

# Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor





DATUM  
2017-09-27  
ERT DATUM  
2017-03-02

DIARIENR  
2017/53-5  
ER BETECKNING  
U2017/00991/UF

Regeringskansliet  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Regeringen gav den 2 mars 2017 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor med utgångspunkt i den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* (2017:13).

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Michael Kramers, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Tony Malmberg

Michael Kramers



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Statskontorets tolkning av uppdraget	12
1.3	Modell för myndighetsanalys tillämpad på MUCF	13
1.4	Rapportens disposition	15
<b>2</b>	<b>MUCF:s verksamhet och mål</b>	<b>17</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	17
2.2	Myndighetens mål är sektorsövergripande	18
2.3	Organisation och ansvarsfördelning	20
2.4	Många får bidrag av MUCF	22
2.5	Kunskapsuppdraget är att analysera och främja	24
2.6	Arbetet med jämställdhetsintegrering	25
2.7	MUCF:s övriga uppgifter	27
<b>3</b>	<b>Regeringens styrning</b>	<b>29</b>
3.1	Sammanfattande analys	29
3.2	MUCF:s instruktion har utvidgats	30
3.3	Myndighetens regleringsbrev är omfattande	31
3.4	Skillnader i förordningarna ger merarbete	34
3.5	Hög andel uppdragsfinansiering	38
<b>4</b>	<b>Bidragsgivningens resultat</b>	<b>39</b>
4.1	Sammanfattande analys	39
4.2	Organisationerna är överlag nöjda med MUCF	40
4.3	Organisationerna är ofta beroende av bidrag	41
4.4	Resultatredovisningen kan förbättras	43
4.5	Bidragsgivningens kostnader ökar	44
<b>5</b>	<b>Bidragskontrollens resultat</b>	<b>49</b>
5.1	Sammanfattande analys	49
5.2	Ändamålsenliga rutiner för bidragskontrollen	50
5.3	Tillämpningen av kontrollrutiner har vissa brister	56
5.4	Demokratikravet är svårt att hantera	60
5.5	Tveksam nytta av revisionen	62
5.6	Domstolspraxis underlättar för MUCF	64
5.7	MUCF kan lära av andra myndigheters bidragsgivning	67
<b>6</b>	<b>MUCF:s kunskapsuppdrag</b>	<b>73</b>
6.1	Sammanfattande analys	73
6.2	Andra myndigheter har angränsande uppdrag	74
6.3	Vissa publikationer kan tas fram av andra myndigheter	76
6.4	Svårt att se kunskapsproduktionens resultat	78
6.5	MUCF vill ha bättre förutsättningar för planering	79
6.6	Svårt att utläsa MUCF:s kärnuppdrag	80

<b>7</b>	<b>Slutsatser och förslag</b>	<b>83</b>
7.1	MUCF måste hantera flera utmaningar	83
7.2	Statskontorets förslag	86
	<b>Referenser</b>	<b>95</b>
	<b>Bilaga</b>	
1	Regeringsuppdraget	97

# Sammanfattning

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ska främja och förmedla kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. På uppdrag av regeringen fördelar myndigheten också olika bidrag. År 2016 fördelade MUCF drygt 600 miljoner kronor till kommuner och omkring 400 organisationer i den civila sektorn.

Statskontoret har gjort en myndighetsanalys av MUCF. Vi har särskilt analyserat kontrollen och kvalitetssäkringen i bidragsgivningen samt redovisningen av resultat och administrativa kostnader för att hantera statsbidragen till den civila sektorn. Vi har även analyserat regeringens styrning av MUCF och hur myndighetens verksamhet förhåller sig till myndigheter med näraliggande uppgifter.

## MUCF måste hantera flera utmaningar

Statskontoret bedömer att MUCF i allt väsentligt fullgör sitt uppdrag. Samtidigt visar vår myndighetsanalys att det finns vissa utmaningar inom både myndighetens bidragsgivning och kunskapsuppdrag.

## Trovärdigheten i bidragsgivningen är ifrågasatt

Myndighetens kontroll av bidragsgivningen har under lång tid uppmärksammats i media. Under perioden februari–augusti 2017 har MUCF:s bidrag till ett femtontal organisationer ifrågasatts på ledarsidor och i debatt- och nyhetsartiklar. Kritiken handlar i de flesta fall om att mottagarna inte anses vara en organisation med demokratiska värderingar eller att de inte bedriver sina verksamheter seriöst. Under det senaste året har också ett tiotal organisationer överklagat MUCF:s bidragsbeslut till förvaltningsdomstolen, trots att bidragsförordningarna förbjuder det.

Därutöver har MUCF också krävt tillbaka bidrag från några organisationer. En del av dessa bidrag har återbetalats medan ett femtontal organisationer är föremål för inkasso.

### **Det felaktiga utnyttjandet av bidrag är allvarligt men utgör bara en liten del**

Den ifrågasatta bidragsgivningen, överklagandena och MUCF:s återkrav är inte omfattande sett i relation till antalet organisationer som får bidrag. Statskontoret bedömer att det ändå är tillräckligt stort för att rubba medborgarnas förtroende för utbetalningar av statliga bidrag. MUCF:s kontroll måste kunna garantera att skattepengar inte betalas ut till organisationer som på olika sätt bryter mot förordningarnas villkor. Statskontorets slutsats är att MUCF:s kontroll inte är tillräcklig för att förhindra bidragsfusk.

### **Handläggarnas möjligheter till kvalificerad kontroll är begränsat**

MUCF ska inte bara kontrollera för oegentligheter, utan också göra svåra avvägningar när det gäller organisationers demokratiska värderingar och besluten ska hålla juridiskt. Samtidigt har antalet stödda organisationer liksom antalet beviljade bidrag ökat över tid vilket innebär mer arbete för handläggare genom kontroll och uppföljning av organisationerna. I dag ansvarar 13 personer (10 årsarbetskrafter) för att dela ut 350 miljoner kronor till omkring 400 organisationer. Bidragskontrollen är i stor utsträckning automatiserad och effektiviserad och handläggarnas utrymme för att göra kvalificerade bedömningar och kontroller är begränsat.

### **Organisationerna är beroende av bidrag för att överleva**

Vår undersökning visar att de organisationer som stöds av MUCF i genomsnitt får 60–70 procent av sina intäkter från bidragen. I vart tionde fall uppger organisationerna att de enbart har intäkter från MUCF. Därtill får flera av de organisationer som har organisationsbidrag även projektbidrag från MUCF. Bidragsberoendet har ökat sedan 2014.

Statskontoret ser en risk med att ideella organisationer som i grunden ska bygga på medlemmarnas engagemang blir alltmer bidragsberoende. En princip är att den ideella sektorn ska vara oberoende och självständig i förhållande till offentliga aktörer. Med liten eller ingen egenfinansiering kan medlemmarnas engagemang på sikt urholkas. Statskontoret bedömer att det ökade ekonomiska beroendet knappast ökar det civila samhällets oberoende och självständighet.

### **Regeringens styrning av kunskapsuppdraget är spretig**

MUCF är en tvärssektoriell myndighet som får många särskilda uppdrag från flera departement inom olika områden och med olika inriktningar. Uppdragen är oftast tidsbegränsade och kommer ibland med kort varsel. De finansieras i stor utsträckning genom olika sakanslag som kan variera kraftigt mellan åren, vilket försvårar MUCF:s planering och bemanning.

Uppgifterna i MUCF:s instruktion har också utvidgats över tid. De särskilda prioriteringar som regeringen anger i regleringsbrevet täcker också i stort sett in hela myndighetens verksamhetsområde.



## Statskontorets förslag

I rapporten redovisar Statskontoret ett antal förslag som framför allt syftar till att effektivisera verksamheten, stärka bidragskontrollen och förtydliga MUCF:s uppdrag.

### Öka kontrollen i bidragsgivningen

För att stärka och effektivisera MUCF:s bidragskontroll föreslår Statskontoret att MUCF bland annat prövar att avdela ett par personer som särskilt ska arbeta med kontrollen av bidrag. Myndigheten bör också lägga mer resurser på omvärldsbevakning och i ökad utsträckning använda ett riskbaserat tankesätt i kontrollarbetet.

Statskontoret föreslår att regeringen överväger att öka MUCF:s förvaltningsanslag för att stärka bidragskontrollen. En ökning av förvaltningsanslaget kan finansieras genom att medlen som i dag ges till organisationerna minskas med samma belopp. Statskontoret anser också att MUCF bör ges bättre möjligheter att ställa krav på att organisationerna i större utsträckning ska egenfinansiera sin verksamhet.

### Förenkla och samordna förordningarna

Det finns många skillnader i villkoren i förordningar som styr bidragen till den civila sektorn som skulle kunna vara gemensamma. Det gäller exempelvis ansökan, återrapportering och revision. Skillnaderna medför svårigheter och merarbete för MUCF eftersom myndigheten behöver separata kontrollrutiner för varje bidrag. Statskontoret föreslår att regeringen ska påbörja ett arbete med att förenkla och samordna bidragsförordningarna.

### Förstärkt stöd till MUCF för svåra bidragsbeslut

MUCF har fattat svåra beslut om att neka organisationer bidrag utifrån en bedömning av deras värderingar, det vill säga att de inte uppfyller villkor om att vara en demokratisk organisation. Både myndighetens ledning och bidragshandläggarna efterfrågar ett bättre stöd för att bedöma sådana ärenden. Statskontoret föreslår därför att regeringen överväger att inrätta ett råd kopplat till MUCF:s myndighetsledning som kan fungera som ett stöd vid svåra avvägningar i bidragsprövningen eller en nämnd för bidragsprövning.

Vår analys visar att flera myndigheter betalar bidrag till en och samma organisation. Statskontoret föreslår därför att regeringen tar initiativ för att skapa en gemensam databas för bidragsgivande myndigheter. Syftet med databasen är att skapa en bättre överblick över statens bidragsgivning till den civila sektorn.

### Regeringen bör se över instruktionen och förbättra fördelningen av kunskapsuppdragen

Statskontoret anser att regeringens övergripande styrning av MUCF på flera sätt kan utvecklas. Regeringen bör bland annat tydliggöra MUCF:s tvärspektoriella uppdrag i myndighetens instruktion.

För att underlätta MUCF:s planering och bemanning av verksamheten bör regeringen även tydligare ange i regleringsbrevet vad myndigheten ska prioritera under kommande år samt se över hur de olika departementens uppdrag till MUCF kan samordnas bättre.

### **MUCF kan förbättra effektredoisningen av sina insatser**

MUCF har som mål att den kunskap myndigheten tar fram ska vara användbar för deras målgrupper. Men MUCF redovisar inte kunskapsproduktionens effekter i relation till detta. Statskontoret föreslår att MUCF ska utveckla redovisningen så att den bättre korresponderar med myndighetens mål, exempelvis med vad målgrupperna anser om myndighetens publikationer.

Även effektredoisningen av bidragen kan utvecklas. Det är till exempel inte effektivt att följa upp resultat och effekter för samtliga statsbidrag varje år. Statskontoret föreslår därför att MUCF ska följa upp resultat och effekter av några statsbidrag åt gången.

# 1 Inledning

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ska främja och förmedla kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. På uppdrag av regeringen fördelar myndigheten också olika bidrag. År 2016 fördelade MUCF drygt 600 miljoner kronor till kommuner och olika organisationer i den civila sektorn.

MUCF hette tidigare Ungdomsstyrelsen, men bytte namn 2014 i samband med att myndigheten fick utökade uppgifter inom civilsamhällespolitiken. Myndigheten har 72 anställda och finansieras genom anslag och bidrag. År 2016 uppgick de tillgängliga medlen till ungefär 77 miljoner kronor.

MUCF finns på Södermalm i Stockholm. Den 30 augusti 2017 meddelade regeringen att myndigheten ska flytta till Växjö. Flytten ska vara avklarad senast i februari 2019.

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen beslutade den 2 mars 2017 att ge Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av MUCF. Statskontoret ska särskilt analysera MUCF:s fördelning av bidrag när det gäller:

- intern styrning och kontroll
- kvalitetssäkring och organisering
- uppföljning och redovisning av resultaten
- administrativa kostnader.

I uppdraget ingår även att analysera regeringens styrning av MUCF. Statskontoret ska också översiktligt analysera hur MUCF:s uppdrag och verksamhet förhåller sig till de uppdrag som myndigheter med närliggande verksamheter har.

Myndighetens uppgifter är styrningsmässigt komplexa. Därför behöver regeringen en fördjupad analys som underlag för att förenkla styrningen av myndigheten. Regeringen anser också att MUCF:s verksamhet att fördela statsbidrag särskilt behöver analyseras eftersom det är viktigt att den är effektiv och håller en hög kvalitet. Därutöver ser regeringen ett generellt behov av att komplettera myndighetens underlag i form av bland annat årsredovisning och budgetunderlag med en djupare analys av verksamheten.

## 1.2 Statskontorets tolkning av uppdraget

Vår myndighetsanalys innehåller alla de moment som normalt ingår i Statskontorets modell för myndighetsanalyser, det vill säga en analys av:

- MUCF:s uppgifter, mål och resurser
- MUCF:s resultat
- vilka interna och externa faktorer som påverkar resultatet
- viktiga framtidsfrågor för myndigheten.

### 1.2.1 Prioriteringar i uppdraget

MUCF har två så kallade prestationsområden: att ta fram och sprida *kunskap* respektive att fördela *bidrag*. I enlighet med uppdraget fokuserar vi framför allt på området bidrag, men uppdraget omfattar båda områdena. Inom kunskapsområdet bedömer vi att det är särskilt intressant att analysera hur MUCF:s sektorsövergripande kunskapsuppdrag om ungdomar och civilsamhället förhåller sig till den kunskap som sektorsmyndigheter tar fram inom samma områden. I frågan om regeringens styrning berör vi bidrags- och kunskapsområdet lika mycket.

### 1.2.2 Avgränsningar i uppdraget

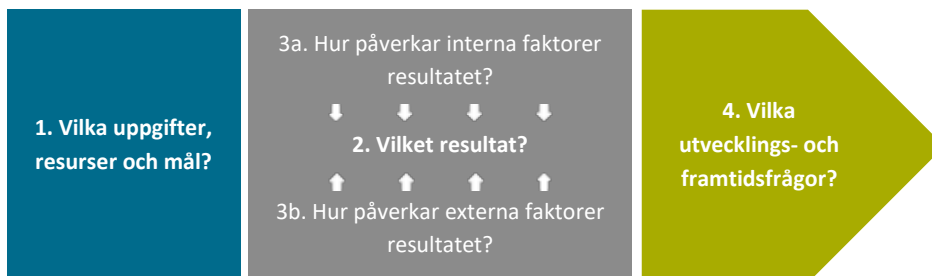
Myndighetsanalysens fokus på bidragsgivningen, myndighetens uppgifter i förhållande till andra myndigheters uppgifter och regeringens styrning innebär att andra delar av myndighetsanalysen är mer översiktliga och avgränsade. Avgränsningarna är avstämda med uppdragsgivaren och gäller bland annat områden där Utbildningsdepartementet redan har uppdaterad information, exempelvis MUCF:s redovisning av resultat i årsredovisningen. Utbildningsdepartementets företrädare har också framfört att vi främst behöver analysera de anslagsfinansierade organisationsbidragen och projektbidragen till ideella organisationer. Därför analyserar vi inte bidrag till kommuner och bidrag som är EU-finansierade. Myndighetsanalysen omfattar inte heller bidrag till forskning om det civila samhället eftersom det riktas till enskilda forskare. Myndighetsanalysen tar inte heller upp bidrag till ungas etablering. Statskontoret följer upp resultatet av den satsningen i ett annat regeringsuppdrag om att utvärdera strategin för unga som varken arbetar eller studerar.

MUCF har i sitt regleringsbrev för 2017 fått ett uppdrag att bland annat redovisa och analysera kostnaderna för att administrera statsbidragen. I vår myndighetsanalys bedömer vi MUCF:s bidragsgivning ur ett effektivitetsperspektiv, oberoende av MUCF:s analys. Vi har stämt av vår informationsinsamling med myndigheten för att undvika dubbelarbete.

## 1.3 Modell för myndighetsanalys tillämpad på MUCF

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment.

Figur 1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser

I det första momentet beskriver vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som vägleder verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat myndigheten uppnår. Tillsammans ger dessa två moment en grund för det tredje analysmomentet där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna nå det resultat som statsmakterna förväntar sig. Dessa faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi de områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

Faktaunderlaget till rapporten består av drygt tjugo intervjuer med personer inom MUCF och personer på andra myndigheter och departement som arbetar med frågor som har nära anknytning till MUCF. Därutöver har vi genomfört ett par fokusgrupper med bidragshandläggare på MUCF. Rapporten bygger även på ett omfattande material från MUCF som myndigheten hjälpt oss att ta fram och som vi har bearbetat. I det följande redovisar vi närmare de frågor som vi specifikt analyserar och hur vi har analyserat dem i myndighetsanalysen av MUCF.

### 1.3.1 Myndighetens uppgifter, resurser och mål

I detta moment beskriver vi på översiktlig nivå de krav som regeringen ställer via de olika bidragsförordningarna, instruktionen och de politiska målformuleringarna. Vi redovisar också de resurser myndigheten har för att hantera bidragen och kunskapsuppdraget. Vi presenterar också en bild av bidragsgivningens omfattning och innehållet i kunskapsuppdraget. Redovisningen i denna del är till övervägande del deskriptiv, och är ett viktigt underlag för de analyser som vi gör i senare moment.

