari 2024.
- Saglie, Jo, och Karl Henrik Sivesind. 2018. "Civil society institutions or semi-public agencies? State regulation of parties and voluntary organizations in Norway". *Journal of Civil Society* 14(4):292–310. doi: 10.1080/17448689.2018.1518769.
- Scott, William Richard. 1995. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities*. London: Sage.
- SOU 2016:13. *Palett för ett stärkt civilsamhälle*.
- SOU 2019:35. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Betänkande av Demokrativillkorsutredningen*.
- SOU 2023:52. *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*.
- Statskontoret. 2017. *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret. 2023. *Korrekt utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. Stockholm: Statskontoret.
- Suchman, Mark. 1995. "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". *The Academy of Management Review* 20(3):571–610. doi: 10.2307/258788.
- Trägårdh, Lars, red. 2009. *Tillit i det moderna Sverige: den dumme svensken och andra mysterier*. Stockholm: SNS förlag.
- Wijkström, Filip. 2012. "Mellan omvandling och omförhandling: civilsamhället i samhällskontraktet". S. 1–33 i Wijkström, Filip (red.). *Civilsamhället i samhällskontraktet: en antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press.

Wijkström, Filip, och Torbjörn Einarsson. 2011. *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Stockholm: SSE Institute for Research.

Zeitz, Gerald, Vikas Mittal, och Brian McAulay. 1999." Distinguishing Adoption and Entrenchment of Management Practices: A Framework for Analysis". *Organization Studies* 20(5):741–76. doi: 10.1177/0170840699205003.

Zimmerman, Monica A., och Gerald J. Zeitz. 2002." Beyond Survival: Achieving New Venture Growth by Building Legitimacy". *The Academy of Management Review* 27(3):414–31. doi: 10.2307/4134387.

6 Metodbilaga

6.1 Litteratursökningar

Tabell B1 ger en överblick över de databaser vi genomfört sökningar i.

Tabell B1. Beskrivning av de databaser som har använts

| Databas | Kommentar/Beskrivning |
|--|---|
| Libris | Nationell söktjänst med information om titlar på Kungliga biblioteket och svenska forskningsbibliotek |
| Swepub | Nationell söktjänst för vetenskaplig publicering vid svenska lärosäten. |
| Digitala arkivet (Diva) | DiVA (Digitala Vetenskapliga Arkivet) är den publikationsdatabas som de flesta svenska lärosäten lägger upp sina publikationer i. |
| Academic search premier | Tvärvetenskaplig databas |
| International Bibliography of the Social sciences (IBSS) | Databas för samhällsvetenskaplig och tvärvetenskaplig forskning |
| Google scholar | Googles sökmotor för vetenskapliga webbkällor |

Genom denna breda ansats för att söka litteratur täckte vi in både vetenskapliga uppsatser och så kallad grå litteratur, det vill säga rapporter som exempelvis publicerats av statliga myndigheter och ideella organisationer.

Sökningarna gjordes utifrån ett antal sökord såsom civil society, non-for profit organisation, non-governmental organization. Utifrån dessa sökord skapades så kallade booleska operatörer som kan användas för att exempelvis söka på nyckelord i publikationens titlar och sammanfattningar samtidigt som de går att kombinera. Exempel på detta är:

("civil society" OR nonprofit OR "non-profit" OR "not-for-profit" OR nongovernmental OR ngo OR volunt* OR charit* OR "third sector")

(misconduct* OR Misuse* OR fraud* OR embezzle* OR crime* OR criminal* OR delinquen* OR offender* OR victim* OR accusation*)

(civil society OR nonprofit OR non-for-profit OR governance OR control OR funding)

6.2 Intervjuade organisationer

Representanter från följande organisationer har låtit sig intervjuas:

- Anhörigas riksförbund
- Convictus
- Ensamkommandes förbund Malmö
- Framtidsjorden
- Fryshuset
- IOGT-NTO
- KRIS Umeå (Kriminellas revansch i samhället)
- LSU (Sveriges barn- och ungdomsorganisationer)
- Mattecentrum
- Nya kompisbyrån
- Riksidrottsförbundet/Sisu Idrottsutbildarna

- SIOS (Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige)
- Skoopi (De arbetsintegrerande sociala företagens intresseorganisation)
- SSU (Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund)
- Studieförbunden
- Svenska Afghanistankommittén

