

Særlig undersøgelse

ICEL

Folkeoplysningsudvalget

3. DECEMBER 2024

Jesper Andersen
Allan Bojer



Baggrund

Efter anmodning fra Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF) har Intern Revision (IR) undersøgt omstændighederne omkring administrationen af folkeoplysningsloven relateret til Islamisk Center for de Europæiske lande (ICEL).

KFF har primo november 2024 vurderet, at ICEL ikke er tilskudsberettiget efter folkeoplysningsloven.

Vurderingen er baseret på en intern undersøgelse, som viser, at der er sammenfald mellem den folkeoplysende forening ICEL og moskeén Al-Hidayyah. Forvaltningen har samtidig indstillet yderligere tilskud efter folkeoplysningsloven.

Formål

Hændelsen sætter naturligt fokus på KFF's tilskudsforvaltning, og i denne undersøgelse vil vi derfor besvare spørgsmålene:

1. Kunne og/eller burde forvaltningen – på et tidligere tidspunkt – være vidende om, at ICEL har ikke folkeoplysende aktiviteter i form af moskédrift?
2. Giver undersøgelsens resultater anledning til at ændre kontrolmiljøet i forbindelse med bevilling og udbetaling af tilskud efter folkeoplysningsloven?
3. Giver undersøgelsen anledning til andre væsentlige bemærkninger?

Metode og afgrænsning

Gennemførelsen af undersøgelsen er væsentligst sket på baggrund af materiale udleveret af KFF samt egne udsøgninger af relevante informationer.

Undersøgelsen er afgrænset til foreningens virke og omfatter således ikke øvrige tilskudsudløsende faktorer jf. folkeoplysningsloven, så som medlemmer, aktiviteter, aktivitetstimer og tilskudsberettigede udgifter.

Omfang

Undersøgelsen omfatter:

1. Godkendelse af foreningens virke (folkeoplysende og ikke folkeoplysende aktiviteter).
2. Den løbende kontrol af udbetalt lokaletilskud, som kan være påvirket af foreningens virke.
3. Andre relevante forhold.

Omfang - Tidslinje



Godkendelse af folkeoplysende foreningers virke

2000

ICEL godkendes som folkeoplysende forening

Islamisk Center for de Europæiske Lande (ICEL) godkendes af KK som folkeoplysende forening.

Konklusion

Ifølge forvaltningen forefindes materialet, som lå til grund for godkendelsen af ICEL, ikke længere.

En forudsætning for at ansøge om- og modtage støtte efter folkeoplysningsloven er, at foreningen er etableret og godkendt som en folkeoplysende forening. Det er folkeoplysningsudvalget der godkender foreningen.

En forudsætning for godkendelse er, at hovedparten af foreningens aktiviteter kan anses som folkeoplysende. Foreningen må derfor gerne have aktiviteter og enkeltstående arrangementer, som ikke er folkeoplysende, men der ydes ikke tilskud efter folkeoplysningsloven til disse aktiviteter og arrangementer.

Godkendelse af folkeoplysende foreningers virke

Intern Revisions observationer

Den manglende dokumentation/sagsakter gør det ikke muligt, at vurdere de oplysninger som foreningen giver forvaltningen, i forbindelse med godkendelsen.

Den løbende kontrol af udbetalt lokaletilskud

2000
-
2023

ICEL's regnskaber kontrolleres årligt

Regnskab og erklæring indsendes årligt.

Konklusion

Forvaltningens kontrol af regnskaber og erklæringer for årene 2018 til 2023 giver ikke anledning til bemærkninger eller ændringer af de udbetalte tilskud.

"Retningslinjer for støtte til folkeoplysning i Københavns Kommune" beskriver tilskudsmuligheder samt krav hertil og er godkendt af Borgerrepræsentationen.

Retningslinjerne samt "Guide til sagsbehandling vedr. foreningsregnskaber" og tjekliste "Tjek i forhold til tilskud" er fundamentet for forvaltningens årlige tilskudskontrol, som fra 2018 dokumenteres i et eget udviklet system kaldet FTA.

Den løbende kontrol af udbetalt lokaletilskud

Intern Revisions observationer

ICEL's seneste regnskaber kan ved første øjekast give anledning til undren over lokaleudgifterne samt manglende udgifter til aktiviteter.

Beregningsgrunden af lokaletilskuddet til ICEL, begrænses af Kulturministeriets max. beløb på 152,93 kr. pr. aktivitetstime. Med udgangspunkt i 651 tilskudstimer kan beregningsgrundlaget for lokaletilskuddet opgøres til 100 t. kr. Dette grundlag reduceres herefter på baggrund af medlemsfordelingen, hvorefter lokaletilskuddet på 65% beregnes. Lokaletilskuddet er opgjort til 53.711 kr. i 2024.

Generelt er beregning af lokaletilskud påvirket af andelen af folkeoplysende- og ikke folkeoplysende aktiviteter, hvor det kun er lokaleudgifter - som kan henføres til folkeoplysende aktiviteter - der kan medtages i tilskudsberegningen.

I forbindelse med ICEL's tilskudsberegning for f.eks. 2024 har man ikke været opmærksom på den forholdsmæssige beregning, men ovennævnte max. beløb betyder, at det er uden betydning for lokaletilskuddets størrelse.

Den løbende kontrol af udbetalt lokaletilskud

Intern Revisions observationer, fortsat

Beregningen af ICEL's lokaletilskud for 2024

Lokaleopgørelse	Kvm	Andel	Udg. Kr.
I alt	430	100,0%	370.885
- Andre aktiviteter	310	72,1%	267.382
- Folkeoplysende aktiviteter	120	27,9%	103.503

"Uudnytte lokaleudgift" (103.503-99.557) = **-3.945**

Aktivetsopgørelse (timer x sats) =		99.557
Aktivitetstimer	651	
Timesats - kr.	152,93	

Reduktion i.f.t. medlemsfordeling		-16.925
Medlemmer i alt	312	100,0%
Fradrag, medlemmer	53	17,0%

Tilskudsgrundlag (99.557-16.912) = **82.633**

Lokaletilskud (65% x 82.645) = **53.711**



Den løbende kontrol af udbetalt lokaletilskud

Intern Revisions observationer

Det er vores vurdering:

- at ICEL, såfremt de konstaterede organisatoriske forhold bringes i orden, fremadrettet vil kunne være berettiget til at modtage lokaletilskud i samme niveau som tidligere.
- at ICEL ikke har haft en økonomisk gevinst med den nuværende konstruktion jf. foranstående efterregning af lokaletilskuddet for 2024.

KFF er enig i ovenstående.

Andre relevante forhold – aktindsigt til TV2

2015

Aktindsigtsanmodning fra TV2

TV2 får aktindsigt i tilskudsgrundlaget for 39 foreninger med muslimsk baggrund eller tilknytning. En af disse foreninger er ICEL.

ICEL var sammen med Tulipan blandt de 39 foreninger, hvor TV2 fik aktindsigt i foreningernes tilskudsgrundlag mv. for årene 2006-16. Fælles for foreninger var ifølge forvaltningen, at de har en muslimsk baggrund eller tilknytning.

Konklusion

Aktindsigten resulterer efterfølgende i programmet "Foreningen bag moskeerne", og forvaltningen undersøger foreningen Tulipan.

Andre relevante forhold - Tulipan

2016

Foreningen Tulipan

Forvaltningen har konstateret, at der i den periode, hvor Tulipan har lejet lokaler hos Det Islamiske Trossamfund og har modtaget lokaletilskud fra Københavns Kommune, har været person-sammenfald mellem de to parter.

Konklusion

Forvaltningen har vurderet, at den lokaleleje, der har været givet tilskud til, lå på et rimeligt niveau, og at tilskuddet, hvis personsammenfaldet var blevet opdaget tidligere, fortsat ville være blevet udbetalt, efter at forholdene var bragt i orden. Der har efter forvaltningens vurdering ikke været tale om et bevidst forsøg på besvigelse fra foreningens side.

Det fremgår af folkeoplysningsloven, at medlemmer af bestyrelser i fonde, selskaber, foreninger eller virksomheder, der udlejer lokaler m.m. til foreningen, som hovedregel ikke kan være medlem af foreningens bestyrelse.

Konsekvensen af en overtrædelse af denne bestemmelse er imidlertid ikke, at tilskuddet bortfalder, men at forvaltningen, når problemet opstår/opdages, tager initiativ til, at forholdene bliver bragt i orden.

Andre relevante forhold – Tulipan

Intern Revisions observationer

Konsekvensen for Tulipan er ikke at tilskuddet bortfalder, men at forvaltningen, når problemet opdages, tager initiativ til, at forholdene bliver bragt i orden.

Det er vores opfattelse, at der er ligheder mellem sagen om Tulipan og sagen om ICEL. Begge sager omhandler overtrædelse af bestemmelser i folkeoplysningsloven.

Andre relevante forhold – KFU og FOU

2016

Behandling i KFU og FOU

Politisk behandling af sagen "Støtte til folkeoplysende foreninger med religiøs tilknytning" afledt af TV2's program "Foreningerne bag moskeerne".

Konklusion

Forvaltningen oplyser, at den har påbegyndt arbejdet med at gennemgå procedurerne for kontrol og tilsyn med tilskud til folkeoplysende foreninger som led i den større gennemgang og revision af Retningslinjer for støtte til folkeoplysning i København.

Københavns Kommunes praksis er at godkende foreninger, som har en overvægt af folkeoplysende aktiviteter, der ikke har karakter af gudsdyrkelse.

Aktiviteter, der har karakter af gudsdyrkelse, kan ikke indgå i tilskudsgrundlaget.

Andre relevante forhold – aktindsigt til Dagbladet Information

2016

Aktindsigtsanmodning fra Dagbladet Information

Aktindsigtsanmodningen udsprang af de daværende folketingsforhandlinger om tiltag rettet mod radikale imamer.

Aktindsigtsanmodningen vedrørte foreninger der enten havde eller havde haft tilknytning til moskéer i eller uden for kommunen.

Konklusion

I forbindelse med aktindsigtsanmodningen giver forvaltningen aktindsigt i 12 sager vedrørende ICEL.

Af sagen fremgår, at forvaltningen på daværende tidspunkt ikke havde et samlet overblik over hvilke foreninger der havde haft enten anmeldt eller uanmeldt besøg / tilsyn.

Andre relevante forhold – opfølgning på ICEL's lokaletilskud

2016

Forvaltningen genbesøger ICEL's tilskudsgrundlag

KFF foretager en opfølgning af grundlaget for ICEL's lokaletilskud. Ifølge det oplyste var opfølgningen ansporet af før omtalte aktindsigtsanmodninger.

Konklusion

Forvaltningens opfølgning gav ikke anledning til ændringer i tilskuddet til ICEL, selvom flere forhold indikerer, at foreningen driver moské samt andre ikke folkeoplysende aktiviteter.

Opfølgningen blev indledt den 14.10.2016, hvor forvaltningen rekvirerede følgende materiale:

- En beskrivelse af jeres generelle aktiviteter
- Gældende vedtægter
- Seneste nyhedsbrev el.lign.
- Link til facebookside og/eller www
- Billeder af jeres aktiviteter i lokalerne
- Skema eller lignende med beskrivelse af de aktiviteter i de lokaler, Islamisk Center for Europæiske Lande modtager lokaletilskud til.

Andre relevante forhold – opfølgning på ICEL's lokaletilskud

Intern Revisions observationer

Vi har gennemgået det til forvaltningen indsendte materiale og har følgende observationer:

- Af foreningens nyhedsbrev af 6. juli 2016 fremgår bl.a.: *"Om morgen omkring klokken 8 samledes mænd og kvinder i moskéen for at bed Eid bønner"*
- Af foreningens aktivitetsliste er der oplistet flere aktiviteter, som ikke er folkeoplysende f.eks.:
 - at centret udsteder officielle vielses- og skilsmisse attester
 - at centret udvælger nogle kompetente personer, som overvåger, om slagtingen foregår ifølge den islamiske måde, efter anmodning fra interesserede.
- Af foreningens hjemmeside – som forvaltningen har anmodet om adressen på – fremgår det, at Al-Hidayyah Moskeen er beliggende i centeret (Vi kan naturligvis ikke udtale os om, hvorvidt oplysning om moskeen også var til stede ultimo 2016, hvor forvaltningen gennemførte opfølgningen).

Foreningen har dermed givet forvaltningen en række oplysninger, som viser at foreningen har flere ikke folkeoplysende aktiviteter, og heriblandt – tilsyneladende – også en moské.

Revisionsspørgsmål 1.

Kunne og/eller burde forvaltningen – på et tidligere tidspunkt – være vidende om, at ICEL har ikke folkeoplysende aktiviteter i form af moskédrift?

- Det er vores vurdering, at forvaltningen kunne og burde have fået kendskab til ICEL's virke (drift af Moské), i forbindelse med opfølgningen.
- Forvaltningens opfølgning er ikke dokumenteret og grundlaget for vurderingen, der medfører at tilskuddet fortsætter, er således ikke til stede.

Andre relevante forhold – artikel i Berlingske

2020

ICEL i Berlingske

I en artikel fra februar 2020 er der kritik af den "københavnske moské Islamisk Center for de Europæiske Lande (ICEL)".

ICEL oplyser her, at "Vi agerer inden for Grundlovens rammer samt inden for centerets vedtægter, der er godkendt af Københavns Kommune".

Konklusion

Forvaltningen oplyser, at man ikke er blevet gjort opmærksom på sagen via den løbende presseovervågning fra Infomedia.

Berlingske beskriver, hvordan moskéens aktiviteter fremgår af ICELs hjemmeside og af Kirkeministeriets trossamfundsregister. I artiklen sammenkobles ICEL og moskédrift også med Københavns Kommune.

Andre relevante forhold – artikel i Berlingske

Intern Revisions observationer

De kriterier som KFF har lagt ind i forhold til den løbende presseovervågning fra Infomedia vurderes ikke at være effektive.

Presseovervågningen skal medvirke til, at omtale af Københavns Kommune - som kan medføre risiko for kommunens omdømme - kommer til kommunens kendskab.

Revisionsspørgsmål 2.

Giver undersøgelsens resultater anledning til at ændre kontrolmiljøet i forbindelse med bevilling og udbetaling af tilskud efter folkeoplysningsloven?

Det er sjældent hensigtsmæssigt at justere et regelsæt på baggrund af enkeltsager. KK udbetaler årligt mellem 700 og 800 mio.kr. i tilskud. Derfor kan ændringer i regler og kontroller få væsentlig betydning på mange tilskudsområder.

Vi har ikke konstateret graverende forhold i forbindelse med vores vurdering af godkendelsesprocessen og den løbende regnskabsopfølgning.

Derfor anbefaler vi ikke på nuværende tidspunkt, at ændre kontrolmiljøet, men anbefaler at udvalget afventer undersøgelsen "Opfølgning på tilskud", som Revisionsudvalget har godkendt at Intern Revision foretager i 2025.

Revisionsspørgsmål 2.

Dog anbefaler vi at, forvaltningen fremover:

- Genbesøger de kriterier, der er lagt ind i forhold til den løbende presseovervågning.
- Reagerer bedre på de forskellige henvendelser/informationer fra eksterne, som forvaltningen bliver bekendt med fra forskellige kanaler. Det kan være medieomtale, borgerhenvendelser, whistleblowersager, revisionsbemærkninger etc., som kan medvirke til at skabe en flerstrengt risikobaseret tilgang (early warnings) og bidrage til, at der tages nødvendige sagsbehandlingsskridt.
- Dokumenterer den foretagne sagsbehandling i forbindelse henvendelser/informationer fra eksterne, herunder om der er tale om enkeltstående eller systematiske fejl/mangler.
- Overvejer om der på folkeoplysningsområdet er særlige risici hvor sandsynligheden og konsekvensen vurderes høj eller middel, og som skal medføre kompenserende kontroller, der nedsætter risikoen til middel eller lav.

Revisionsspørgsmål 3.

Giver undersøgelsen anledning til andre væsentlige bemærkninger?

Det er vores opfattelse, at der er ligheder mellem sagen om Tulipan og sagen om ICEL. Begge sager omhandler overtrædelse af bestemmelser i folkeoplysningsloven.

Konsekvensen for Tulipan er ikke at tilskuddet bortfalder, men at forvaltningen, når problemet opdages, tager initiativ til, at forholdene bliver bragt i orden.

Vi anbefaler, at forvaltningen er opmærksom på ligebehandlingsprincippet når man skal behandle sagen omkring ICEL og et eventuelt tilbagebetalingskrav.

Revisionsspørgsmål 3.

I forhold til vurderingen om et eventuelt tilbagebetalingskrav skal vi gøre opmærksom på følgende særlige omstændigheder:

- Såfremt de konstaterede organisatoriske forhold bringes i orden, vil ICEL fremadrettet kunne være berettiget til at modtage lokaletilskud i samme niveau som tidligere.
- ICEL har ikke haft en økonomisk gevinst med den nuværende konstruktion jf. efterregning af lokaletilskuddet for 2024.
- Mangler i KFF's sagsbehandling både i forhold til dokumentation i forbindelse med foreningens godkendelse i 2000 og i forbindelse med opfølgningen på tilskudsansøgningen for 2017.

Spørgsmål

?