### 1.3.2 Myndighetens resultat

Bidragsgivningens resultat har analyserats med utgångspunkt i bland annat regeringens mål om att den ska vara effektiv och hålla hög kvalitet. Vi har också analyserat bidragsgivningens resultat utifrån MUCF:s mål att bidragen ska vara tillgängliga för

målgrupperna. Regeringen har inte närmare preciserat vad effektivitet och hög kvalitet i bidragsgivningen är. Vi har därför definierat effektivitet som att MUCF har arbetsprocesser som säkrar att bidragsbesluten fattas snabbt och säkert till lägsta möjliga kostnad. Hög kvalitet har vi definierat som att MUCF har arbetsprocesser som säkrar att rätt bidrag betalas till rätt mottagare på ett konsekvent och rättssäkert sätt. Tillgängligheten för målgrupperna har vi bedömt utifrån hur bidragsmottagarna upplever tillgängligheten till myndigheten, till exempel svarstider och tydlighet i besked.

Analysen av bidragsgivningens resultat bygger på MUCF:s olika resultatredovisningar, intervjuer och statistik. Analysen av kvaliteten inbegriper även myndighetens kontroller av bidragsgivningen. För att kunna bedöma hur myndighetens kontrollarbete fungerar har vi genom ett slumpmässigt stratifierat urval undersökt såväl ansökningar som beviljats som ansökningar som fått avslag. Vi valde ut 72 ansökningar från en urvalsram på 674 ansökningar.

### **Kunskapsproduktionen saknar regeringsmål att utvärdera mot**

Regeringen har inte uttryckt några mål för kunskapsproduktionen. Däremot har MUCF satt upp egna mål om att kunskapen ska vara tillgänglig, efterfrågad och användbar för myndighetens målgrupper. För att undersöka MUCF:s måluppfyllelse har vi tagit del av MUCF:s målgruppsundersökning. Vi har också intervjuat tjänstemän på Regeringskansliet och andra näraliggande myndigheter om hur de uppfattar MUCF:s arbete och användbarheten av deras kunskapsunderlag.

Vi har också undersökt om MUCF:s uppdrag och verksamhet överlappar andra sektorsspecifika myndigheter som också sprider kunskap och följer upp ungas situation inom sina sakområden. Detta har vi undersökt på två sätt. Vi har dels intervjuat företrädare för MUCF, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Skolverket och Regeringskansliet, dels undersökt och jämfört ämnesinnehållet i MUCF:s publikationer med vad andra myndigheter har för instruktionsenliga uppgifter och om de tar fram liknande publikationer.

### **1.3.3 Interna faktorer som påverkar resultatet**

I detta moment har vi analyserat hur bidragsgivningen internt styrs och följs upp. Vi har vidare undersökt vilka rutiner myndigheten har för att kontrollera formella uppgifter såsom medlemsantal och för att kontrollera verksamhetens innehåll, exempelvis efterlevnaden av demokratikriteriet.

I analysen av de interna faktorerna har också ingått att närmare undersöka hur MUCF beräknar och redovisar de administrativa kostnaderna för sin bidragshantering.

En del av faktainsamlingen i analysen av interna faktorer har utförts med hjälp av fokusgrupper. De flesta av de som handlägger bidrag på MUCF har medverkat i dessa fokusgrupper.

### **Kunskapsuppdraget**

När det gäller MUCF:s kunskapsuppdrag har vi undersökt hur myndigheten bemannar och resursätter sin verksamhet mot bakgrund av den stora mängden tidsbegränsade uppdrag.

#### **1.3.4 Externa faktorer som påverkar resultatet**

Vi har undersökt om regeringen kan utveckla sin styrning för att stärka MUCF:s resultat i bidragsgivningen. Vi har bland annat prövat möjligheterna att förenkla bidragsgivningen genom att ensa villkoren mellan de olika bidragen.

Den revision som organisationerna använder sig av för att säkra tillförlitligheten i organisationernas redovisade uppgifter är en viktig extern faktor för MUCF:s kontroll. Vi har därför gått igenom villkoren för revisionen och hur mycket MUCF kan stödja sig på den. Vi har också tagit hänsyn till andra myndigheters bidragsgivning till samma målgrupper som MUCF har. Vi har översiktligt analyserat Arvsfondsdelegationens och Socialstyrelsens bidragsgivning. Vi har bland annat jämfört MUCF med dessa myndigheters bedömnings- och kontrollrutiner. Vi har då intervjuat företrädare för dessa myndigheters bidragsgivning.

### **Kunskapsuppdraget**

MUCF:s uppgifter är styrningsmässigt komplexa. MUCF:s uppdrag omfattar flera politikområden och finansieras av anslag inom olika utgiftsområden. Därför har vi undersökt hur regeringen som helhet, med flera inblandade departement, samordnat sin styrning av myndigheten. Vi har intervjuat företrädare för Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet, Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

#### **1.3.5 Projektgrupp och kvalitetssäkring av rapporten**

Michael Kramers (projektledare), Staffan Brantingson och Andreas Hagström har genomfört analysen. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Vi har även gett MUCF, berörda departement och myndigheter möjlighet att kontrollera fakta i rapporten.

## **1.4 Rapportens disposition**

Rapporten är disponerad enligt följande. Kapitel 2 beskriver myndighetens mål och uppgifter. I kapitel 3 analyserar vi regeringens styrning av MUCF. I kapitel 4 analyserar vi bidragsgivningens resultat och i kapitel 5 resultatet av myndighetens bidragskontroll. Kapitel 6 tar upp hur MUCF:s kunskapsuppdrag förhåller sig till andra myndigheter med liknande verksamheter. I kapitel 7 lämnar Statskontoret sina slutsatser och förslag.





## 2 MUCF:s verksamhet och mål

I detta kapitel redogör vi för myndighetens organisation, uppgifter och mål för kunskapsuppdraget och bidragshanteringen. Dessutom beskriver vi myndighetens finansiering och kostnader för olika typer av verksamheter.

### 2.1 Sammanfattande iakttagelser

Utmärkande för MUCF är att myndigheten verkar sektorsövergripande inom två politikområden samt att den bedriver två kärnverksamheter med få gemensamma beröringspunkter: bidragshandling och kunskapsproduktion.

#### 2.1.1 Sektorsövergripande ungdomsperspektiv

Myndigheten ska driva både ungdomsfrågor och civilsamhällesfrågor inom flera politikområden, som skola, arbetsmarknad och hälsa. Omkring 80 procent av myndighetens resurser läggs på ungdomsfrågor. Det breda uppdraget gör det svårt att avgränsa myndighetens målgrupper. Målgrupperna varierar från fall till fall.

#### 2.1.2 Bidrag och kunskap är huvudverksamheterna

Drygt 50 av 70 anställda är jämnt fördelade på två avdelningar, avdelningen för utveckling och analys (kunskap) respektive avdelningen för stöd och samverkan (bidrag). Ungefär 20 procent av personalen har tidsbegränsade anställningar på grund av de många korta uppdragen.

#### 2.1.3 MUCF ger bidrag till ungefär 400 organisationer

Huvuddelen av bidragen till det civila samhället på cirka 350 miljoner kronor ges till 400 organisationer. Bidragen är till för att driva organisationernas basverksamhet, och inte för att driva särskilda projekt.

#### 2.1.4 Kunskapsuppdraget är både att analysera och främja

Myndigheten har de senaste åren genomfört fem till sex större utredningar årligen, exempelvis om nyanländas etablering. Därutöver produceras material som ska stödja olika målgrupper i det praktiska arbetet med att genomföra ungdoms- och civilsamhällespolitiken, till exempel en handledning om våldsförebyggande arbete i kommuner.

#### 2.1.5 MUCF har ett särskilt uppdrag om jämställdhetsintegrering

Myndigheten har skapat rutiner för att integrera jämställdhetsperspektivet i sin verksamhet. Medarbetarna ska för varje projektplan bedöma om jämställdhetsperspektivet är

relevant och motivera sitt ställningstagande. Dessutom har myndigheten tagit fram flera stöddokument med konkreta råd.

## 2.2 Myndighetens mål är sektorsövergripande

Både ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället är sektorsövergripande. Ungdomsfrågorna spänner över flera områden som utbildning, bostadsmarknad, arbetsmarknad, inflytande, hälsa och fritid. Detsamma gäller politiken för det civila samhället som omfattar till exempel projekt och verksamheter som arbetar med demokrati-, jämställdhets- och diskrimineringsfrågor.<sup>1</sup> Samtidigt som ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället är två separata politikområden kan de gå in i varandra. Till exempel är verksamheter inom det civila samhället som drivs av eller riktas mot ungdomar en del av det ungdomspolitiska arbetet i samhället.

De övergripande målen med ungdomspolitiken är att alla unga mellan 13 och 25 år ska ha:

- goda levnadsvillkor
- makt att forma sina liv
- inflytande över samhällsutvecklingen.

Det övergripande målet för politiken för det civila samhället är att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin. Det ska ske genom att:

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga
- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.<sup>2</sup>

### 2.2.1 Mer resurser läggs på ungdomspolitiken

I enlighet med regeringens prioriteringar lägger MUCF de mesta av resurserna på frågor inom ungdomspolitiken (tabell 1). Omkring 60 miljoner kronor, eller 80 procent av de totala resurserna, har under de tre senaste åren lagts på verksamheter som har koppling till ungdomspolitiken.

**Tabell 1 Myndighetens kostnader efter politikområde 2014–2016 (mnkr)**

Område	2014	2015	2016
Ungdomspolitiken	64,0	58,2	60,4
Politiken för det civila samhället	19,8	14,0	16,4
Totalt	83,8	72,2	76,7

Källa: MUCF:s årsredovisning för 2016

<sup>1</sup> I propositionen (2009/10:55) En politik för det civila samhället definieras begreppet civila samhället som en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:55.

Kostnaderna för myndighetens administration är drygt 15 miljoner kronor, det vill säga 20 procent av de totala kostnaderna (tabell 2). I kostnader för administration ingår bland annat lokaler, IT samt löner för stabspersonalen, generaldirektören och konsulter. För 2016 låg kostnaden för att administrera statsbidragen på cirka 17 miljoner kronor (22 procent av de totala kostnaderna). Men omkring en tredjedel av detta gäller administration av bidrag inom EU-programmet Erasmus+ som inte ingår i vår analys.

Kostnaden för enskilda prestationer kan variera relativt mycket mellan åren. Variationer för att genomföra olika studier beror i huvudsak på karaktären och omfattningen av uppdragen från regeringen. Variationer för administration av statsbidragen kan bero på om det tillkommer nya bidrag att fördela, antalet frågor från media och allmänheten samt MUCF:s interna granskningar och utredningar. Omkring 26 procent av kostnaderna hör inte till någon av de prestationstyper som kostnadsredovisas i årsredovisningen. Enligt myndigheten är olika spridningsinsatser exempel på sådana kostnader, exempelvis organisering av och deltagande på vissa typer av konferenser, seminarier och möten.

**Tabell 2 MUCF:s kostnader totalt och efter arbetsuppgifter 2015–2016 (mnkr)**

Prestationstyp	2015	2016	Andel av totala kostnader 2016
Studier (rapporter och utredningar)	9,5	4,9	6,4 %
Övriga kunskapsproduktioner (olika typer av stödmaterial)	3,6	5,9	7,7 %
Underhåll, drift och utveckling av digitala kanaler	6,3	3,4	4,4 %
Svara på remisser		0,8	1,0 %
Administration av statsbidrag	13,7	16,9	22,1 %
Myndighetens administration	12,5	15,1	19,7 %
Myndighetens kommunikationsarbete	10,0	9,4	12,3 %
Övrigt som inte går att koppla till en specifik prestation	16,6	20,3	26,4 %
<b>Totalt</b>	<b>72,2</b>	<b>76,7</b>	<b>100 %</b>

Anmärkning: Första året som MUCF redovisade sina kostnader efter prestationstyperna i tabellen var 2015. Kostnadsuppgift för remissvar 2015 saknas eftersom det inte gjordes någon tidredovisning på denna prestation detta år. Övriga kostnader kan exempelvis vara deltagande på konferenser, seminarier och möten som inte går att koppla till någon specifik prestation.

Källa: MUCF:s årsredovisningar för 2015 och 2016 samt egen bearbetning

## 2.2.2 MUCF har ett flertal målgrupper

MUCF:s målgrupp kan vara till exempel regeringen, riksdagen eller någon statlig myndighet. Men målgruppen kan också vara beslutsfattare, tjänstemän och praktiker på lokal och regional nivå. Praktiker är exempelvis skolpersonal, fritidsledare och föreningsledare.

I intervjuer har företrädare för MUCF framfört att det är svårt att peka ut specifika målgrupper som gäller för hela myndighetens verksamhet. Den primära målgruppen varierar beroende på regeringens uppdrag. MUCF menar att de får ta ställning till målgrupp och anpassa den utifrån de enskilda uppdragen. Ibland kan det vara myndigheter och ibland ett urval av kommuner, och så vidare.

Av MUCF:s regleringsbrev för 2017 framgår att regeringen behöver få ett bättre underlag om vad myndighetens verksamhet leder till. Enligt regleringsbrevet ska myndigheten redovisa en samlad bedömning av i vilken utsträckning myndigheten når sina målgrupper. Myndigheten ska också om möjligt redovisa potentiella effekter av sina insatser. Detta inkluderar även om det finns några skillnader i hur myndighetens insatser tillfaller och utnyttjas av unga kvinnor respektive unga män.

## 2.3 Organisation och ansvarsfördelning

Myndigheten är en enrådighetsmyndighet med insynsråd. Generaldirektören är ordförande i insynsrådet som därutöver består av nio ledamöter.

MUCF har två avdelningar som ansvarar för kärnverksamheten, det vill säga att hantera statsbidrag samt att ta fram och sprida kunskap om ungdoms- och civilsamhällespolitiken. Myndigheten har också en kommunikationsavdelning och två stabsfunktioner. Ledningsgruppen består av generaldirektören, avdelningscheferna och cheferna för stabsfunktionerna.

### 2.3.1 Avdelningen för stöd och samverkan

Avdelningen för stöd och samverkan hanterar statsbidrag och EU-programmet Erasmus+ Ung och Aktiv. Av de sammanlagt 25 årsarbetskrafter på avdelningen arbetar cirka 13 (10 årsarbetskrafter) med att hantera statsbidrag. Arbetet går i stor utsträckning ut på att granska bidragsansökningar och i mer begränsad omfattning göra efterkontroller. 15 medarbetare (12 årsarbetskrafter) arbetar med Erasmus + och andra internationella uppdrag. Avdelningen ansvarar även för MUCF:s samverkansuppdrag med civilsamhället som bland annat omfattar ett partsgemensamt forum (4 anställda, knappt 3 årsarbetskrafter).

### 2.3.2 Avdelningen för utveckling och analys

Avdelningen för utveckling och analys tar fram och sprider kunskap om ungdoms- och civilsamhällespolitiken. Avdelningen består sedan september 2016 av en analysenhet och en utvecklingsenhet (tillsammans cirka 27 medarbetare). Analysenhetens viktigaste uppgift är att ta fram kunskapsunderlag för ungdoms- och civilsamhällespolitiken. Utvecklingsenheten sprider kunskap till berörda målgrupper, bland annat genom att ta fram väglednings- och informationsmaterial.

### 2.3.3 Stabsfunktionerna

De två stödjande stabsfunktionerna Verksamhetsstyrning och ekonomi samt HR och verksamhetsstöd består av ungefär 10 medarbetare. De ansvarar för personalfrågor,

IT och registratur samt de delar av ekonomiadministrationen som inte har överförs till Statens servicecenter. De står även för myndighetens juridiska stöd och arbete med strategiska frågor.

### 2.3.4 Kommunikationsavdelningen

Vid MUCF:s kommunikationsavdelning arbetar ungefär 10 personer, bland andra kommunikatörer, grafiker och webbadministratörer. De ansvarar för myndighetens externa kommunikation och presskontakter, grafisk formgivning och produktion av trycksaker. De informerar även om vilka bidrag som civilsamhällesorganisationer kan söka.

Kommunikationsavdelningens arbete består i perioder till stor del av att hantera frågor från media i enskilda bidragsärenden samt frågor från allmänheten som uppstått till följd av medial granskning.

### 2.3.5 Myndighetens kompetensförsörjning

Antalet anställda över tid har legat på omkring 70 stycken (tabell 3). Detsamma gäller om vi tar hänsyn till de anställdas arbetstid, utom de allra senaste åren. Detta beror framför allt på att fler har arbetat endast en del av året.

**Tabell 3** Antal anställda och årsarbetskrafter på myndigheten 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Antal anställda	70	71	68	75	70	69	72
Årsarbetskrafter	68	69	67	70	68	63	64

Anmärkning: Vi tar hänsyn till de anställdas arbetstid när vi beräknar antalet årsarbetskrafter. Exempelvis räknas två personer som båda arbetar halvtid som en årsarbetskraft. Antalet anställda avser hur det såg ut vid årets slut.

Källa: MUCF:s årsredovisningar 2014–2016

Företrädare för MUCF menar att de många korta uppdragen från regeringen försvårar kompetensförsörjningen. Relativt många anställda anställs på en bestämd tid. Vid årets slut 2016 hade 13 tidsbestämda anställningar.

Kompetensförsörjningen försvåras också av att ungefär lika många personer är tjänstlediga. Personalen är eftertraktad och många blir tillfrågade att arbeta i exempelvis olika delegationer. Nu har MUCF:s ledning sagt att de i större utsträckning ska nyanställa med tillsvidareanställning, trots de korta uppdragen och att många anställda är tjänstlediga.

## 2.4 Många får bidrag av MUCF

MUCF fördelar i huvudsak bidrag till det civila samhället i två bidragsformer, organisationsbidrag och projektbidrag (tabell 4).<sup>3</sup> Organisationsbidragen ska gå till själva basverksamheten och vara ett stöd för att organisationerna över huvud taget ska kunna bedriva en verksamhet. Projektbidragen ska gå till mer specifika projekt. Syftet är exempelvis att främja jämställdhet, stärka ungas demokratiska värderingar eller att motverka rasism.

**Tabell 4 MUCF:s bidrag till civilsamhället efter bidragsform och bidragsförordning 2016 (mnr)**

Bidrag	Belopp
<b>Organisationsbidrag</b>	
Barn och ungas organisering	212
Kvinnors organisering	20
Etniska organisationer	19
Hbtq-organisationer	9
<b>Projektbidrag</b>	
Ungdomars organisering	24
Insatser mot rasism	14
Värna demokratin mot extremism	14
Motverka diskriminering	14
Insatser för jämställdhet	9
Kvinnors organisering	8
Lokala resurscenter	4
Hälsofrämjande för romer	2
<b>Totalt</b>	<b>349</b>

Anmärkning: Beloppen är avrundade till närmaste miljontal.

Källa: MUCF:s årsredovisning för 2016

MUCF fördelar fyra organisationsbidrag och åtta projektbidrag till ideella organisationer för olika ändamål samt ytterligare bidrag till bland annat till kommuner. I det

---

<sup>3</sup> I enstaka fall fördelas verksamhetsbidrag. Bidraget på 8 miljoner till kvinnors organisering samt bidraget för att motverka diskriminering är enligt förordningarna som styr bidragen så kallade verksamhetsbidrag. Ett verksamhetsbidrag används för att stödja viss verksamhet inom en organisation medan projektbidrag används för att stödja ett projekt inom en organisation. Sett till de verksamheter som stöds är det enligt Statskontoret liten skillnad mellan verksamhetsbidrag och projektbidrag. I flertalet fall är det en avgränsad verksamhet eller ett projekt som stöds inom organisationen vare sig det finansieras med projekt- eller verksamhetsbidrag. I bidraget för att motverka diskriminering ges förvisso bidrag till vissa typer av organisationer, men samtidigt liknar de bedömningar som MUCF gör av ansökningar de som myndigheten i övrigt gör för projektbidrag. Den stora skillnaden i villkor för bidrag finns mellan organisationsbidragen å ena sidan och projekt- respektive verksamhetsbidragen å andra sidan. För enkelhets skull kallar vi verksamhetsbidragen för projektbidrag framöver.

följande redovisar vi enbart uppgifter för de bidrag som riktar sig till ideella organisationer, eftersom de andra inte ingår i denna myndighetsanalys.

Antalet organisationsbidrag som finns att söka har varit oförändrat sedan 2010. Antalet projektbidrag har under samma tidsperiod varierat. Antalet projektbidrag är betydligt fler än antalet organisationsbidrag.

#### 2.4.1 Omkring 400 organisationer får bidrag

MUCF har sedan 2010 årligen fördelat ut 320–350 miljoner kronor i organisations-, verksamhets- eller projektbidrag till omkring 400 organisationer. En organisation kan få både organisations- och projektbidrag, vilket innebär att det faktiska antalet mottagande organisationer är något lägre än 400.

Mellan 70 och 80 procent av bidragsbeloppet är organisationsbidrag. Alla som uppfyller villkoren har rätt till organisationsbidrag. Om MUCF avslår en ansökan om organisationsbidrag beror det oftast på att organisationen inte uppfyller kriterierna som styr statsbidragen. När det gäller projektbidragen kan ett avslag också bero på att söktrycket medför att medlen inte räcker till alla som söker.

Uppemot 90 procent av ansökningarna till organisationsbidragen beviljas medan omkring 30 procent av ansökningarna till projektbidragen beviljas. Antalet organisationer som får organisationsbidrag har ökat stadigt sedan 2010, medan det fördelade beloppet i stort sett varit oförändrat (tabell 5). Projektbidragen har varierat såväl till antal som till totalt utdelat belopp.

**Tabell 5** Antal stödda organisationer och bidragsnivåernas utveckling 2010–2016 (tkr)

Totalt antal stödda organisationer	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Organisationsbidrag	208	207	217	221	213	227	233
Projektbidrag	158	167	157	166	184	150	159
<b>Summa</b>	<b>366</b>	<b>374</b>	<b>374</b>	<b>387</b>	<b>397</b>	<b>377</b>	<b>392</b>
<b>Totalt stöd</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Organisationsbidrag	252 135	256 071	256 109	257 384	258 410	259 135	260 125
Projektbidrag	66 468	69 264	77 932	81 094	83 653	69 925	89 287
<b>Summa</b>	<b>318 603</b>	<b>325 335</b>	<b>334 041</b>	<b>338 478</b>	<b>342 063</b>	<b>329 060</b>	<b>349 412</b>
<b>Andel projektbidrag</b>	<b>21 %</b>	<b>21 %</b>	<b>23 %</b>	<b>24 %</b>	<b>24 %</b>	<b>21 %</b>	<b>26 %</b>

Källa: Egen bearbetning av MUCF:s årsredovisningar för 2010–2016

#### 2.4.2 Förordningar reglerar statsbidragen

Det finns skillnader mellan förordningarna som styr organisationsbidragen respektive projektbidragen. Organisationsbidragen har ganska löst formulerade syften,

medan projektbidragens syften är tydligare och mer detaljerade när det gäller exempelvis målgrupp och inriktning. Men organisationsbidragens krav är mer omfattande när det gäller medlemsantal, lokalföreningar och demokrati. Det finns också skillnader mellan förordningarna som reglerar de enskilda bidragen, vilket påverkar MUCF:s bedömnings- och kontrollarbete (se kapitel 3 och 5).

## 2.5 Kunskapsuppdraget är att analysera och främja

Regeringen har inte, som i fallet med bidragsgivningen, satt upp några särskilda mål för att ta fram, samla och sprida kunskap. Myndigheten har själv satt upp målen att:

- kunskapen ska vara aktuell, av hög kvalitet samt tillgänglig för och efterfrågas av myndighetens målgrupper
- målgrupperna ska använda kunskapen för att uppnå politikområdets mål.<sup>4</sup>

### 2.5.1 Studier om både ungdomar och det civila samhället

Myndigheten har de senaste åren genomfört fem till sex större utredningar varje år. Bland studierna finns den årliga rapporten *Ung i dag* som beskriver ungdomars situation utifrån statistik inom olika områden. MUCF genomför också varje år tematiska analyser inom något specifikt område som redovisas i rapportserien *Fokus*. I den senaste fokusrapporten har myndigheten analyserat unga nyanlända kvinnors och mäns etablering i arbets- och samhällslivet. När det gäller det civila samhället publiceras varje år en rapport som beskriver villkoren för en viss typ av organisationer inom ett särskilt område. Den senaste rapporten beskriver bland annat ideella föreningar i utsatta områden. Enligt MUCF:s årsredovisning spreds 2015 års studier under 2015 och 2016 i drygt 9 000 exemplar, medan 2016 års studier spreds i nära 7 000 exemplar under 2016.

### 2.5.2 Enkätundersökningar om ungdomars livssituation

MUCF genomför egna enkätundersökningar som ligger till grund för flera av myndighetens rapporter. Vart tredje år görs den nationella ungdomsenkäten Nupp och vart fjärde till sjätte en attityd- och utvärderingsstudie som även riktas mot vuxna. Dessutom erbjuder MUCF kommuner, stadsdelar och regioner enkätverktyget Lupp (lokal uppföljning av ungdomspolitik). Genom detta enkätverktyg kan lokala beslutsfattare och tjänstemän få reda på hur ungdomars livssituation ser ut lokalt.

### 2.5.3 MUCF tar fram stödmaterial till andra aktörer

Det stödmaterial som myndigheten tar fram kan riktas till andra aktörer som arbetar med unga eller med frågor som berör unga. Men det kan också riktas till aktörer som arbetar i eller gentemot det civila samhället. Ett exempel på material som myndigheten har tagit fram under 2016 är skriften *Samla kraft* som beskriver hur kommuner

---

<sup>4</sup> MUCF:s strategiska plan för 2018–2020.



och det civila samhället kan samordna sina insatser för nyanlända. Andra exempel är *5 steg för att få fler unga i ert parti* och *Stödjande och stärkande – Unga hbtq-personers röster om identitetsstärkande och hälsofrämjande faktorer*.

Uppdragen och myndighetens egna initiativ styr hur mycket stödmaterial som tas fram varje år. Myndigheten kan till exempel ge ut samma typ av stödmaterial i olika versioner till olika målgrupper. Under 2016 har exempelvis boken *Inget att vänta på*, som beskriver hur det lokala våldsförebyggande arbetet kan utformas, kompletterats med informationsmaterial om våldsbejakande extremism med olika politiska förtecken och utifrån ett genusperspektiv. Därför kan omfattningen av stödmaterial variera en hel del mellan åren. Vissa år handlar det om cirka 7 till 8 stycken. Andra år är det betydligt fler, mellan 25 och 30 stycken.

Stödmaterial som producerades 2015 spreds enligt årsredovisningen i 35 000 exemplar under 2015 och 2016 och material som producerades 2016 spreds under samma år i 40 000 exemplar.

#### 2.5.4 Webben är en viktig kanal för kunskapsspridning

Under 2016 har medarbetare på myndigheten presenterat kunskap inom ungdomspolitik eller civilsamhällespolitiken vid 155 tillfällen jämfört med 111 gånger under 2015. En stor del av spridningen sker också via digitala kanaler som olika webbplatser, sociala medier och nyhetsbrev. Myndigheten tillhandahåller bland annat webbportalen [ungidag.se](http://ungidag.se) med statistik från tolv olika myndigheter och Riksidrottsförbundet.

### 2.6 Arbetet med jämställdhetsintegrering

MUCF och ett 60-tal andra myndigheter har ett särskilt regeringsuppdrag att integrera ett jämställdhetsperspektiv i all sin verksamhet. Syftet med denna grupp av så kallade JIM-myndigheter är att de ska bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Enligt sin instruktion ska myndigheten alltid redovisa statistik, uppföljningar och analyser med kön som övergripande indelningsgrund om det inte finns särskilda skäl att inte göra det. När det gäller ungdomsfrågor ska myndigheten också arbeta aktivt med jämställdhetsintegrering och motverka diskriminering på grund av bland annat kön.

Vi har gått igenom ett antal av myndighetens styrdokument för att undersöka och bedöma hur MUCF arbetar med jämställdhetsintegrering. Vi har också intervjuat företrädare för myndigheten och Nationella sekretariatet för genusforskning, som stödjer statliga myndigheter i arbetet med jämställdhetsintegrering.

#### 2.6.1 MUCF har en plan för jämställdhetsintegrering

MUCF har vid två tillfällen fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering. I planen för 2014 prioriterade myndigheten att

utveckla ett stöd för ett jämställdhetsintegrerat arbetssätt via styrdokument, instruktioner och stödsystem. Även utbildningsinsatser ingick. Myndighetens uppföljning visar att de har genomfört alla planerade aktiviteter utom en.

Ett flertal aktiviteter i den uppdaterade handlingsplanen för 2015 till 2018 ska öka medarbetarnas kunskap och förbättra deras arbetssätt. Myndigheten ska till exempel i större utsträckning analysera den könsuppdelade statistiken. Dessutom ska de anställda få mer stöd och kompetensutveckling i hur de kan arbeta jämställdhetsintegrerat. MUCF:s årsredovisning för 2016 visar att alla medarbetare har deltagit i en utbildning om normkritik.

Företrädare på Nationella sekretariatet för genusforskning säger att MUCF har kommit relativt långt i sitt arbete med jämställdhetsintegrering. De säger att MUCF också är mycket aktiva i sekretariatets utvecklingsarbete och bra på att samverka med andra myndigheter. MUCF skriver i årsredovisningen för 2016 att myndigheten har deltagit i möten med andra JIM-myndigheter för erfarenhetsutbyte och i seminarier om jämställdhetsintegrering.

### 2.6.2 Jämställdhetsperspektivet är en del i projektplaneringen

Generaldirektören har enligt arbetsordningen det övergripande ansvaret för myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering. Avdelningscheferna ansvarar för att jämställdhetsperspektivet finns med i all verksamhet. Det interna jämställdhetsarbetet ligger på HR-chefen. På MUCF finns också en utpekad samordnare som ska samordna jämställdhetsintegreringsarbetet tillsammans med kontaktpersoner ute på de olika avdelningarna. Den uppdaterade handlingsplanen för jämställdhetsintegrering pekar tydligt ut vilken chef som ansvarar för att genomföra respektive aktivitet.

Det är avdelningscheferna som beslutar om avdelningens projektplaner och i dessa projektplaner ska medarbetarna bedöma om det är relevant att inkludera jämställdhetsperspektivet.<sup>5</sup> Projektplaner ska finnas för alla uppdrag, vilket leder till att jämställdhetsperspektivet alltid måste beaktas.

### 2.6.3 Stöddokument för att beakta jämställdhet

För medarbetarna finns det stöddokument för jämställdhetsintegrering i olika delar av verksamheten. I till exempel handledningen för remissvar finns hjälpinformation om vad som är viktigt att tänka på ur ett jämställdhetsperspektiv. Vid statistikredovisningar med kön som indelningsgrund finns det ett annat dokument med tabell-exempel som beskriver vad medarbetarna ska beakta. På MUCF finns vidare ytterligare ett dokument för normmedvetna och jämställda arrangemang. I MUCF:s bildpolicy framgår vad man bör tänka på vid bildval och vad bilderna förmedlar ur ett

---

<sup>5</sup> *Handledning 2017 – planering, uppföljning och utvärdering på MUCF och MUCF:s dokument om intern styrning och kontroll.*

jämställdhetsperspektiv. MUCF:s kommunikationsstrategi säger att all kommunikation ska präglas av myndighetens värderingar, vilket bland annat omfattar jämställdhet.

Statskontoret anser att dessa dokument överlag innehåller handfasta råd för hur medarbetarna konkret kan beakta ett jämställdhetsperspektiv. Företrädare för Nationella sekretariatet för genusforskning anser att MUCF har blivit mycket bättre på att redovisa könsuppdelad statistik. De brukar också rekommendera och hänvisa andra myndigheter till MUCF för att få underlag och idéer för hur de kan arbeta med jämställdhetsintegrering. MUCF skriver också i årsredovisningen för 2016 att myndigheten har spridit sin bildpolicy till ett antal myndigheter och kommuner.

#### 2.6.4 Svårt att se om MUCF:s insatser leder till ökad jämställdhet

MUCF ska enligt sin strategiska plan för 2018–2020 särskilt fokusera på jämställdhetsperspektivet när de tar fram och förmedlar kunskap, metoder och stöd.<sup>6</sup> Företrädare för Nationella sekretariatet för genusforskning anser att det generellt är svårt att få en bild av hur JIM-myndigheterna bidrar till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Det finns en tendens till att MUCF endast redovisar vad de har gjort och inte vad olika åtgärder har lett till, vilket sekretariatet anser att de skulle kunna resonera om. När det gäller exempelvis bidragsgivningen skulle MUCF kunna följa upp hur organisationerna som får bidrag arbetar med jämställdhet och inte enbart undersöka könsfördelningen.

### 2.7 MUCF:s övriga uppgifter

MUCF utför även andra uppgifter än kärnuppgiften att ta fram och sprida kunskap samt fördela statsbidrag till det civila samhället. MUCF fördelar bland annat statsbidrag till kommuner för sommarlovsaktiviteter och för samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar. Myndigheten fördelar även bidrag för ungdomsutbyten, volontärtjänster och kompetensutveckling för ungdomsledare i andra länder inom ramen för uppgiften att vara Sveriges nationella kontor för EU-programmet Erasmus+ Ung och Aktiv. MUCF:s internationella åtaganden består också i att delta som Sveriges representant i olika mellanstatliga arbetsgrupper. MUCF driver eller deltar även i många nationella samverkansgrupper och nätverk, bland annat myndighetsnätverket för barn- och ungdomsfrågor, myndighetsnätverket för civilsamhällesfrågor och nätverket för bidragsgivande myndigheter. Myndigheten är även en hbtq-strategisk myndighet.

---

<sup>6</sup> MUCF ska även ha ett särskilt fokus på unga hbtq-personer eftersom myndigheten även är en så kallad strategisk hbtq-myndighet. Förutom ett jämställdhets- och hbtq-perspektiv ska MUCF alltid ha ett ungdoms- och civilsamhällesperspektiv.

Vidare ger MUCF kurser och utbildningar inom ett antal områden. Det kan exempelvis handla om det civila samhällets villkor, unga och hbtq-frågor, våldsförebyggande arbete eller om ungdomsarbetslöshet.

Temagruppen Unga i arbetslivets kansli finns på MUCF. Gruppens syfte är att samarbeta för att motverka strukturer som hindrar ungas etablering på arbetsmarknaden. Unga i arbetslivet finansieras med stöd från Svenska ESF-rådet och är ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, MUCF, Tillväxtverket, Försäkringskassan, Skolverket, Nordens Välfärdscenter, Kronofogden samt Sveriges Kommuner och Landsting.

## 3 Regeringens styrning

I detta kapitel beskriver vi regeringens styrning av MUCF.

### 3.1 Sammanfattande analys

MUCF sorterar under Utbildningsdepartementet, men har i praktiken flera uppdragsgivare. Olika departement har tagit fram bidragsförordningarna och olika departement ger kunskapsuppdrag till myndigheten.

#### 3.1.1 Instruktionen har utvidgats och antalet uppdrag har ökat över tid

Regeringen har undan för undan lagt till fler uppgifter i MUCF:s instruktion och sedan 2010 mer än fördubblat antalet uppdrag i myndighetens regleringsbrev. Enligt Statskontoret innehåller vare sig instruktionen eller regleringsbrevet några tydliga mål för verksamheten. Det enda målet som regeringen nämner i regleringsbrevet är att bidragshanteringen ska vara effektiv och hålla hög kvalitet. Prioriteringarna i regleringsbrevet vägleder inte heller, eftersom de i stort sett täcker hela verksamheten.

#### 3.1.2 MUCF får många uppdrag från flera departement

MUCF är en sektorsövergripande myndighet och får därmed uppdrag från flera departement inom olika sakområden och med olika perspektiv. Myndighetens kunskapsuppdrag omfattar i huvudsak kartläggningar, analyser, främjande insatser och uppföljningar. Också förordningarna som reglerar MUCF:s bidragsgivning har tagits fram av flera olika departement.

#### 3.1.3 Rörig styrning av bidragsgivningen

De fyra organisationsbidragen har i grunden samma syfte, nämligen att stödja organisationers basverksamhet. Men förordningarna skiljer sig ändå åt i villkor som inte skulle behöva skilja sig åt. Det gäller till exempel revision, återrapportering och ansökan. Detsamma gäller förordningarna som reglerar projektbidragen. Skillnaderna innebär onödigt merarbete och svårare kontroll för MUCF, eftersom myndigheten måste skapa separata rutiner för respektive bidrag.

### 3.1.4 Uppdragsfinansieringen försvårar MUCF:s planering

MUCF:s finansiering gör det svårt för myndigheten att planera verksamheten. Det beror på att uppdragen till myndigheten finansieras genom många olika och varierande sakanslag inom olika utgiftsområden.<sup>7</sup> Nivån på dessa sakanslag fluktuerar kraftigt mellan åren.

## 3.2 MUCF:s instruktion har utvidgats

Myndigheten har allteftersom fått nya uppgifter i instruktionen om ungdomsfrågor, utan att några har tagits bort. Men den största förändringen är att myndigheten 2012 även fick uppgifter som rör det civila samhället.

### 3.2.1 Uppgifter inom ungdomspolitiken

En central uppgift för MUCF är att sprida kunskap om ungdomspolitiken till andra aktörer. MUCF ska verka för att integrera ungdomsperspektivet i relevanta statliga myndigheters verksamhet samt stödja kommuner och landsting att utveckla kunskapsbaserad ungdomspolitik.

MUCF ska ta fram sektorsövergripande kunskap om ungdomars levnadsvillkor, attityder och värderingar. Därför har myndigheten på senare år fått som uppgift att tillhandahålla en databas över statistik som möjliggör jämförelser på kommunal, nationell och EU-nivå. Myndigheten ska även föreslå insatser som kan förbättra ungdomars levnadsvillkor. Dessutom är myndigheten nationellt kontor för de EU-program som regeringen beslutar om inom ungdomsområdet.

Instruktionen har också utvidgats med fler specifika områden. Numera ska myndigheten bland annat bidra till ungdomars etablering i arbets- och samhällslivet samt motverka olika former av diskriminering. Myndigheten har också ett samlat ansvar för att ungdomar ska ha lika rättigheter och möjligheter, oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

### 3.2.2 Uppgifter inom civilsamhällespolitiken

MUCF ska ta fram kunskap om det civila samhällets villkor och följa upp utvecklingen varje år. Myndigheten ska även analysera och utvärdera insatser gentemot de nationella politiska målen. I de nya uppgifterna ingår också att bilda nätverk för att olika aktörer ska kunna samverka och att administrera ett forum för dialog mellan regeringen och civilsamhällets organisationer. MUCF fördelar också statsbidrag till organisationer, verksamheter och projekt inom det civila samhället.

---

<sup>7</sup> Ett sakanslag är ett anslag som ska finansiera andra utgifter än förvaltningsutgifter. Ett sakanslag används för en särskilt definierad uppgift medan ett förvaltningsanslag används för myndighetens administration och ordinarie verksamheter.

### 3.3 Myndighetens regleringsbrev är omfattande

Många av regeringens särskilda uppdrag till MUCF är tidsbegränsade till ett eller några år. De flesta ges i regleringsbrevet, men myndigheten får också särskilda uppdrag under året. Enligt våra intervjuer har Regeringskansliet och MUCF en dialog inför varje löpande uppdrag, men ibland med kort framförhållning. Det har också hänt att myndigheten har fått ett uppdrag i slutet av ett år med finansiering för endast det innevarande året.

#### 3.3.1 Antalet uppdrag har fördubblats sedan 2010

Under de senaste åren har regleringsbrevet innehållit 20–30 uppdrag utöver uppdragen om att fördela statsbidrag enligt vissa förordningar. Antalet uppdrag i regleringsbrevet har mer än fördubblats sedan 2010. Uppdragen gäller i regel olika typer av kartläggningar, analyser, främjande insatser och uppföljningar. Här följer några exempel från 2016 års regleringsbrev:

- Tematiskt analysera ungas etablering i arbets- och samhällslivet.
- Utarbeta former för att sprida kunskap om hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar kan organiseras och utvecklas.
- Genomföra insatser för en öppen och inkluderande miljö i skolan för unga hbtq-personer.
- Kartlägga, beskriva och sprida goda exempel om hur det unga civilsamhället skapar mötesplatser och nätverk mellan unga, nyanlända kvinnor och män och andra unga kvinnor och män.
- Kartlägga den öppna fritidsverksamheten.
- Stärka unga kvinnors och unga mäns möjligheter till inflytande i de demokratiska processerna.

Enligt företrädare för myndigheten är uppdragsbeskrivningarna i regleringsbrevet tydliga. Men det är inte alltid tydligt vad regeringens mål med uppdraget är. De två senaste årens regleringsbrev anger utan närmare precisering att bidragshandlingen ska vara effektiv och hålla hög kvalitet.

Inom ungdomspolitiken ska MUCF enligt regleringsbrevet prioritera:

- frågor som rör ungas etablering i arbets- och samhällslivet, ungas makt och delaktighet samt ungas fritid, organisering och välmående
- att integrera ungdomsperspektiv i statliga myndigheters verksamhet och att stödja en kunskapsbaserad kommunal ungdomspolitik
- att stärka ungdomars och ungdomsorganisationers perspektiv i uppföljningen av ungdomspolitiken.

Inom politiken för det civila samhället ska myndigheten särskilt prioritera:

- att inhämta erfarenheter från och sprida kunskap till strategiskt utvalda målgrupper inom offentlig sektor om metoder för dialog och samverkan med organisationer i civilsamhället.

Statskontoret bedömer att prioriteringarna i stort sett täcker in hela MUCF:s verksamhetsområde och myndighetens instruktion. Därför hjälper de inte MUCF när de ska bedöma vad regeringen förväntar sig av myndigheten.

### 3.3.2 Myndigheten får uppdrag av flera departement

Sedan 2014 får MUCF varje år medel från regeringen genom ett tiotal olika sakanslag inom fyra olika utgiftsområden (tabell 6). Uppdragen kommer också från flera olika departement. Utöver Utbildningsdepartementet lämnar i synnerhet Kulturdepartementet och Socialdepartementet uppdrag till myndigheten. Inom Kulturdepartementet och Socialdepartementet kan uppdragen komma från två olika enheter inom respektive departement.

De redovisade anslagen i tabell 6 kan omfatta både kunskapsuppdrag och uppdrag om att fördela statsbidrag. Det är intressant att notera att nivån på samma anslag kan variera kraftigt mellan åren. Det gäller exempelvis anslagen till insatser för den ideella sektorn, allmänna val och demokrati samt särskilda jämställdhetsåtgärder. Det kan till exempel röra sig om nya statsbidrag som har tillkommit eller gamla statsbidrag som har upphört. Detsamma gäller kunskapsuppdragen.



**Tabell 6 MUCF:s medel efter utgiftsområde och anslag i statens budget 2014–2017 (mnr)**

Utg.omr.	Anslag	Departement	2014	2015	2016	2017
17	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (12:1)	Utbildning	32,7	33,3	39,3	41,8
17	Bidrag till nationell och internationell ungdomsverksamhet (12:2)	Utbildning	246,1	246,1	267,1	239,1
17	Särskilda insatser inom ungdomspolitiken (12:3)	Utbildning				30,3
17	Bidrag för kvinnors organisering (13:3)	Social	28,2	28,2	28,2	28,2
17	Insatser för den ideella sektorn (13:6)	Kultur	8,4	102,5	40,6	8,6
9	Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. (4:7)	Social			200,0	200,0
1	Allmänna val och demokrati (6:1)	Kultur	20,6	6,5	21,1	19,9
1	Åtgärder för den nationella minoriteten romer (7:2)	Kultur				2,4
1	Svenska institutet för Europolitiska studier samt EU-information (9:1)	Statsrådsberedningen	3,0	0,3		
13	Etableringsåtgärder (1:1)	Arbetsmarknad	18,9	18,9	18,9	18,9
13	Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m. (2:2)	Kultur	29,9	29,4	39,8	38,6
13	Särskilda jämställdhetsåtgärder (3:1)	Social	18,0	9,5	10,0	18,0

Anmärkning: Tabellen visar utgiftsområde 17 (Kultur, medier, trossamfund och fritid), 9 (Hälsovård, sjukvård och social omsorg), 1 (Rikets styrelse) och 13 (Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering). Medlen från Kultur- och Socialdepartementet kommer från två olika enheter. En stor del av anslagen utgör medel som MUCF ska fördela ut som statsbidrag.

Källa: MUCF:s regleringsbrev plus uppgifter från Utbildningsdepartementet och MUCF

Ansvar för ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället ligger inte heller på samma departement. Civilsamhällsfrågorna hör till Kulturdepartementet och inte, som tidigare, till Utbildningsdepartementet.

### 3.4 Skillnader i förordningarna ger merarbete

Vår myndighetsanalys fokuserar på tio förordningar som reglerar tolv olika bidrag.<sup>8</sup> Förordningarna har tillkommit vid olika tidpunkter under perioden 2002–2015 och det är fyra olika departement som har ansvar för dem:

- Arbetsmarknadsdepartementet ansvarar för förordningen som reglerar bidrag till etniska organisationer.
- Kulturdepartementet ansvarar för sju, däribland förordningarna om bidrag till hbtq-organisationer, kvinnors organisering, bidrag för åtgärder mot rasism och bidrag mot diskriminering.
- Socialdepartementet ansvarar för förordningen om bidrag till insatser för jämställdhet.
- Utbildningsdepartementet ansvarar för förordningen som reglerar bidrag till barn och ungdomar.

Förordningarna reglerar i grund och botten samma sak, nämligen bidrag till det civila samhället. Men många villkor skiljer sig åt i onödan mellan förordningarna. Det handlar bland annat om villkor för ansökningar, återrapporteringar och revision och annan formalia som inte rör bidragens syfte. Detta ger en rörig styrning via förordningarna som innebär merarbete för bidragshandläggarna och försvårar MUCF:s kontroll (se även kapitel 5).

#### 3.4.1 Kraven för att få organisationsbidrag skiljer sig åt

Förordningarna som styr organisationsbidragen har vissa gemensamma drag, men det finns också omotiverade skillnader mellan dem.

##### **Motiverade men också omotiverade skillnader i förordningarnas innehåll**

Kraven på antal medlemmar skiljer sig mellan organisationerna. Barn- och ungdomsorganisationerna samt organisationer bildade på etnisk grund har krav på minst 1 000 medlemmar. Förordningen som styr bidraget till kvinnoorganisationer ställer inga krav på antal medlemmar och hbtq-organisationer ska ha minst 500 medlemmar. Kraven på hur många lokala föreningar organisationerna ska ha varierar också. Men grunden är att organisationerna på ett eller annat sätt ska vara geografiskt spridda i Sverige. Det är naturligt att ha skilda krav eftersom olika intressen har olika potential att värva medlemmar. Däremot är kravet att kvinnoorganisationer inte behöver ha ett visst antal medlemmar mer svårförståeligt.

Exempel på andra skillnader är kraven på självfinansiering. De två förordningar som styr organisationsbidragen som avser etnisk grund respektive hbtq, ställer krav på att medlemmarna själva ska bekosta en del av sin verksamhet. Förordningarna för de

---

<sup>8</sup> I två förordningar, organisationsbidrag till barn och ungdomsverksamhet samt organisationsbidrag till kvinnor, regleras även projektbidragen till dessa målgrupper.

andra organisationsbidragen ställer inga sådana krav. Kraven på hur organisationen i övrigt finansierar sin verksamhet varierar också. För kvinnoorganisationerna ställs krav på att de ska redovisa bidrag som sökts eller beviljats från annan statlig källa. För bidragen till barn- och ungdomsorganisationer och hbtq-organisationerna ska MUCF ta hänsyn till om den sökande får något annat statligt organisationsbidrag. Förordningen som reglerar stöd till etniska organisationer ställer inga liknande krav.

Ytterligare exempel på omotiverade skillnader gäller kraven på återrapportering. I förordningen som avser bidrag till etniska organisationer framgår att mottagaren bara behöver lämna en ekonomisk redogörelse, medan det i andra förordningar framgår att organisationerna även ska redovisa sin verksamhet.

Kraven på revision skiljer sig åt mellan de olika förordningarna. Detta gäller både mellan de olika organisationsbidragen och mellan organisationsbidragen och projektbidragen. Kraven på revisionen är väsentliga för att MUCF:s kontroll ska fungera och behandlas därför särskilt i kapitel 5 som handlar om MUCF:s kontroll i bidragsgivningen.

#### **Olika formuleringar på demokrativillkor i organisationsbidragen**

Krav relaterade till demokrati ställs på alla mottagande organisationer, men med olika formuleringar. Barn- och ungdomsorganisationerna och kvinnoorganisationerna har mer detaljerade krav på demokrati än övriga organisationer. Organisationens stadgar ska ge medlemmarna möjlighet att påverka organisationens beslut, att medlemmarna aktivt tagit beslut att bli medlemmar, att medlemskapet är frivilligt (enbart barn- och ungdomsorganisationer) och att organisationen är demokratiskt uppbyggd.

Organisationerna ska även omfatta demokratiska idéer. Förordningarna kräver normalt att verksamheten inte ska strida mot demokratins idéer. För barn- och ungdomsorganisationerna gäller däremot att organisationen ska respektera demokratins idéer, jämställdhet och förbud mot diskriminering.

#### **3.4.2 Många detaljerade villkor för att få projektbidrag**

Sex förordningar reglerar MUCF:s bidrag till projektverksamhet inom de olika organisationerna.<sup>9</sup> Målgrupperna och bidragens syften skiljer sig ibland vilket gör det naturligt att ha separata förordningar. Men många inslag är gemensamma och bör därmed vara formulerade på samma sätt. Det gäller exempelvis krav på ansökan och på återrapportering.

---

<sup>9</sup> Förordningen om organisationsbidrag till barn och unga reglerar också projektbidrag till samma målgrupp. Förordningen om statsbidrag till kvinnors organisering reglerar även verksamhetsbidrag till kvinnor. Utöver det är det sex förordningar som särskilt reglerar projektbidrag till olika ändamål.

### **Projektbidragen är mer styrda än organisationsbidragen**

Allmänt gäller att projektbidragen är mer specificerade än organisationsbidragen i syfte, målgrupp, användningsområden och metoder.

Bidraget för barn- och ungas organisering riktar sig till verksamheter som har med unga att göra. De fyra bidragsförordningar som reglerar jämställdhet, diskriminering, rasism och att värna demokratin mot extremism överlappar delvis varandra. Överlappningarna medför att det ibland är samma organisationer som söker de fyra nämnda bidragen (se avsnitt 5.3.5). Övriga bidrag är mer specifika – romers hälsa, lokala verksamheter för att stärka det demokratiska deltagandet och kvinnors organisering.

### **Många detaljerade villkor för projektbidragen som dessutom skiljer sig mellan bidragen**

Det finns skillnader mellan förordningarna när det gäller detaljeringsgrad. Detta medför skillnader exempelvis i vilka krav som ställs på de metoder som mottagaren ska använda, i vilken mån målgrupper behöver preciseras, samt hur projekten ska vara beskaffade. Nedan följer några exempel:

Antidiskrimineringsbidraget ska användas för avgiftsfri rådgivning, information, kurser/seminarier och opinionsbildning. Några liknande krav finns inte i andra förordningar, även om organisationer i allmänhet kan tänkas arbeta med alla eller en del av de metoder som nämns.

När det gäller specificering av målgrupper kräver förordningen om bidrag till romers hälsa att MUCF särskilt ska prioritera projekt med målgrupperna kvinnor och flickor. De andra förordningarna har inte lika detaljerade krav på målgrupper.

Bidraget till organisationer som arbetar mot diskriminering kräver att verksamheten ska ha tydliga mål och metoder, långsiktig inriktning och att det inom organisationen ska finnas personer som är kunniga om diskriminering. Liknande krav på inriktning och kompetens finns inte i de andra förordningarna.

Bidragen till projekt för jämställdhet skiljer sig från övriga. Dessa projekt ska vara nyskapande, till skillnad från andra bidrag. Pengar lämnas bara till projekt som är skäligen ur kostnadssynpunkt och har förutsättningar att nå projektets mål. Projekt som inte kan finansieras med andra medel ska prioriteras. Det är bara förordningen som styr jämställdhetsprojekt som ställer så uttryckliga krav på ekonomisk redovisning. De som ansöker ska också redovisa om de fått bidrag från annat håll för liknande ändamål.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Men i villkor för ansökan för samtliga projektbidrag ställer MUCF krav på att de sökande organisationerna ska redovisa om andra parter än MUCF finansierar det projekt man söker pengar för.

### **Inte alla projektbidrag har demokratikrav**

Enligt riksdagens beslut ska demokratikriteriet inte bara gälla organisationsbidrag utan även andra typer av bidrag, som projektbidrag till det civila samhället.<sup>11</sup> Men alla förordningar nämner inte demokratikriteriet. Förordningen för organisationer som arbetar mot diskriminering innehåller inga krav på demokratikriterier.

Kraven på att den mottagande organisationen ska ha en demokratisk uppbyggnad skiljer sig åt. I tre av sex förordningar finns kravet och i övriga inte alls. I några av de förordningar som kräver demokratisk uppbyggnad kan även en stiftelse vara mottagare. Det gäller förordningarna om att värna demokratin mot extremism och förordningen om insatser för romers hälsa. Enligt MUCF:s tolkning av förordningarna gäller kravet om demokratisk uppbyggnad bara ideella föreningar – förordningarna undantar stiftelserna.

### **Olika hårda krav på organisationer för ansökan och återrapportering**

Det finns stor variation i vad MUCF kräver av sökanden i samband med ansökningar och återrapporteringar. Det gäller allt från att former för ansökan regleras i liten utsträckning (bidraget till anti-diskrimineringsverksamhet) till mycket detaljerade krav om vem som ska intyga att lämnade uppgifter är korrekta och vilket underlag som ska vara med i ansökningarna (bidrag till projekt om jämställdhet).

### **3.4.3 Önskemål om förenklingar av förordningarna är inte nya**

Många av de problem med skillnader mellan förordningarna som Statskontoret pekar på ovan är sådana som funnits under en längre tid. MUCF har vid flera tillfällen föreslagit hur villkoren i bidragsförordningar skulle kunna förändras. Redan 2012 fick MUCF i uppdrag att lämna förslag på förändringar.<sup>12</sup> År 2015 tog Regeringskansliet (Kulturdepartementet) initiativ till att se över fyra bidragsförordningar, varav tre handläggs av MUCF – organisationsbidrag till etniska organisationer respektive hbtq-organisationer samt projektbidrag till verksamhet mot rasism. Kulturdepartementets utredning publicerades 2015 och remitterades.<sup>13</sup> Bland annat MUCF föreslår i sitt remissvar förenklingar i förordningarna. Statskontorets genomgång av bidragsförordningarna visar att de förslag som lämnats inte har lett till några ändringar och att problemen således kvarstår. Kulturdepartementets utredning bereds fortfarande i Regeringskansliet.

---

<sup>11</sup> Bet. 2009/10:55 KrU, Prop. 2009/10:55.

<sup>12</sup> *Orden, praktiken och verkligheten, redogörelse för Ungdomsstyrelsens kontroll av bidrag och förslag på ändringar i förordningar*, MUCF, 2012.

<sup>13</sup> *Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit*, Ds 2015:38.

### 3.5 Hög andel uppdragsfinansiering

Myndighetens totala finansiering har varierat något över tid – mellan 70 och 84 miljoner kronor sedan 2010 (tabell 7). Myndigheten finansieras både med ett förvaltningsanslag och sakanslag för särskilda uppdrag. En del av intäkterna kommer från EU och Europeiska socialfonden för att bedriva viss verksamhet inom ramen för olika program och uppdrag. EU-medlen är drygt 10 miljoner kronor eller nästan 15 procent av de totala intäkterna enligt årsredovisningen för 2015 och 2016. Vidare får myndigheten under vissa villkor ta ut en avgift för sin verksamhet. En liten del av de totala intäkterna är avgifter, främst från deltagare på MUCF:s konferenser.

#### 3.5.1 Förvaltningsanslaget utgör hälften av finansieringen

Över tid har mer än hälften av verksamheten varit uppdragsfinansierad. Förvaltningsanslaget har varit 27–40 miljoner kronor mellan 2010 och 2016, vilket motsvarar 35–50 procent av intäkterna. Vidare har andelen både minskat och ökat mellan åren. De år (2012 och 2016) som nivån på förvaltningsanslaget ökade relativt mycket ökade också förvaltningsanslagets andel av de totala intäkterna förhållandevis mycket. Men åren däremellan har andelen både minskat och ökat mycket trots att storleken på förvaltningsanslaget var relativt oförändrat.

**Tabell 7** Myndighetens totala intäkter 2010–2016 (mnkr)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totala intäkter	76,0	75,2	69,7	83,0	83,8	72,2	76,7
Varav förvaltningsanslag	27,2	27,1	32,3	31,9	32,7	33,3	39,3
Andel förvaltningsanslag (%)	36	36	46	38	39	46	51

Källa: MUCF:s årsredovisningar för 2011–2016

MUCF anser själva att förvaltningsanslagets andel av den totala finansieringen bör vara 75 procent.<sup>14</sup> Det skulle skapa bättre förutsättningar för myndigheten att mer långsiktigt planera och styra verksamheten. I kapitel 6 beskriver vi närmare hur en ökning av förvaltningsanslagets andel av finansieringen skulle underlätta MUCF:s arbete.

---

<sup>14</sup> Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Budgetunderlag 2018–2020 s. 5.

## 4 Bidragsgivningens resultat

I detta kapitel analyserar vi bidragsgivningens resultat utifrån bland annat regleringsbrevets krav att bidragsgivningen ska vara effektiv och hålla hög kvalitet. MUCF har även själva satt målet att bidragen ska vara tillgängliga för målgrupperna. Vi redovisar även uppgifter om bidragsgivningens kostnader. Dessa kostnader omfattar även kontrollen av bidragsgivningen som vi redogör för närmare i kapitel 5.

### 4.1 Sammanfattande analys

Nedan redogör vi för vår analys av MUCF:s resultat när det gäller bidragsgivningen. Organisationerna är nöjda med hur MUCF hanterar bidragen till dem, men är också i många fall beroende av bidragen för att klara sin verksamhet.

#### 4.1.1 Organisationerna är överlag nöjda med bidragsgivningen

MUCF:s egen uppföljning visar att nästan 9 av 10 organisationer som söker bidrag anser att bidragsgivningen är rättssäker, tillgänglig och effektiv. Denna andel har ökat något de senaste åren. Men ungefär en fjärdedel av organisationerna anser att myndighetens krav för att få bidrag är otydliga.

#### 4.1.2 Många organisationer är beroende av bidrag för att överleva

MUCF:s egen resultatanalys visar att organisationsbidragen främst används för att upprätthålla organisationernas existerande verksamhet. Enligt MUCF:s undersökningar är över hälften av de organisationer som myndigheten stöder i stor utsträckning beroende av offentliga bidrag för att överleva. Vår undersökning visar att MUCF:s organisationsbidrag i genomsnitt står för mellan 60 och 70 procent av organisationernas intäkter beroende på vilket organisationsbidrag det rör sig om. Det är vanligt att organisationerna använder projektbidragen för att ytterligare utvidga den ordinarie verksamheten.

För att maximera sina bidrag utnyttjar vissa organisationer de villkor som finns i MUCF:s fördelningsnyckel för bidrag. Vanligast är att de upprättar nya underorganisationer som ger rätt till mer bidrag. Organisationerna kan då få en större del av bidragspotten på andra organisationers bekostnad.

#### 4.1.3 Redovisningen av bidragens effekter kan förbättras

Statskontoret bedömer att årsredovisningen och den årliga särskilda effektrapporten i stort sett ger tillräcklig information om bidragens resultat. Men när det gäller bi-

dragens effekter behöver MUCF utveckla sin analys. I dagsläget bygger resultatredovisningen på vad organisationerna återrapporterar. Bidragshandläggarna på MUCF upplever att de inte får tillräckligt med tid för att analysera resultaten.

#### 4.1.4 Kostnaderna för bidragsgivningen ökar

Myndighetens kostnader för att hantera bidrag har ökat med drygt 40 procent mellan år 2015 och 2016. Kostnadsökningen beror bland annat på merarbete till följd av att bidragsgivningen ifrågasatts. Begäran om allmänna handlingar har ökat liksom antalet överklagade bidragsbeslut. De bidrag som ofta ifrågasätts är dyrare för MUCF att hantera eftersom de bland annat förutsätter en mer aktiv omvärldsbevakning, mer omfattande kontroller och svårare bedömningar med risk för överklaganden.

### 4.2 Organisationerna är överlag nöjda med MUCF<sup>15</sup>

I det följande redogör vi för MUCF:s redovisning av resultaten i bidragsgivningen. Vi redovisar även organisationernas omdömen om bidragshanteringen samt bidragshandläggarnas uppfattning om resultatet.

#### 4.2.1 Överlag goda betyg från organisationerna

I årsredovisningen för 2016 redovisar MUCF resultatet av en enkätundersökning som har riktats till organisationer som ansökt om bidrag från myndigheten. Organisationernas uppfattning om bidragsgivningen har blivit mer positiv de senaste åren. Av de tillfrågade anser nu 86 procent att bidragsgivningen i ganska eller mycket hög grad var rättssäker, tillgänglig och effektiv. I 2014 års undersökning var motsvarande andel 80 procent.<sup>16</sup>

#### **Flertalet organisationer anser att MUCF är en tillgänglig myndighet**

90 procent av de ansökande organisationerna anser att MUCF är en tillgänglig myndighet, det vill säga att det är enkelt att använda ansökningssystemet, det är lätt att komma i kontakt med handläggarna och informationen om bidragen är tillräcklig och tydlig. Jämfört med övriga resultat är de minst nöjda med tydligheten i de krav som MUCF ställer för att få bidrag. Ungefär en fjärdedel anser att kraven inte är tydliga.

De som tycker att kraven är otydliga uppfattar ofta att de får olika besked från olika handläggare om hur villkoren för ett och samma bidrag ska tolkas. De uppfattar att villkoren är vaga och att handläggarna på MUCF kan förklara dem muntligt, men att de inte finns nerskrivna.

---

<sup>15</sup> Avsnittet baseras på MUCF:s årsredovisning för 2016 samt MUCF:s målgruppsenkät samlade stödformer 2016 (intern promemoria).

<sup>16</sup> Enkäten besvarades av drygt 60 procent av respondenterna. MUCF bedömer att resultaten inte är helt tillförlitliga mot bakgrund av det höga svarsbortfallet.



### **De flesta anser att bidragshandläggningen är effektiv och håller hög kvalitet**

Nästan 80 procent bedömer att MUCF är effektiva i sin bidragshandläggning. Det innebär att de anser att handläggare snabbt svarar på frågor i samband med ansökan, att tiden för att lämna in kompletteringar till ansökan är tillräcklig och att beviljade bidrag betalas ut inom rimlig tid.

I enkäten anser en lika stor andel (80 procent) att de beslutsmotiveringar som MUCF lämnar är sakliga, att bidragsbesluten är opartiska och objektiva samt att handläggarna visar öppenhet och respekt mot den ansökande i samband med handläggningen av bidragen. Men det finns även en del kritiska uttalanden i enkätens öppna svar. Flera skriver att de inte fått ta del av MUCF:s beslutsmotiveringar, medan andra menar att beslutsmotiveringarna är vaga.

## **4.3 Organisationerna är ofta beroende av bidrag**

I MUCF:s fördjupade uppföljning av bidragsgivningen följs måluppfyllelsen upp i förhållande till de principer som ska gälla för civilsamhället. En viktig princip är civilsamhällets självständighet och oberoende.<sup>17</sup>

### **4.3.1 Organisationsbidragen är föreningarnas viktigaste finansieringskälla**

MUCF:s fördjupade uppföljning från 2016 visar bland annat att drygt hälften av de ideella föreningarna uppger att de i ganska stor eller mycket stor utsträckning är beroende av offentliga medel för att driva sin kärnverksamhet. MUCF konstaterar att det ekonomiska beroendet ökat sedan 2014, men pekar samtidigt på att 86 procent av föreningarna trots detta beroende inte anser sig vara begränsade i sin självständighet.<sup>18</sup> Statistiken visar också att strax under 30 procent av de ideella föreningarna uppger att medlemsavgifter är den enskilt största inkomstkällan. Dessa resultat bygger på en enkät som skickats ut till föreningarna.<sup>19</sup>

MUCF samlar också in uppgifter bland de organisationer som sökt bidrag från myndigheten. De får ange hur stor andel organisationsbidraget utgör av organisationens intäkter. Vår genomgång av dessa uppgifter visar att organisationerna i hög grad är beroende av bidragen från MUCF för att klara sin verksamhet. I genomsnitt står organisationsbidragen för mellan 60 och 70 procent av organisationens intäkter

---

<sup>17</sup> Prop. 2009/10:55.

<sup>18</sup> Statskontoret noterar att MUCF:s slutsatser baseras på två enkätfrågor som ställs mot olika bakgrund. Frågan om beroende av bidragsmedel handlar allmänt om att organisationerna ska bedöma i vilken utsträckning de är beroende av offentliga medel. Frågan om självständighet ställs mer avgränsat. Där ska organisationerna ange om deras självständighet begränsats enbart i de fall där organisationen utfört uppdrag åt det offentliga.

<sup>19</sup> *Civila samhällets villkor 2016 med fokus på ideella föreningar i utsatta områden*, MUCF, 2016. De föreningar som ingår i undersökningen representerar ett bredare urval än enbart de föreningar som stöds av MUCF.

beroende på vilket organisationsbidrag det rör sig om. 14 av drygt 150 undersökta organisationer uppger att deras intäkter uteslutande utgörs av bidrag från MUCF, vilket innebär att de inte har några medlemsintäkter överhuvudtaget. I bidragsförordningarna för etniska organisationer och hbtq-organisationer finns särskilda bestämmelser som anger att de bara ska få bidrag om organisationerna själva bekostar en del av verksamheten. Trots det visar vår genomgång att 4 av cirka 50 undersökta etniska organisationer har fått bidrag samtidigt som de uppgett att de uteslutande finansierar sin verksamhet med bidrag från MUCF. Ingen av hbtq-organisationerna finansierar sig till 100 procent med bidrag från MUCF.

#### 4.3.2 Organisationsbidragen används för att upprätthålla strukturer

Det vanligaste användningsområdet för organisationsbidragen är styrelsemöten och medlemsaktiviteter, tätt följt av kostnader för personal. Organisationerna menar att bidragen är mycket viktiga för att långsiktigt driva en löpande verksamhet och att detta i sin tur underlättar för dem att söka projektbidrag om de skulle vilja det.<sup>20</sup>

När det gäller samhällliga effekter pekar organisationerna på att deras aktiviteter har:

- påverkat samhällsdebatten
- förbättrat kunskapen inom något område
- lett till förändringar i lagstiftning
- haft betydelse för enskilda personer eller en grupp av människor.

MUCF menar att effekterna ligger väl i linje med bidragens syften, men att de dels är svåra att mäta, dels påverkas av fler faktorer än organisationernas aktiviteter. Vidare framhåller myndigheten att organisationernas redovisning av bidragens samhällliga effekter i vissa delar är subjektiv.<sup>21</sup>

#### 4.3.3 Projektbidragen används ofta för den ordinarie verksamheten

Det är vanligt att en och samma organisation söker projektbidrag från flera olika stödformer, enligt MUCF:s rapport. Organisationerna söker ofta projektbidrag för att utöka den ordinarie verksamheten genom att koncentrera sig på ett ämne som ligger nära den. Det är mindre vanligt att organisationer söker projektbidrag för att utveckla nya mål.

---

<sup>20</sup> Resultat och effekter 2016, MUCF 2016.

<sup>21</sup> Ibid.

Organisationerna rapporterar att effekterna av projektbidragen främst är att de har skapat bestående förändringar för en viss målgrupp, att de har förbättrat sina arbetsmetoder och att organisationen fått ökat självförtroende.

Vi har analyserat ett särskilt urval av organisationer som får bidrag både från MUCF och från någon annan statlig myndighet. Vår analys pekar, i likhet med vad MUCF kommit fram till, på att projektbidrag i flera fall ges till verksamheter som ligger nära organisationernas ordinarie verksamhet. Organisationerna skulle därmed lika gärna kunna finansieras med ordinarie organisationsbidrag (se även avsnitt 5.7.5).

#### 4.3.4 Fördelningsnyckeln utnyttjas av vissa organisationer

Enligt företrädare för MUCF utnyttjar vissa organisationer möjligheten att bilda underorganisationer för att maximera sina bidrag. Detta är möjligt eftersom organisationsbidrag fördelas dels efter antal medlemmar, dels efter antal medlemsföreningar alternativt verksamhetens omfattning. Scouterna och spelhobbyförbundet Sverok är exempel på organisationer som på så sätt utnyttjar fördelningsnyckeln, enligt bidragshandläggarna

Föreningar som kan redovisa ett stort antal medlemsföreningar tar oproportionerligt mycket pengar från den gemensamma bidragspotten. Fördelningsnyckelns utformning drabbar därmed föreningar som inte maximerar antalet medlemsföreningar. Även Sveriges schackförbund har genom en skrivelse till Statskontoret pekat på detta problem. MUCF avser att se över fördelningsnycklarna inför ansökningsomgången för 2018.<sup>22</sup>

#### 4.3.5 Handläggarnas uppfattning om bidragsgivningens effekter

Statskontoret har träffat de flesta av bidragshandläggarna på MUCF i två fokusgrupper. Flera poängterar att ett fåtal ifrågasatta beslut har kommit att förmedla en orättvis bild av verksamheten, och att bidragen generellt sett har en god effekt. Bidragen medför exempelvis att goda idéer kan förverkligas. Handläggarna framhåller samtidigt att de sällan har tid att följa bidragens effekter på lång sikt. Men de anser att det ofta går bra för organisationer som kommit på fötter med hjälp av bidragen. De menar även att myndigheten inte har varit bra på att kommunicera positiva resultat av bidragen. Men på senare tid används en del av kommunikationsenhetens resurser för att lyfta fram sådana positiva exempel. Handläggarna säger också att ansökningarna ger en bild av samhällets problem. De menar att det är bra att staten ger bidrag till ideella organisationer som har möjlighet att lösa dessa problem.

### 4.4 Resultatredovisningen kan förbättras

MUCF redovisar resultatet av sin bidragsgivning i årsredovisningen och i en särskild årlig rapport. Årsredovisningen håller sig på en övergripande nivå, till exempel antal

---

<sup>22</sup> E-post till Statskontoret 2017-05-31.

beviljade bidrag och kostnader för bidragsgivningen. I årsredovisningen redogör myndigheten även för resultaten från en enkät som riktas till de organisationer som sökt bidrag hos MUCF.

Den särskilda årliga rapporten går mer på djupet än årsredovisningen. Den redovisar bidragens användning och effekter. Redovisningen bygger i huvudsak på en analys av organisationernas återrapportering till MUCF.

#### **4.4.1 MUCF har föreslagit indikatorer för bidragsgivningens resultat**

I sin verksamhetsplan för 2017 har myndigheten redovisat ett antal indikatorer för att mäta resultatet av bidragsgivningen. Men MUCF har inte sorterat indikatorerna utifrån målen om effektivitet, hög kvalitet och tillgänglighet. Därför är det ibland svårt att avgöra vad som mäter vad. En del mått som används är till exempel kostnad per beslut och mottagarnas nöjdhet med MUCF som bidragsgivande myndighet. Andra indikatorer har myndigheten inte börjat använda. Det gäller bland annat andel ärenden utan fel och antal fullständiga ansökningar. I kapitel 5 redovisar vi vår egen undersökning av MUCF:s bidragskontroll.

#### **4.4.2 Uppföljningen av bidragsgivningen kan effektiviseras**

Den särskilda årliga rapporten omfattar alla statsbidrag. MUCF har framfört till regeringen att denna rapport inte är ändamålsenlig eftersom det i många fall tar längre tid än ett år att uppnå effekter i bidragsgivningen. MUCF anser att de skulle kunna använda sina resurser bättre om de gjorde den särskilda rapporten om effekter vart tredje år och under mellanliggande år fördjupade uppföljningen av något eller några bidrag.

Flera handläggare menar att uppföljningen av bidragens resultat skulle kunna bli bättre om de fick mer tid till den årliga rapporten om bidragens effekter. Rapporten skulle också kunna stärkas av bland annat ett utökat samarbete med utvecklings- och analysavdelningen som skulle kunna hjälpa bidragshandläggarna med frågor till uppföljningen.

### **4.5 Bidragsgivningens kostnader ökar**

Sedan ett par år tillbaka mäter MUCF de administrativa kostnaderna för att hantera bidragen. Mätningen bygger framförallt på att personalen kan redovisa sin arbetstid på respektive bidrag. Det har tidigare varit osäkert om det belopp som MUCF får för att hantera nya uppdrag om bidrag varit tillräckligt för att täcka myndighetens kostnader.

Bidragens administrativa kostnader är lönekostnader fördelat på såväl handläggare som chefer samt verksamhetskostnader för bidragen (information, möten, resor, och så vidare), myndighetsgemensamma kostnader för exempelvis IT och lokaler samt överklaganden.

#### 4.5.1 Merparten av bidragens administrativa kostnader tas på förvaltningsanslaget

Det finns inget bestämt belopp för vad MUCF:s bidragsadministration ska kosta. Regeringen har bara bedömt myndighetens administrativa kostnader för vissa bidrag.<sup>23</sup> Om regeringen inte har avsatt särskilda medel för bidragsadministrationen får MUCF bekosta den via förvaltningsanslaget.

Av de tolv bidrag vi undersökt får MUCF ersättning för fem. För övriga sju bidrag belastar de administrativa kostnaderna MUCF:s förvaltningsanslag. Bland de bidrag för vilka MUCF får särskilda medel för administrativa kostnader kan nämnas bidraget för att värna demokratin och bidraget för antidiskriminering. Andelen som får användas för administrativa kostnader är då 3–8 procent.<sup>24</sup> Bidraget till romers hälsa är ett undantag. Här ska 20 procent av bidragssumman användas för att administrera bidraget.

Av de totala administrativa kostnaderna för de bidrag vi analyserat täcks ungefär en fjärdedel av särskilda anslag från regeringen. Men de belopp som regeringen ger som särskilda medel täcker normalt inte MUCF:s verkliga kostnader för att administrera bidragen (tabell 8).

**Tabell 8 MUCF:s administrativa kostnader och regeringens ersättning 2016 (tkr)**

Bidrag	MUCF:s kostnader	Regeringens ersättning
Lokala resurscenter	442	350
Värna demokratin	1 447	800
Diskriminering	415	500
Rasism och intolerans	1 462	400
Hälsofrämjande insatser för romer	525	400

Källa: MUCF:s årsredovisning för 2016

#### 4.5.2 Kostnaderna ökar – men från en relativt låg nivå

Den totala bidragsvolymen 2016 för de bidrag vi analyserat var strax under 350 miljoner kronor. Motsvarande summa för 2015 var cirka 330 miljoner kronor. MUCF:s administrativa kostnader för att hantera alla bidrag, var omkring 6,5 miljoner kronor 2015 och 9,3 miljoner kronor 2016. MUCF:s faktiska administrativa kostnader i förhållande till den totala bidragsvolymen var således till 2,7 procent 2016 och 2,0 procent 2015. Som jämförelse låg Arvsfondsdelegationens driftskostnader i förhållande till beslutade projektmedel under 2016 på 5,4 procent, vilket är i nivå med föregående år.<sup>25</sup> Vi kan alltså konstatera dels att MUCF:s driftkostnader som andel av den

<sup>23</sup> MUCF:s årsredovisning för 2016.

<sup>24</sup> MUCF:s regleringsbrev för 2017.

<sup>25</sup> Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2016.

totala bidragsvolymen är lägre än Arvsfondsdelegationen, dels att regeringens ersättning inte täcker MUCF:s kostnader för att administrera bidragen.<sup>26</sup> I detta sammanhang vill vi också hänvisa till kapitel 5 där vi bedömer att MUCF har rutiner för granskning på plats, men att kontrollen kan utvecklas.

Kostnaderna för att hantera organisationsbidrag har ökat något mellan 2015 och 2016. Enligt myndighetens årsredovisning för 2016 beror det på att MUCF ser över hela bidragsgivningen, att antalet förfrågningar om allmänna handlingar har ökat till följd av några uppmärksammade bidragsbeslut och att domstolsprövningarna tar tid i anspråk.

Kostnaderna för att hantera projektbidragen är nästan dubbelt så höga som kostnaderna för att hantera organisationsbidragen (tabell 9). Samtidigt är projektbidragens medel endast en tredjedel av organisationsbidragens.

**Tabell 9 MUCF:s administrativa kostnader för att hantera bidrag 2015–2016 (tkr)**

Bidragsform	2015	2016
Organisationsbidrag	2 533	3 305
Projektbidrag	3 950	5 969
Totalt	6 483	9 274

Anmärkning: Kostnader för bidrag inom Erasmus, Unga som varken arbetar eller studerar och för bidrag till studier om det civila samhället har inte räknats med.

Källa: Egen bearbetning av MUCF:s årsredovisningar för 2015 och 2016

### 4.5.3 Vissa bidrag kostar mer än andra

Styckkostnaderna är generellt sett lägre för att hantera beslut om organisationsbidrag än för projektbidrag. För organisationsbidragen ligger styckkostnaderna per beslut på mellan 9 000 och 18 000 kronor. Bidragen som ges enligt förordningen som reglerar stöd till etniska organisationer har den högsta styckkostnaden och bidragen till barn- och ungdomsorganisationer den lägsta. Styckkostnaderna för att hantera organisationsbidragen har ökat mellan 2015 och 2016.

För projektbidragen är det större variation i styckkostnader. De varierar från 6 000 kronor för bidrag till ungas organisering till 22 000 kronor för bidrag till hälsofrämjande insatser riktade till romer. Även när det gäller projektbidrag ökar generellt sett styckkostnaderna, men inte för alla bidrag.

Styckkostnaden är ofta högre för nya bidrag eftersom det kan behövas extra tid för att informera målgruppen och ge stöd i ansökningsprocessen. Nya bidrag ökar därmed den genomsnittliga styckkostnaden. Även bidrag med högre krav på ansökan och återrapportering ökar styckkostnaden. Detsamma gäller för bidrag som ofta

---

<sup>26</sup> Statskontoret har med ledning av Arvsfondsdelegationens respektive MUCF:s årsredovisningar för 2016 bedömt att de administrativa kostnaderna är jämförbara mellan myndigheterna.

överklagas och granskas av media, till exempel bidrag som riktas till etniska organisationer och bidrag till verksamheter mot rasism.

#### 4.5.4 Ambitionsnivån påverkar kostnaderna

Efter önskemål från Utbildningsdepartementet redovisade MUCF hösten 2016 ett förslag på administrativa kostnader för tre olika ambitionsnivåer i bidragsprövningen – basnivå, utökad insats och stor insats.<sup>27</sup> Kostnaderna ökar för varje nivå, men även med stigande mängd ansökningar, beslut och återrapporteringar.

Exempelvis visar beräkningarna tydligt att små bidrag i pengar räknat och med små ansökningsvolymen är relativt dyra att administrera, eftersom volymen inte påverkar de fasta kostnaderna. Statskontoret bedömer att MUCF har gjort rimliga antaganden för kostnadsberäkningarna i de tre nivåerna. Vidare bedömer vi att beräkningsresultaten är trovärdiga.

##### **Basnivå i bidragsprövning**

I basnivån utgår MUCF från att myndigheten redan känner till målgruppen och ämnesområdet. De kan då tillämpa standardrutiner för ansökan, bedömning, återrapportering och kontroll. De beräknade kostnaderna för bidragshandlingen varierar då från ungefär 500 000 till 1 000 000 kronor beroende på volym. Detta resultat ligger i linje med vad myndigheten anger för till exempel bidraget till ungas organisering i årsredovisningen 2016.

##### **Utökad insats i bidragsprövningen**

Nästa nivå, utökad insats, kan kräva att myndigheten analyserar en målgrupp och ett ämnesområde. Det kan också finnas behov av mer dialog med Regeringskansliet. Sammantaget innebär detta mer omfattande rutiner för att hantera bidraget. För den utökade nivån varierar myndighetens föreslagna kostnader mellan 740 000 och 1 800 000 kronor beroende på volym. Av årsredovisningen för 2016 framgår att några av de bidrag som MUCF hanterar når upp till denna nivå, till exempel bidraget till verksamheter som värnar demokratin mot extremism.

##### **Stor insats i bidragsprövningen**

Den sista nivån, stor insats, medför att bidragsprövningen kan kräva omfattande omvärldsanalys samt flera kontakter med målgruppen och andra samverkanspartners. Det kan också vara nödvändigt att ta fram helt nya rutiner för handläggningen och kontrollen av bidraget. MUCF beräknar kostnaderna för stor insats till mellan 920 000 och drygt 3 000 000 kronor beroende på volym. För närvarande hanterar MUCF inga sådana bidrag. Vi bedömer att MUCF:s antaganden om kostnader för stora insatser inte är orealistiska utifrån de kontroll- och uppföljningsinsatser som skulle kunna krävas. Vi utvecklar detta i förslagsavsnittet i kapitel 7.

---

<sup>27</sup> PM, *Kostnader för hantering av projektbidrag*, 2016-11-15, Dnr 2057/16.





## 5 Bidragskontrollens resultat

I detta kapitel analyserar vi hur de interna rutiner som MUCF har säkrar kvaliteten och kontrollen i bidragsgivningen. Det rör sig bland annat om de rutiner i ansökningssystemet som ska hjälpa handläggarna att fatta beslut.

### 5.1 Sammanfattande analys

Enligt vår bedömning har MUCF tillfredsställande rutiner för bidragskontrollen, men det finns problem och brister i att tillämpa rutinerna.

#### 5.1.1 Rutiner säkrar bidragskontrollen om de tillämpas rätt

Statskontoret bedömer att hjälptexter, ansöknings- och bedömningsformulär (rutiner) är utförliga och väl anpassade till de olika steg som handläggaren behöver för att bedöma en ansökan. Rutinerna bör i de flesta fall hjälpa handläggarna att bedöma ansökningarna på ett välavvägt och rättssäkert sätt.

Vår urvalsundersökning av MUCF:s bidragsbeslut indikerar att MUCF blivit mer aktiva i sina kontroller och bedömningar sedan 2011. MUCF ställer nu fler frågor i samband med bidragsansökningarna än tidigare. Detta framgår även genom att kontrollerna leder till återkravsärenden och inkassoärenden. Dessutom bantar MUCF ner 80 procent av de beviljade projektansökningarnas föreslagna budgetar.

#### 5.1.2 Det finns problem med att tillämpa rutinerna

Bidragshandläggarna anser att det är ett problem att de flesta ansökningar bedöms av endast en person. Rutinerna innehåller flera kvalitativa bedömningar som kan bli mer rättssäkra med två handläggare. För ungefär hälften av MUCF:s bedömningar går det inte att spåra hur handläggarna bedömt olika delar i ansökan.

Vissa saker i ansökningarna är svåra att kontrollera och bedöma även om det finns rutiner, bland annat antalet medlemmar och projektbudgetar.

#### 5.1.3 Svårt att tillämpa förordningarnas demokratikrav rättssäkert

De som handlägger bidragen beskriver att det är svårt att bedöma om en organisations verksamhet strider mot demokratiska värderingar. Den vägledning som finns i form av förarbeten är knapphändig. Det finns också olika uppfattningar inom MUCF om hur de ska tolka kravet på att en organisations verksamhet inte ska strida mot demokratiska värderingar.

#### 5.1.4 Revisionen har tveksamt värde

Antalet medlemmar och medlemsföreningar avgör hur mycket en organisation får i organisationsbidrag. Men dessa uppgifter är svåra att kontrollera och handläggarna får i stor utsträckning förlita sig på vad revisorerna säger. För tre organisationsbidrag räcker det med att organisationens valda revisor granskat uppgifterna. Men det är stor skillnad mellan lekmannarevisorer och auktoriserade revisorer. De auktoriserade följer en internationellt etablerad praxis, har en yrkeskod och står under tillsyn av Revisorsinspektionen. Dessa villkor gäller inte för lekmannarevisorer.

Inriktningen på den revision som MUCF kräver utifrån förordningarnas krav har också ifrågasatts externt av ett revisionsbolag med uppdrag att granska den revision som MUCF använder. MUCF förväntar sig att revisorerna ska intyga riktigheten i lämnade uppgifter. Men revisorerna själva menar att uppdraget inte innebär att de ska intyga uppgifterna. Det är med andra ord osäkert hur mycket MUCF kan stödja sig på det som revisorerna säger. Detta gäller både för organisationsbidrag och projektbidrag.

#### 5.1.5 Domstolspraxis både underlättar och försvårar för MUCF

Högsta förvaltningsdomstolens dom 2016 om att överklagandeförbudet i bidragsförordningarna inte är giltigt har medfört att tolv avslagsbeslut har överklagats av sökande organisationer det senaste året. Domstolen har därefter fattat ett par viktiga principbeslut. I det ena fallet har domstolen godkänt MUCF:s bedömning av vad som är en organisation som inte vilar på demokratisk grund. Detta beslut bör underlätta för MUCF att göra liknande demokratiprövningar. I det andra fallet har domstolen underkänt MUCF:s argument om att en organisation ska ha en god ekonomi för att få bidrag. Detta beslut försvårar MUCF:s kontrollarbete.

#### 5.1.6 MUCF kan lära av andra myndigheters bidragshantering

Vi bedömer att Arvsfondsdelegationen och Socialstyrelsen har mer utvecklade former för både kontroll och uppföljning än MUCF. De låter minst två medarbetare hantera bidragsansökningarna. Arvsfondsdelegationen gör även fler platsbesök och har i större utsträckning utarbetade relationer med de organisationer som fått bidrag. Uppföljningsarbetet är också mer utvecklat på Socialstyrelsen. Det finns en viss dubblering i bidragsgivning mellan de tre myndigheterna. Myndigheterna efterlyser ett mer systematiskt informationsutbyte för att säkra kontrollen.

### 5.2 Ändamålsenliga rutiner för bidragskontrollen

Sedan 2010 använder MUCF det helt och hållet IT-baserade systemet UAS för att hantera bidragen. Organisationerna söker och återrapporterar bidrag direkt i systemet. MUCF bedömer ansökningarna med hjälp av mallar och hjälptexter som är kopplade till UAS. Generellt styr förordningarnas innehåll vad som kontrolleras, men det varierar mellan bidragen.

### 5.2.1 Kontrollerna går olika djupt

Statskontoret bedömer att MUCF överlag har ändamålsenliga rutiner för att kontrollera bidragen. Myndigheten har utformat anpassade ansöknings- och bedömningsformulär för varje bidragstyp. Det finns hjälptexter som visar hur handläggaren ska gå tillväga. De är särskilt utförliga när det gäller mer komplicerade bedömningsmoment, som att pröva demokratikriteriet.

#### **För organisationsbidrag kontrollerar MUCF både formalia och värderingar**

För organisationsbidragen kontrollerar MUCF att de formella villkoren för att få bidrag är uppfyllda. Det handlar bland annat om ett visst antal medlemmar och medlemsföreningar samt att en revisor granskat dessa uppgifter.<sup>28</sup> Därutöver kontrolleras bland annat att föreningen inte har skulder till Kronofogden eller MUCF.

MUCF behöver göra mer kvalificerade bedömningar för att avgöra om organisationens verksamhet överensstämmer med förordningens syften för stödet. MUCF ska även bedöma om organisationen är demokratiskt uppbyggd och respekterar demokratins idéer i sin verksamhet. Då har handläggarna tillgång till föreningens stadgar, verksamhetsberättelse och liknande som den sökande bifogar. MUCF kontrollerar även dokument av policykaraktär på organisationens webbplats.

#### **För projektbidragen gör MUCF mindre, men tillräcklig formaliakontroll**

MUCF kontrollerar viss formalia för ansökningar om projektbidrag, exempelvis om organisationen har skatteskulder. Men för projektbidrag finns inga krav på medlemsantal och antal medlemsföreningar. Till skillnad från organisationsbidragen bedömer MUCF andra moment som är av betydelse för projekten. Två exempel är projektets relevans i förhållande till bidragets syfte enligt förordningen och om de metoder som organisationen använder bidrar till att uppfylla projektets mål. Bidragshandläggarna poängsätter alla moment och poängsumman är avgörande för den samlade bedömningen av ansökan.

MUCF kontrollerar även att organisationen omfattar demokratins idéer för de som inte sökt projektbidrag tidigare och inte får organisationsbidrag från MUCF. Detta gäller inte bidraget för diskrimineringsarbete.

#### **Begäran om kompletteringar är särskilt vanligt inom vissa områden**

Vår genomgång visar också att vissa områden är särskilt svåra för MUCF att bedöma och att MUCF ofta behöver begära in kompletteringar. När det gäller organisationsbidragen begärs ofta kompletteringar om den ekonomiska redovisningen, underlag om medlems- och föreningsuppgifter och underlag om revisorsintyganden. Kompletteringar till ansökningar om projektbidrag handlar ofta om organisationens föreslagna budget, projektets syfte och protokoll från årsmötet.

---

<sup>28</sup> För bidraget till kvinnors organisering finns inget krav på visst antal medlemmar eller medlemsföreningar.

### **Handläggarna anser att rutinerna är tillräckliga**

Bidragshandläggarna i fokusgrupperna har inte några större invändningar mot kontrollrutinerna. De anser att UAS är ett bra och nödvändigt stöd i bidragshanteringen. Men några handläggare anser att arbetet försvåras av att alla förordningar kräver olika formulär. Det skulle vara lättare för dem att följa rutinerna om kraven ensades och antalet förordningar minskade.

Handläggarna uppger att de inte har tid över för att arbeta med förbättringar i UAS på grund av för omfattande formaliakontroller. Tidigare skötte en assistent vissa delar av kontrollen, men nu ansvarar handläggaren för den.

### **5.2.2 Extern och intern granskning visar på bra kontrollrutiner**

Både Riksrevisionen och Statskontoret bedömer att MUCF har ändamålsenliga kontrollrutiner för att hantera bidragen. MUCF själva gör samma bedömning. Men det bör noteras att bra rutiner är en sak och hur de tillämpas i praktiken en annan. I avsnitt 5.3 återkommer vi till rutinernas tillämpning.

### **Riksrevisionens och Statskontorets kontroll av MUCF:s bidragsgivning**

Efter 2016 års granskning är Riksrevisionens sammantagna bedömning att MUCF:s interna styrning och kontroll i bidragsprocessen är tillfredsställande. Riksrevisionen har bland annat kontrollerat att MUCF har rutiner för att:

- bidrag som betalas ut inte strider mot bidragsförordningarna
- förhindra att fel belopp betalas ut
- bidrag från mottagare som inte uppfyller villkoren betalas tillbaka (återkravsrutiner).

Riksrevisionen har därtill stickprovsmässigt granskat de administrativa rutinerna och 30 utvalda beslut om organisationsbidrag.<sup>29</sup>

Statskontoret har granskat ett urval bedömningar av ansökningar i myndighetens IT-baserade system för bidragshantering (UAS). I granskningen har vi undersökt om bidragshandläggarna tillämpar MUCF:s rutiner för kvalitetssäkring.

För att kunna generalisera vår bedömning av rutinerna till hela MUCF:s bidragsgivning har vi gjort ett slumpmässigt stratifierat urval. Det innebär att vi fångat beslut om avslag och beslut om att bevilja bidrag för varje bidragsform. Urvalet har gjorts på 2016 års ansökningar och granskningen omfattar 72 av 674 ansökningar.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> E-post från Riksrevisionen 2017-05-22.

<sup>30</sup> Ansökningar som överhuvudtaget inte prövats, exempelvis sådan som avvisats, har exkluderats från urvalet.

### **Handläggarna på MUCF prickar i regel av de kontroller som ska göras**

I sin granskning hittade Riksrevisionen enbart enstaka exempel på smärre fel, som till exempel att ett revisorsintyg saknades. Felen var inte av den arten att de skulle leda till någon särskild anmärkning i revisionsberättelsen.

Riksrevisionen bedömer att MUCF har god ordning i och kontroll över bidragsgivningen och över ekonomin. Men revisorerna påpekar att myndigheten bör överväga att återinföra kontroll av hur organisationernas medlemsantal utvecklas (se vidare i avsnitt 5.3). Nu förlitar sig MUCF helt på organisationens revisorer när det gäller dessa uppgifter.<sup>31</sup>

Statskontoret bedömer också att MUCF:s rutiner för att kontrollera bidragsgivningen är ändamålsenliga. Men vi vill också peka på brister när det gäller bland annat att motivera beslut och att urvalet för fullständig granskning inte är riskbaserat (se vidare i avsnitt 5.3).

Vår granskning visar att handläggarna oftast prickar av de kontroller som de ska göra. I de allra flesta fallen är bedömningsformulären korrekt ifyllda. Men en fjärdedel av formulären saknar noteringar i enstaka delar. Vi bedömer ändå att dessa är smärre fel på detaljnivå som inte påverkar bedömningsunderlagen sett till helheten.

I stort sett är alla bedömningar logiska och konsekventa i den bemärkelsen att de successivt leder fram till ett avslag eller ett beviljande. Organisationer som får avslag på projektansökningar har normalt låga poäng när det gäller exempelvis kopplingen mellan projektansökan och det aktuella bidragets syfte eller när det gäller genomförande och organisering av projektet. Projekten får bidrag om handläggarna gett höga poäng i de olika bedömningsmomenten. Avslag på organisationsbidrag beror oftast på att organisationen inte uppfyller villkor om medlemsantal eller regional spridning. Organisationsbidrag beviljas om organisationen uppfyller förordningens villkor.

### **MUCF:s kontroll har ökat sedan 2011**

MUCF begär in kompletteringar om en ansökan är ofullständig eller om det finns tveksamheter kring vissa uppgifter. Om organisationerna inte lämnat begärda kompletteringar inom utsatt tid avslår MUCF ansökan. Vi har undersökt hur mängden och typen av kompletteringar utvecklats per bidragstyp och per ansökan sedan 2011, eftersom mängden kompletteringar säger något om hur MUCF:s kontroll har utvecklats genom åren.

MUCF begär in många kompletteringar, de senaste åren över 2 000 stycken. Detta kan ställas i relation till omkring 600 ansökningar.<sup>32</sup> Antalet begärda kompletteringar

---

<sup>31</sup> Intervju 2017-05-22 med företrädare för Riksrevisionen.

<sup>32</sup> Antal ansökningar i detta fall omfattar endast de bidrag som funnits sedan 2011.

har ökat jämfört med 2011 och 2012. Flest kompletteringar begärs in för organisationsbidragen.

Jämfört med de andra organisationsbidragen utmärker sig bidragen som riktas till etniska organisationer, både när det gäller mängden kompletteringar och ökningen över tid. Antalet kompletteringar totalt och per ansökan har ökat för varje år. Inom denna bidragsform är det också relativt vanligt att samma organisation behöver komplettera liknande underlag flera gånger under samma ansökningsomgång. Även bidragen till kvinnoorganisationer och till jämställdhetsprojekt har haft enstaka år då mängden kompletteringar per ansökan varit stor.

Utvecklingen skulle kunna tolkas som att underlagen som sökande organisationer lämnar blivit allt bristfälligare i meningen icke kompletta. Men vi tolkar utvecklingen som att MUCF börjat kontrollera bidragen mer under de senaste åren, bland annat genom att de ställer fler frågor och ifrågasätter underlagen i större omfattning än tidigare.

### 5.2.3 Olika granskningsnivåer för organisationsbidrag

För organisationsbidrag finns olika nivåer för hur ingående en organisation granskas. Om organisationen fått organisations- eller projektbidrag under de senaste tre åren granskar *en* handläggare ansökan. Men om MUCF uppfattar att det finns någon risk med att ge bidrag kan myndigheten ändå välja att *två* handläggare granskar ansökan. Detta inträffar mycket sällan – år 2016 gjordes bara en (1) dubbelgranskning.

Om organisationen inte fått organisationsbidrag de senaste tre åren görs en så kallad fullständig granskning, vilket innebär att två handläggare var för sig bedömer ansökan. År 2016 granskades 10 procent (eller 25 stycken) ansökningar på detta vis. I den fullständiga granskningen tar MUCF ställning till alla punkter i ansökan, bland annat om den sökande organisationens verksamhet är förenlig med demokratiska principer. Inom en fullständig granskning kan också organisationen slumpmässigt väljas ut för att kontrollera att den geografiska spridningen stämmer med ansökan (medlemsföreningar och var de finns).

Enligt MUCF är det sällan den fullständiga granskningen ger något resultat som avviker från det som gäller när en person granskar ansökan. Det förekommer att kvalitetssäkring leder till att ett beslut ändras, men det är inte särskilt vanligt.<sup>33</sup> Den kvalitetssäkring som utförs är kollegial eftersom handläggare på samma nivå granskar varandras beslut.

### 5.2.4 Kontrollen av projektbidrag följer egna rutiner

Det är i regel en handläggare som kontrollerar ansökningarna för projektbidrag. Några ansökningar väljs ut slumpmässigt för kvalitetssäkring, vilket innebär att två

---

<sup>33</sup> E-post från MUCF 2017-05-29.

handläggare bedömer ansökan. MUCF:s kontroll bygger i stor utsträckning på att handläggarna bedömer projektets relevans för bidragets syfte, projektets innehåll och metoder samt projektets resultat. Som vi nämnt tidigare får ansökan en viss poäng för varje moment. En hel del ansökningar avslås redan efter det första momentet (projektet är inte relevant för bidragets syfte) om ansökan får för låga poäng. För de ansökningar som inte avslås efter det första momentet kontrolleras även den föreslagna projektbudgeten och om organisationerna har några skulder. Några ansökningar väljs även ut slumpmässigt för en utökad granskning, vilket innebär att handläggarna även prövar organisationens demokratiska värderingar. År 2016 valde MUCF ut 37 av 395 ansökningar för kvalitetssäkring och 25 för utökad granskning.

Enligt företrädare för MUCF är det ovanligt att kvalitetsgranskningen leder till något annat än det som myndigheten föreslagit från början. Inte heller den utökade granskningen brukar leda till något annat än att organisationen bedöms ha en verksamhet som inte strider mot demokratiska värderingar.

Enligt MUCF görs det inga andra systematiska kontroller av kvaliteten i handläggarnas beslutsfattande än vad som följer av dessa rutiner.<sup>34</sup>

#### **Handläggarna granskar projektbudgetarna aktivt**

Vår granskning visar att MUCF för ungefär 80 procent av projektbidragsansökningarna beviljar ett belopp som är lägre än det som organisationen ansökt om. I normalfallet drar MUCF ner det ursprungliga beloppet med 10–20 procent. Att myndigheten drar ner de sökta beloppen visar att handläggarna aktivt granskar projektens föreslagna budgetar.

Handläggarna anser också att det är svårt att avgöra vad som är en rimlig budget. Budgetarna kan skilja sig åt även om projekten liknar varandra. Handläggarna skulle behöva fastställda schablonbelopp eller riktvärden för administrativa och andra kostnader för att kunna bedöma vad som är rimligt. Men organisationens ambitionsnivå bör också kunna påverka vad som är en rimlig projektbudget.

#### **5.2.5 Kontroll leder till återkrav och inkasso**

Om en organisation inte förbrukat det belopp som beviljats av MUCF eller om MUCF fattat beslut om ändrat bidrag ska medel betalas tillbaka till MUCF. De återkrävda beloppen är små i förhållande till den totala summan som betalas ut. År 2016 rörde det sig om cirka 3,5 miljoner kronor av ett utbetalat totalbelopp på knappt 350 miljoner kronor. MUCF bokför återkrav och återbetalningar men inte skälen för återkraven och återbetalningarna. En återbetalning kan vara frivillig eller följa av att MUCF kontrollerat verksamheten.

---

<sup>34</sup> E-post från MUCF 2017-05-23.

När organisationer har fått betala tillbaka pengar under de senaste tre åren har det handlat om bidrag till bland annat etniska organisationer och barn- och ungdomsorganisationer. Exempel på större återbetalningar under denna tid är:

- Irakiska riksförbundet fick återbetala ungefär 140 000 kronor eftersom bidraget inte använts enligt dess syfte.
- Grekiska ungdomsförbundet fick återbetala 231 000 kronor eftersom de redovisade medlemsuppgifterna inte stämde.
- Turkiska riksförbundet fick inte den sista utbetalningen på 630 000 kronor eftersom de utreddes för oegentligheter.
- Stockholms ungdom har krävts på, men ännu inte återbetalat, 511 000 kronor för att de inte kunde redovisa hur pengarna använts.<sup>35</sup>

Det är Kammarkollegiet som administrerar MUCF:s oreglerade återkravsärenden. Våren 2017 låg totalt 15 ärenden på bevakning, vilket betyder att de återkrävda beloppen ännu inte var betalade. Beloppen är små i förhållande till den totala bidragsvolymen. Det rör sig om drygt 3 miljoner kronor. Ungefär hälften av ärendena rör etniska organisationer, därutöver några romska organisationer samt ungdomsorganisationer.<sup>36</sup>

Vi har kontrollerat om någon av organisationerna som är föremål för inkasso får bidrag från MUCF för närvarande. Ingen av organisationerna får det, vilket är ytterligare en indikation på en kontrollrutin som fungerar.

### 5.3 Tillämpningen av kontrollrutiner har vissa brister

Detta avsnitt redovisar de brister som framkommit från några granskningar som Riksrevisionen utfört, men framför allt resultatet av Statskontorets egen undersökning av kvaliteten i MUCF:s bidragskontroll.

#### 5.3.1 Det är svårt att kontrollera medlemsuppgifter

Efter att det 2005 avslöjades i media att vissa politiska ungdomsförbund fuskat med medlemsantalet beslutade Riksrevisionen att granska den dåvarande Ungdomsstyrelsens bidragshantering. Riksrevisionen konstaterade att kontrollen av organisationsbidragen inte var tillfredsställande, vilket till stor del berodde på den tolkning av regeringsformen som Ungdomsstyrelsen då gjorde. Enligt Riksrevisionen fanns det inget som hindrade Ungdomsstyrelsen från att kontrollera riktigheten i medlems-siffror genom att begära in medlemsregister.

---

<sup>35</sup> E-post från MUCF, 2017-05-19.

<sup>36</sup> E-post från MUCF, 2017-04-10.



Regeringen gick på samma linje i propositionen om det civila samhället (2009/10:55), med tillägget att det kan vara känsligt för enskilda att uppge medlemskap i en organisation. Därför ska sådana uppgifter enbart lämnas ut i undantagsfall, som vid misstanke om brott. Vi bedömer att frågan inte är löst och att MUCF själva inte gör några regelrätta kontroller av medlemsuppgifter.

Handläggarna anser att de saknar förutsättningar för att bedöma rimligheten i de medlemsantal som organisationerna uppger. När det gäller dessa uppgifter är handläggarna helt i händerna på vad revisorerna säger.

### 5.3.2 Det finns brister i beslutsunderlagen

Få handläggare i fokusgrupperna har kunnat ange något eller några särskilda bidrag som svårare att bedöma än andra. Problemen handlar snarare om att organisationerna är mer eller mindre vana att söka bidrag.

De stora och etablerade föreningarna, som ofta har jämförelsevis stora resurser, är vana vid att formulera sig och hitta rätt ”kodord” för ansökningarna. Mindre och mer ovana organisationer är ofta sämre på att skriva ansökningar och riskerar således få lägre poäng i de bedömningar som handläggarna gör för projektbidragen.

Flera handläggare har även framfört att arbetsgivaren i ökad utsträckning förväntar sig att de ska vara generalister. Då kan medarbetare rotera mellan olika bidragsformer och ämnesområden för att till exempel förstärka bemanningen där det behövs. Men rotationen leder till att flera medarbetare upplever att de inte får arbeta tillräckligt länge med samma statsbidrag för att få tillräckliga kunskaper. Flera handläggare påpekar att en effektiv bidragshantering bottnar i goda områdeskunskaper från exempelvis omvärldsbevakning. De menar därtill att lång erfarenhet av arbete med ett statsbidrag – och därmed den krets av organisationer som ansöker – underlättar vid bedömningar. Detta gäller i synnerhet projektbidragen. Enligt myndighetens ledning har arbetsgivaren påbörjat ett arbete med att omorganisera enheten så att det går att specialisera sig inom vissa områden.

Flera handläggare menar att det är för stort inslag av ensambedömning vilket innebär att MUCF:s beslut riskerar att bli rättsosäkra (inkonsekventa) eftersom vissa bedömningskriterierna är tolkningsbara.

#### **MUCF bedömningar motiveras sällan**

Statskontorets genomgång av bedömningsformulären tyder på att handläggarna genomför de kontroller och bedömningsmoment som de ska göra enligt hjälptexterna. Samtidigt fyller handläggarna inte i de kommentarsfält som ska visa hur handläggaren gjort sina bedömningar i hälften av fallen. För organisationsbidragen är kommentarsfälten mindre relevanta än för projektbidragen eftersom organisationsbidragen ges på formella grunder. Men de är mer relevanta för projektbidragen eftersom det är poängsättningen av projektets relevans, metoder och tänkta resultat som avgör om en organisation får bidrag eller inte. I knappt hälften av besluten som

gäller projektbidrag finns inga motiveringar till varför handläggaren har gett en viss poäng. Detta är särskilt allvarligt när MUCF avslår en ansökan. Av motiveringen i MUCF:s beslut finns då meningar av typen att projektet hade för ”låga poäng” eller ”inte tillräcklig kvalitet” utan att det går att spåra hur handläggaren gjort denna bedömning.

I något över hälften av projektbidragsbesluten är kommentarsfälten ifyllda så att det går att se hur handläggaren motiverar sin poängsättning. Det finns också skillnader mellan handläggarna när det gäller hur genomarbetade kommentarsfälten är. Vissa lämnar inga kommentarer, medan andra gör det.

Vår genomgång visar vidare att det är ovanligt att MUCF tar referenser på de som ansöker om bidrag, i vart fall är mycket litet av det dokumenterat i bedömningsformulären. Fokusgrupperna bekräftar också att det är ovanligt.

### 5.3.3 MUCF:s kvalitetssäkring ger ett oklart resultat

Det är svårt att se något resultat av MUCF:s processer för att säkra kvaliteten. Myndigheten väljer slumpmässigt ut ansökningar för fullständig eller utökad granskning. Dessa ansökningar granskas av två personer. Utfallet när det gäller beslut (avslag eller bifall) skiljer sig inte nämnvärt från de beslut som granskats av en person.

Vår genomgång visar att kontrollen skulle visa ett annat resultat om den utgick från risk i stället för slump. Organisationsbidragen, särskilt de till etniska organisationer, behöver kompletteras i större utsträckning än ansökningarna till projektbidrag. Ett generellt riskområde för alla organisationsbidrag är uppgifter om medlemmar och medlemsföreningar. Vi bedömer att kontrollen skulle bli mer effektiv om MUCF lade en större andel av sina resurser på kontroll utifrån dessa riskområden.

### 5.3.4 Arbetsbelastningen varierar

En förklaring till brister i tillämpning av rutiner kan vara handläggarnas arbetsbelastning. Sett enbart till de bidrag som riktas till ideella organisationer är söktrycket år 2016 lägre än vad det var 2010 (se tabell 10). Men söktrycket svänger utifrån vilka projektbidrag som är aktuella. De år regeringen har utlyst nya projektbidrag har ansökningarna ökat, till exempel år 2014. Ansökningar till organisationsbidrag har också ökat något.

Tabell 10 Antal ansökningar om bidrag till MUCF efter bidragsform 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Organisationsbidrag	259	243	260	264	258	269	270
Projektbidrag	597	599	453	530	665	465	445
<b>Summa</b>	<b>856</b>	<b>842</b>	<b>713</b>	<b>794</b>	<b>923</b>	<b>734</b>	<b>715</b>

Källa: MUCF:s årsredovisningar för 2010–2016

Som framgått av avsnitt 4.5.3 är styckkostnaderna för att hantera projektbidrag i flera enskilda bidrag högre än för att hantera organisationsbidrag. Det gäller särskilt nya projektbidrag och kostnaderna hänger främst samman med arbetstid. Därför bör förändringar i antalet projektbidrag och projektansökningar påverka handläggarnas belastning mer än förändringar av ansökningar till organisationsbidrag.

I fokusgrupperna har handläggarna förmedlat bilden av att bidragsprocessen är så pass effektiviserad att det inte finns mycket tid över för att arbeta med frågor om bidragsgivningen som inte är en del av själva processen. Det gäller till exempel utveckling av riktlinjer, platsbesök och uppföljning. Detta påverkar i sin tur kontrollen av bidragen.

Inom ramen för vår analys har vi inte undersökt handläggarnas tidsredovisning, men vi har ställt frågan om arbetstid till några ytterligare personer på MUCF. De instämmer i att tiden för handläggning av bidrag är beräknad för att vara effektiv. Men MUCF beordrar aldrig övertid, utan uppdragen får lösas inom ordinarie arbetstid. Myndigheten har också ett flexitidsystem som medger att medarbetarna arbetar mer i vissa perioder. Det är främst den digitaliserade hanteringen av bidragssystemet (UAS) som har effektiviserat handläggningen. Men effektiviseringen gör organisationen sårbar när det händer något oförutsett, som till exempel en ökad efterfrågan på information och utredning vid misstanke om oegentligheter.

### 5.3.5 Många organisationer söker flera bidrag från MUCF

Det är vanligt att organisationer som fått organisationsbidrag för ett visst ändamål även sökt olika typer av projektbidrag från MUCF. I något fall kan en organisation till och med få flera olika organisationsbidrag.

Enligt MUCF finns inget stöd i förordningarna för att neka en organisation flera olika organisationsbidrag. Men MUCF vill göra en förnyad prövning av detta. Enligt MUCF är det ännu mer tveksamt om det går att begränsa rätten för organisationer att utöver organisationsbidrag även söka projektbidrag. Men myndigheten prövar om organisationerna har kapacitet att genomföra alla de verksamheter som de söker bidrag för.<sup>37</sup>

### 5.3.6 En intern översyn av kontrollen pågår

Utöver de åtgärder som nämnts i tidigare avsnitt har myndigheten under 2017 arbetat med att kartlägga bidragsprocesser, tagit fram mallar för bidragsbeslut, gjort en översyn av hur demokratikriteriet ska tillämpas och inrättat en grupp för särskilt svåra ärenden. Gruppen ska hantera uppgifter som kan gälla allvarliga oegentligheter inom ett projekt eller uppgifter som blir särskilt uppmärksammade i medierna. Därutöver prövar myndigheten om de i högre grad ska använda sin möjlighet att meddela före-

---

<sup>37</sup> E-post från MUCF, 2017-06-28.

skrifter till förordningarna. Myndigheten överväger också att ändra fördelningsnycklarna för organisationsbidragen för att hindra organisationer att maximera bidrag genom att dela upp sig på flera medlemsföreningar.<sup>38</sup>

#### **MUCF vidtar olika åtgärder för att kunna göra bättre bedömningar**

Myndigheten har gett en konsult i uppdrag att ta fram en vägledning för hur ekonomiska uppgifter i ansökningar för såväl organisations- som projektbidrag ska granskas. I uppdraget ingår att föreslå schablonbelopp för kostnader som personal och lokaler.

MUCF ser även ett behov av bättre omvärldsbevakning. Ett kunskapsområde som behöver prioriteras är islam och den muslimska ideella sektorn. Myndigheten behöver också finna former för att kunna sammankalla expertgrupper när det behövs. Här behövs främst stöd när det gäller projekt som ska motverka rasism och projekt som värnar demokratin mot våldsbejakande extremism.<sup>39</sup>

## **5.4 Demokratikravet är svårt att hantera**

Kravet på att organisationer ska vara demokratiskt uppbyggda och respektera demokratiska värderingar har varit en av de mest omdebatterade frågorna i MUCF:s bidragsgivning. Regeringen skriver i proposition 2009/10:55 att demokratikriteriet ska ses i relation till organisationens syfte, uppbyggnad och verksamhet. Om organisationen i någon eller flera av dessa delar inte uppfyller demokratikriteriet ska organisationen inte få något bidrag.<sup>40</sup> Förordningarna bör uttryckligen nämna att principer om jämställdhet och förbud mot diskriminering ska följas.

Men förarbetena till förordningarna är knapphändiga när det gäller demokratikravet och ger därmed ett tolkningsutrymme för MUCF.

### **5.4.1 Bidragshandläggarna behöver lägga mer tid på demokratikriteriet**

Många handläggare i fokusgrupperna har haft synpunkter på bedömningen av demokratikriteriet. Handläggarna vill att regeringen styr tydligare, bland annat med en punktlista på vad som ska ingå i bedömningen.

Handläggarna bedömer vidare att de borde få lägga ner mer tid på att ta fram en gemensam syn på hur demokratikriteriet ska bedömas. Flera menar att bidragsgivningen saknar en enhetlig linje. Tolkningen av demokratikriteriet och andra kriterier varierar mellan olika handläggare.

---

<sup>38</sup> PM, 2017-04-24, *Åtgärder med anledning av kvalitetsförbättringar i bidragsgivningen*, MUCF.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Propositionen gör undantag för stiftelser som kan få bidrag även om de inte uppfyller kriteriet om en demokratisk uppbyggnad.

En annan faktor som är viktig för demokratibedömningen är att lära känna organisationerna och den miljö de verkar i. Då är det viktigt att kunna besöka organisationerna med viss regelbundenhet och delta i deras arrangemang som observatörer. Det skulle ge handläggarna bättre förstahandskunskap hur organisationerna arbetar i förhållande till demokratiska värderingar. MUCF arbetar med att ta fram en lista på organisationer som de ska besöka.

#### **MUCF gör numera en striktare tolkning av demokratikriteriet**

Tidigare låg MUCF:s ribba för att inte godkänna en ansökan utifrån demokratikriteriet på att villkoren för demokratisk uppbyggnad inte var uppfyllda. Nu vill ledningen att handläggarna ska tolka kravet striktare. Men det är svårt att bevisa att en organisation inte företräder demokratiska värderingar. Handläggarna behöver hjälp från andra myndigheter med kunskaper om vissa grupperingar som kan räknas som extremistiska.

Statskontoret noterar att regeringen den 7 juni 2017 slöt en överenskommelse med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om åtgärder mot terrorism. Av denna överenskommelse framgår bland annat att regeringen ska genomföra ett antal åtgärder för att förhindra att extremistiska organisationer får offentliga bidrag. Regeringen hänvisar till en pågående utredning som ska se över demokrati villkoren i statens stöd till trossamfund. Enligt överenskommelsen behövs även en ny utredning tillsättas så snart som möjligt för att se över hur ett tydligare kriterium för demokrati kan införas inom den statliga bidragsgivningen.<sup>41</sup>

Trots svårigheterna att tolka demokratikriteriet vill handläggarna inte återgå till den tidigare ordningen. Däremot vill handläggarna ha ett tydligt stöd för hur demokratiska värderingar ska tolkas. Flera handläggare förordar att ha en nämnd som prövar besvärliga ärenden, exempelvis ansökningar från organisationer som bedöms inte dela demokratiska värderingar.

#### **5.4.2 Intern demokrati och extern demokratisyn följs inte alltid åt<sup>42</sup>**

Enligt MUCF behöver de två aspekterna av demokratikravet – demokratisk uppbyggnad och en godtagbar extern syn på demokratins idéer – inte nödvändigtvis följa varandra. En öppet rasistisk organisation kan ha en demokratisk intern struktur. En organisation som arbetar med väsentliga samhällsfrågor kan ha en intern struktur där medlemmarna endast är stödmedlemmar och inte kan bestämma över verksamheten.

---

<sup>41</sup> Överenskommelse om åtgärder mot terrorism, den 7 juni 2017:

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/06/presstraff-med-anledning-av-overenskommelse-kring-atgarder-mot-terrorism/>.

<sup>42</sup> Texten är ett referat av *Statsbidrag till ungdomsorganisationer*, Ungdomsstyrelsen, 2005:7. Ungdomsstyrelsens utredning vad gäller demokratikravet byggde i sin tur på Ungdomsstyrelsens PM *Utveckling av tolkningen av kraven på demokratisk verksamhet i förordningen för statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer (dnr 21-550/04)*.

### **MUCF:s bedömning av intern demokrati**

Enligt MUCF är innehållet i en organisations stadgar grundläggande för att bedöma en organisations demokratiska uppbyggnad. En granskning som Ungdomsstyrelsen genomförde 2005 visade att de allra flesta organisationer har en traditionell föreningsstruktur med självständiga föreningar och en representativ struktur för demokrati. Medlemmarna väljer sina förenings- och distriktsstyrelser samt representanter till årsmötet. Årsmötet väljer förbundets styrelse med ansvar för föreningens ekonomi och verksamhet.

### **MUCF:s bedömning av den externa demokratisynen**

Att bedriva en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer är, enligt MUCF<sup>43</sup>, att verksamhetens syfte, idémässiga grund och innehåll inte får strida mot följande grundläggande demokratiska principer:

- *Alla människors lika värde* och likhet inför lagen. Frihet från diskriminering och respekt för mänskliga rättigheter.
- *Folkstyre och rösträtt*. Den politiska ledningen i ett land utses genom fria val mellan olika alternativ. Valen är rättvisa och hemliga och alla myndiga medborgare får delta på lika villkor. Majoritetsbeslut respekteras.
- *Yttrande-, informations-, organisations- och religionsfrihet*. Alla har rätt att uttala eller skriva om sina tankar och åsikter samt att fritt skaffa eller sprida information. Alla har rätt att fritt sammansluta sig med andra och rätt att fritt utöva sin religion.
- *En fungerande rättsordning* med skydd av individers fri- och rättigheter, tydliga lagar så att den enskilde kan bedöma om han eller hon följer lagen eller inte, samt tydliga regler för hur en person ska behandlas om denne misstänks för brott.

Myndigheten har tidigare konstaterat att exempelvis utökade kontroller inte helt kan förebygga att enskilda personer i organisationer uttalar sig eller handlar på ett sådant sätt som kan anses strida mot demokratins idéer. Lika svårt är det att på förhand ställa krav på vilka som kan få delta på en konferens eller vilka åsikter som är acceptabla.

## **5.5 Tveksam nytta av revisionen**

Alla förordningar om organisationsbidrag ställer krav på att en revisor ska ha granskat både bidragsansökningar och bidragsredovisningar. Antalet medlemmar och medlemsföreningar som organisationen uppger är helt avgörande för bidragets storlek och det är viktigt att uppgifterna är korrekta.

---

<sup>43</sup> Dåvarande Ungdomsstyrelsen. Skriften togs fram 2005 men får anses gälla fortfarande.

### 5.5.1 Skilda krav på revision

När det gäller organisationsbidragen används olika formuleringar för vad revisorn ska göra i samband med ansökningar och återrapporteringar. För exempelvis barn- och ungdomsorganisationer gäller den något mjukare formuleringen att revisorn ”ska ha granskat” lämnade uppgifter när det gäller ansökningar och återrapporteringar. För vissa andra bidrag gäller att revisorn ska ha ”intygat” att lämnade uppgifter är korrekta.

#### **Andra krav på revision för projektbidrag**

Kravet på att en revisor ska ha granskat ansökningar gäller inte för projektbidrag, däremot ska en revisor ha granskat organisationens återrapportering. Om det belopp som organisationen sökt överstiger fem basbelopp (224 000 kronor i dagsläget) ska en auktoriserad eller godkänd revisor ha granskat återrapporteringen. Alla förordningar har detta villkor, utom förordningen för bidrag till antidiskriminering.

#### **Oklart vilken kvalifikation revisorn ska ha**

Kraven på vilken typ av revisor som ska ha granskat uppgifter om medlemmar och medlemsföreningar skiljer sig åt i förordningarna som styr organisationsbidragen. Det är enbart för kvinnoorganisationer som förordningen säger att granskningen eller intygandet ska göras av godkänd eller auktoriserad revisor om ansökningsbeloppet är minst fem basbelopp. