



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-07-04

Diarienummer IOFF-2024-00167

Handläggare

Erik Olsson

Jesper Lunnevi

Telefon: 031 – 368 20 47

E-post: erik.olsson@ioff.goteborg.se

Revidering av Göteborgs Stads riktlinje för fördelning av föreningsbidrag

Förslag till beslut

1. Idrotts- och Föreningsnämnden godkänner förslaget till revidering av Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället, i enlighet med tjänsteutlåtandets bilaga 2.
2. Idrotts- och Föreningsnämnden ger idrotts- och föreningsförvaltningen i uppdrag att översända förslaget till revidering av 'Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället' på remiss i enlighet med tjänsteutlåtandets bilaga 3.
3. Beslutet justeras omedelbart.

Sammanfattning

Idrotts- och Föreningsnämnden har, i enlighet med uppdraget att samordna Göteborgs Stads arbete med föreningsbidrag, genomfört en revidering av Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället. Revideringen av riktlinjen har som målsättning att säkerställa Göteborgs Stads principer vid fördelning av bidrag som effektivitet, transparens, likabehandling och rättssäkerhet. Den reviderade riktlinjen ersätter, efter beslut, den befintliga riktlinjen för föreningsbidrag till civilsamhället i Göteborgs Stad.

Behovet att revidera riktlinjen har uppkommit vid en översyn av nuvarande riktlinje och de brister som uppdragats. Revideringen har som avsikt att minska behovet av avsteg från riktlinjen vid fördelning av bidrag, att utveckla formerna för kontroll av bidragsgrundande underlag samt minska trösklarna för ansökan om föreningsbidrag. Genom att utveckla vissa krav för ansökan om bidrag och formerna för uppföljning av beviljade bidrag blir bidragsgivningen desto mer ändamålsenlig utan att göra avkall på civilsamhällets behov av finansiering. Revideringen av riktlinjen har fokuserat på särskilda delar som berör bidragsfördelningen från inkommen ansökan. Det innebär att avsnitt gällande exempelvis demokrativillkor och associationsformer lämnas oförändrade.

Arbetet med revideringen av riktlinjen har förankrats såväl internt med tjänstepersoner och enhetschefer på Göteborgs Stads bidragsgivande förvaltningar (Idrotts- och Föreningsförvaltningen, förvaltningen för Funktionsstöd, Kulturförvaltningen och Socialförvaltningen Centrum, Nordost, Hisingen och Sydväst) samt representanter för civilsamhället. Vid dessa tillfällen för samverkan har förslagen presenterats och diskuteras för att ge möjlighet till inflytande över processen.

För att nå en tillfredsställande förankring av den reviderade riktlinjen föreslås en remittering till bidragsgivande nämnder. Inkomna synpunkter omhändertas därefter inför den fortsatta beredningen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Revideringen av riktlinjen bedöms inte i huvudsak påverka Göteborgs Stads ekonomi. En av målsättningarna med revideringen är att förebygga felaktiga beslut med efterföljande utbetalningar av bidrag.

En ökad harmonisering bland Göteborgs Stads bidragsgivande förvaltningar anses öka förutsättningarna för en ändamålsenlig fördelning av bidrag baserat på vägledande principer om likabehandling, transparens och rättssäkerhet. Revideringen föreslår ett flertal åtgärder för att minska risken för felaktiga utbetalningar av bidrag vilket i stället ökar möjligheterna för fler att ta del av tillgängliga medel.

Tillämpningen av den reviderade riktlinjen bedöms kunna ske inom ramen för respektive verksamhet och budget.

Bedömning ur ekologisk dimension

Varje enskild nämnd/förvaltning har möjlighet att tillämpa lokala anvisningar som tillämpar riktlinjens bestämmelser utifrån den lokala kontexten. I dessa anvisningar är det vanligt förekommande att enskilda bidragsformer präglas av särskilda villkor som exempelvis tar hänsyn till den ekologiska dimensionen i bedömning av inkomna ansökningar.

Bedömning ur social dimension

En gemensam riktlinje för fördelning av föreningsbidrag till civilsamhället är ett verktyg för att säkerställa en rättssäker fördelning av bidrag. Liksom sökande måste uppfylla krav för att beviljas bidrag behöver även Göteborgs Stad uppfylla krav om likabehandling och transparens i de rutiner som föranleder fördelning av bidrag. En riktlinje som ålägger såväl sökande- som handläggande part med krav och villkor har bäst möjlighet att säkerställa en demokratisk process och en ändamålsenlig bidragsgivning till civilsamhället.

För att säkerställa att bidragsgivningen uppfyller sina syften är det viktigt att kontinuerligt utreda tillämpningen av dess innehåll samt utvärdera utfallet av bidragsgivningen. Nya krav om uppföljning och utvärdering av fördelade bidrag i den reviderade riktlinjen ger möjligheter att samla kunskap om hur formerna för bidragsgivningen fungerar och eventuellt når förväntade resultat.

I arbetet med riktlinjen har representanter för civilsamhället bjudits in till samråd med möjlighet att beskriva sina erfarenheter av att ansöka om bidrag ifrån Göteborgs Stad. Dessa erfarenheter har legat till grund för vilka förslag för revidering av riktlinjen som nu presenteras för att säkerställa en tillgänglig och förutsägbar bidragsgivning. De erfarenheter som delats av civilsamhället ligger även till grund för det fortsatta arbetet med tillämpningen av den reviderade riktlinjen för att erbjuda en tillräckligt harmoniserad bidragsgivning i Göteborgs Stad.

Ett primärt syfte med riktlinjen är att slå fast gemensamma bestämmelser för att undvika en godtycklig handläggning av ansökningar om bidrag. Om riktlinjen inte är tillräcklig i

sin vägledning och måste frångås för att Göteborgs Stads bidragsgivande förvaltningar ska kunna fullgöra sina uppdrag uppstår på nytt risker för godtycklighet. Därför är tillämpningen- och uppföljningen av riktlinjen av särskild vikt för att säkerställa att en godtycklighet inte drabbar civilsamhället.

Samverkan

Samverkan har skett i dialogform med enhetschefer och bidragshandläggare på de bidragsgivande förvaltningarna i Göteborgs Stad samt samrådsform med 10–15 föreningar som mottagit bidrag ifrån respektive förvaltning.

Bilagor

1. Förslag på justeringar (Matris innehållande ursprungliga formuleringar och de förslag på revideringar som nu föreslås)
2. Förslag på revidering av Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället
3. Missiv till remissutskick

Ärendet

Nämnden får i uppdrag att besluta om en revidering av Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället. Förvaltningen föreslår att det nya förslaget remitteras till övriga bidragsgivande förvaltningar (Förvaltningen för funktionsstöd, Kulturförvaltningen och Socialförvaltningen Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst).

Remissvaren ska vara Idrotts- och Föreningsnämnden tillhanda senast 25 oktober 2024.

Slutgiltig prövning av ärendet sker av Kommunfullmäktige efter ytterligare beslut av Idrotts- och Föreningsnämnden.

Beskrivning av ärendet

Uppdragsbeskrivning

Idrotts- och Föreningsförvaltningen påbörjade under 2023 en översyn och sedermera revidering av Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället (hädanefter ”Riktlinjen”). Nuvarande Riktlinje antogs av Kommunfullmäktige i september 2019, § 33, och angav att Idrotts- och Föreningsnämnden har i uppdrag att samordna stadens föreningsbidrag.

Vid översynen av nuvarande Riktlinje framkom behov att revidera dess innehåll med huvudsakligt fokus på att förbättra metoderna för uppföljning av bidrag samt öka graden av harmonisering mellan de bidragsgivande förvaltningarna. Därutöver har vissa delar av bidragsgivningen identifierats där högre krav bör ställas på hur bidragsgrundande handlingar granskas. Den föreslagna revideringen har gjorts med ambitionen att Göteborgs stads fördelning av föreningsbidrag ska präglas av likabehandling, transparens och rättssäkerhet samtidigt som handläggningen av ansökningar om bidrag säkerställer att medel fördelas korrekt.

Sedan den ursprungliga Riktlinjen antogs har bidragsgivande förvaltningar haft mandat att införa lokala anvisningar vars innehåll utgår ifrån Riktlinjens skrivelser med möjlighet till anpassningar och tillämpningar utifrån lokala kontexter. Anvisningarna speglar de olika förvaltningarnas särart och vilken målgrupp de huvudsakligen fördelar bidrag till. Kulturförvaltningen har även beslutat om en egen riktlinje och anammar enbart delar av den stadenövergripande Riktlinjen. Det är de lokala anvisningarna som beskriver vilka bidragsformer respektive förvaltning fördelar, vilka ytterligare krav och villkor som sökande måste uppfylla samt övriga rutiner vid handläggning av inkomna ansökningar om föreningsbidrag.

I enlighet med de bidragsgivande förvaltningarnas ambition att underlätta för civilsamhället att ansöka om föreningsbidrag föreslås nu en revidering av Riktlinjen med målsättning att gradvis öka harmoniseringen mellan förvaltningarna. En något högre harmonisering av Riktlinjen förväntas minska variansen mellan förvaltningarna och därmed öka förutsägbarheten för de som söker föreningsbidrag av Göteborgs Stad. Hur väl harmoniseringen genomförs är beroende av det efterföljande arbetet med att tillämpa den reviderade riktlinjen.

Antalet avvikelser från Riktlinjen har ökat under åren för att möta civilsamhällets behov och förändrade förutsättningar, vilket föranleder en revidering av Riktlinjen vars innehåll i högre utsträckning behöver stämma överens med civilsamhällets förutsättningar. Likaså har processen med revideringen av Riktlinjen identifierat behov inom Göteborgs Stads

bidragsgivande förvaltningar att öka den förvaltningsöverskridande samverkan med syfte att öka förståelsen om civilsamhällets förutsättningar, hur Riktlinjen bör tillämpas och hur handläggning av ansökningar om bidrag bör genomföras.

Avgränsning av uppdraget

I översynens initiala skede ansågs det nödvändigt att avgränsa vilka delar av den befintliga Riktlinjen som skulle vara föremål för revidering. I huvudsak har revideringen fokuserat på Riktlinjens avsnitt som berör hanteringen av bidragsfördelning från dess att en förening ansöker om bidrag. Det innebär att avsnitt av mer principiell karaktär, som exempelvis associationsformer och demokrativillkor, utelämnats vid revideringen.

Detta innebär dock inte att de utelämnade avsnitten i Riktlinjen kommer förbli oförändrade över tid utan kan mycket väl vara föremål för översyn och revidering längre fram. Dessa avsnitt präglas dock av ett förändringsarbete på nationell nivå med förslag på lagstiftning som bör inväntas innan ytterligare förändring sker lokalt.

Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället är ett reglerande styrande dokument som ska fungera som normgivande för den part(er) som omfattas av dess innehåll och ange hur organisationens verksamhet ska bedrivas för att säkerställa bland annat rättssäkerhet och likvärdig service för allmänheten. Utformningen av en riktlinje som dokumenttyp är, enligt Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument¹, präglad av

låg detaljgrad och ett stort handlingsutrymme för den part(er) som omfattas av riktlinjens innehåll. Detta innebär att skrivelserna i den reviderade Riktlinjen är allmänt hållna och inte i detalj preciserar tillvägagångssätt. Det innebär också att intentionerna i revideringen av Riktlinjen, vissa fall, behöver framgå av den senare implementeringen i respektive bidragsgivande förvaltnings lokala anvisningar.



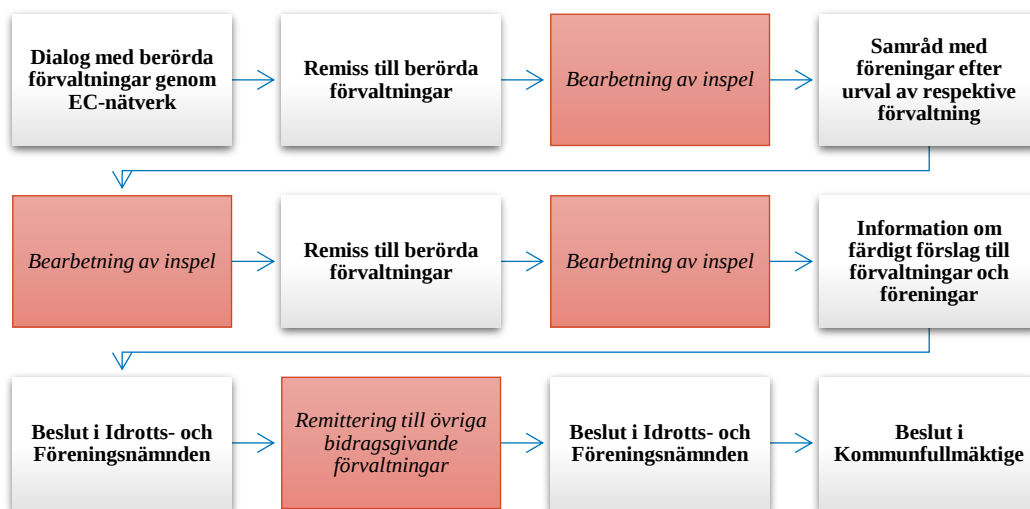
Figur 1 Beskrivning av riktlinjens hierarkiska placering i relation till övriga reglerande styrande dokument.

Dialog och samverkan med berörda parter

Idrotts- och Föreningsnämnden har ett samordningsuppdrag för Göteborgs Stads arbete med föreningsbidrag som innefattar revideringen av Riktlinjen. Idrotts- och Föreningsförvaltningen leder arbetet såväl planeringsmässigt som innehållsmässigt. Inledningsvis analyserades de vanligast förekommande avvikelser ifrån nuvarande Riktlinje vid fördelning av föreningsbidrag samt de vanligast förekommande krav om kompletteringar som sökande mottog i samband med ansökning om föreningsbidrag. Inledningsvis analyserades även förordningar för vissa statsbidrag samt andra kommuners regelverk för bidragsgivning med syfte att kvalitetssäkra arbetet och inhämta goda

¹ Göteborgs Stads riktlinje för styrande dokument, antagen av Kommunfullmäktige 2017-01-26 § 20, Diarienummer 0521/15 (SLK-2023-00234)

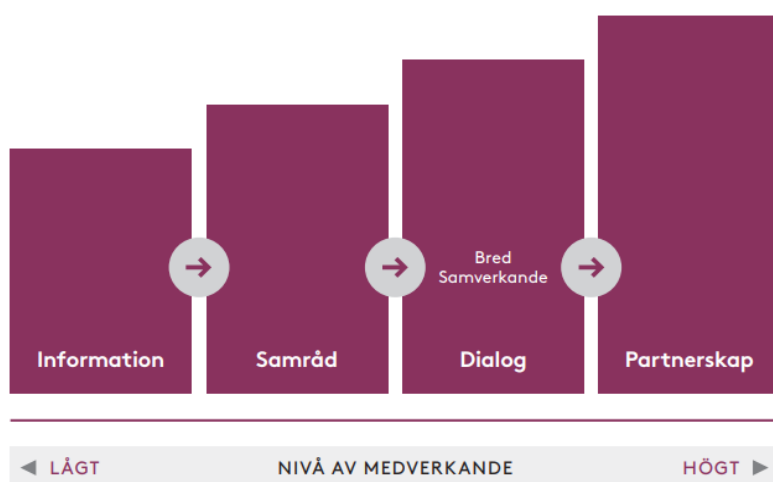
exempel ifrån liknande aktörer. Utifrån detta identifierades vissa brister i den nuvarande Riktlinjen tillsammans med andra delar som var i behov av utveckling.



Figur 2 Karta över den process som omfattar revideringen av Göteborgs stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället

Idrotts- och Föreningsförvaltningen tog fram initiala förslag som antingen reviderade befintliga avsnitt i Riktlinjen eller presenterade helt nya avsnitt. Därefter genomfördes dialogträffar med bidragshandläggare ifrån bidragsgivande förvaltningar (Idrotts- och Föreningsförvaltningen, Förvaltningen för funktionsstöd, Kulturförvaltningen, Socialförvaltningen Centrum, Hisingen, Nordost och Sydvest) där syftet med revideringen och förslagen diskuterades. Det som framkom under dialogträffarna var delvis samstämmiga inspel och förslag på förändringar i de förslag som presenterades, delvis enskilda synpunkter som var unika beroende på förvaltningarnas lokala kontext. Efter genomförda dialogträffar omarbetades de ursprungliga förslagen med ambitionen att i hög utsträckning uppnå konsensus mellan de bidragsgivande förvaltningarna och de erfarenheter som bidragshandläggarna delade med sig av.

I huvudsak har dialogträffarna präglats av samsyn kring de behov och avsnitt som föreslås att revideras. Enskilda förvaltningar har även, i sina lokala anvisningar, sedan tidigare arbetat på ett sätt som nu föreslås bli bindande för samtliga förvaltningar genom Riktlinjen. Samtidigt har synpunkter och inspel vid dialogträffarna varit helt nödvändiga för att de slutgiltiga förslag som ska presenteras håller tillräckligt god kvalitet och är tillämpbara för förvaltningarna utan att utfallet riskerar att försvåra för respektive målgrupp av bidragsmottagare. En central utgångspunkt för diskussionerna under dialogträffarna har varit respektive förvaltnings huvudsakliga målgrupp och hur revideringen av Riktlinjen kommer påverka deras förmåga att ansöka om bidrag och leva upp till nya krav och villkor. Likaså har dialogträffarna utrett en viss grad av begreppsförvirring som existerar mellan de bidragsgivande förvaltningarna om såväl bidragsformer som hur krav och villkor ska förstås och tillämpas i praktiken.



Figur 3 Europarådets matris för samverkan med civilsamhället.

I samband med dialogträffarna valde respektive bidragsgivande förvaltning slumpmässigt 10–15 mottagare av föreningsbidrag under det senaste kalenderåret. Urvalskriterier om geografisk spridning och varians i storlek på såväl medlemsantal som storlek på beviljade bidrag har legat till grund för urvalet. Dessa föreningar har sedan fått en inbjudan till samråd med Idrotts- och Föreningsförvaltningen för att, i likhet med bidragshandläggare, diskutera förslaget till revidering av Riktlinjen. Totalt skickades en inbjudan till 96 representanter för civilsamhället som mottagit bidrag under det senaste kalenderåret. Deltagandet har dessvärre varit relativt låg vilket föranlett möjligheten att inkomma med skriftliga kommentarer i stället för att delta på samverkanstillfällena. Enbart föreningar har deltagit. Vissa av föreningarna har haft förhinder medan en stor del av de inbjudna föreningarna som inte deltog på samverkanstillfällena avstod ifrån att svara på inbjudan.

Vid varje enskilt samråd presenterades förslagen på revidering av Riktlinjen med möjlighet att ge inspel och ställa frågor. Huvudsakligen berörde diskussionerna tillämpningar i praktiken och de bakomliggande anledningarna till de förändringar som föreslagits. Samtliga samråd har präglats av förståelse ifrån inbjudna bidragsmottagare och medhåll om behovet att utveckla metoderna för uppföljning av bidrag, i synnerhet vid större belopp. Processen med att revidera Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället har som ambition att nå konsensus där det är möjligt och som målbild att undvika ett utfall som påverkar målgruppen negativt. Det har inneburit att ursprungliga förslag i revideringen justerats i efterhand för att nå en bredare överenskommelse för det förslag som i slutändan lämnas. En sådan skrivelse gäller det tidigare skarpa kravet om auktoriserad revisor vid ansökan om ett bidrag som överstiger fem prisbasbelopp. Det kravet har justerats för att möta civilsamhällets önskemål och föreslås nu i stället vara frivilligt för respektive bidragsgivande förvaltning att kräva om så bedöms nödvändigt.

Under samråden ställdes även öppna frågor till deltagarna om deras erfarenheter av att söka föreningsbidrag ifrån Göteborgs Stad. I samband med dessa frågor framkom uppgifter som förstärkte målbilden att öka graden av harmonisering mellan bidragsgivande förvaltningar i Göteborgs Stad.

Inbjudna bidragsmottagare beskrev det som komplicerat att söka bidrag ifrån olika förvaltningar, att det inte alltid var tydligt vad som krävdes vid ansökan av olika bidrag och att förvaltningarna använde sig av olika arbetssätt samt värderade underlag olika. Diskussionerna uppfattades som en negativ varians mellan de bidragsgivande förvaltningarna som överskrider den varians som beror på förvaltningarnas uppdragsområden. En sådan varians, som påverkar möjligheterna för föreningar att söka bidrag och motverkar principen om ”en väg in” förstärkte behovet att revidera Riktlinjen.

Sammanfattningsvis har såväl dialogträffarna med bidragshandläggare samt samverkanstillfällena med bidragsmottagare präglats av engagemang och konstruktiva samtal. Samtliga parter har bidragit med erfarenheter och inspel som omhändertagits och inneburit ett förslag till revidering av Riktlinjen som är desto mer ändamålsenlig och behovsanpassad än det ursprungliga förslaget. Inhämtningen av dessa erfarenheter har inte bara inneburit en på förhand bred förankring av revideringen utan även en slutprodukt som bygger på den expertis som såväl bidragshandläggare som bidragsmottagare besitter.

Revideringens innehåll

De förändringar som föreslås i revideringen av Riktlinjen är av varierande karaktär. Vissa förändringar innebär ett rent förtydligande av ursprungliga skrivelser för att åtgärda felaktiga tolkningar. En sådan skrivelse är vilka handlingar som ska finnas tillgängliga för handläggning av ansökan som nu justeras för att även fastställa formkrav på handlingarna som exempelvis att protokoll ska vara justerade och signerade.

Andra förändringar avser att åtgärda problem som identifierats sedan tidigare men inte haft någon hänvisning i riktlinjen. Exempelvis avser revideringen av Riktlinjen att öka insatserna mot dubbelfinansiering av samma kostnader och att omfattande skulder till Göteborgs Stad kan utgöra en avslagsgrund. För att underlätta beslutsfattningen vid handläggning av bidrag är det fördelaktigt att skrivelser om dubbelfinansiering och skulder till Göteborgs Stad omfattas av Riktlinjen vilket ger beslutsfattaren ett extra stöd.

Därutöver finns det förslag på skrivelser som dels riktar sig internt till bidragshandläggare i Göteborgs Stad, dels externt till den som söker föreningsbidrag. De skrivelser som riktar sig internt beskriver i huvudsak arbetssätt vid inkomna ansökningar medan skrivelser som riktar sig externt framförallt slår fast vilka krav och villkor som ska uppfyllas. Reglerande styrande dokument ska vara normgivande och har som intention att skapa sunda beteenden vilket är anledning till vissa skrivelser som uppmanar förändrade arbetssätt om exempelvis årlig uppföljning av beviljade bidrag.

Frageställningar till inbjudna bidragsmottagare

1. Vilka är de huvudsakliga krav om kompletteringar ni mottar ifrån bidragshandläggare under en ansökningsperiod?
2. Vilka krav och villkor vid en ansökan om bidrag är svårast att förstå och/eller leva upp till?
3. Söker ni generella bidrag (för er ordinarie verksamhet), riktade bidrag (för specifika och avgränsade aktiviteter) eller både och?
4. Om ni söker bidrag ifrån olika instanser inom staden – upplever ni en variation i villkor och krav, handläggning och bemötande?

Revideringens innehåll utgår ifrån de på förhand identifierade bristerna i Göteborgs Stads bidragsgivning. Sådana brister har dels identifierats hos de som söker bidrag, i synnerhet kvaliteten på handlingar som lämnas in, dels hur staden hanterar fördelning av bidrag samt det efterföljande uppföljningsarbetet.

Av de genomförda samråden och dialogerna med såväl civilsamhällesrepresentanter som tjänstepersoner på de bidragsgivande förvaltningar påvisas en del brister i Göteborgs Stads bidragsgivning som bör åtgärdas. För det första efterfrågas en ökad transparens i beslutsfattning om bidragsansökningar som kan åtgärdas genom att beslutsmotiveringar utvecklas och tydliggör grunderna för fattade beslut. För det andra behöver uppföljningen av beviljade, i synnerhet selektiva, bidrag utvecklas för att utreda måluppfyllelsegraden och huruvida beviljade medel når de samhällsutvecklande ansatser som ofta är knutna till selektiva bidrag.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens bedömning är att Riktlinjen har behov av revidering enligt förslagen som framgår av bilaga 1 och 2 efter samverkan med berörda bidragsgivande förvaltningar och representanter från civilsamhället.

Förvaltningen anser dock att den revidering av Göteborgs Stads riktlinje för föreningsbidrag till civilsamhället som nu föreslås remitteras till övriga bidragsgivande nämnder. Efter omhändertagande av inkomna remissvar kan återigen behandlas av Idrotts- och Föreningsnämnden innan det översänds till Kommunstyrelse och sedan Kommunfullmäktige.

Johan Sävthage

Karin Lackéus

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef föreningsstöd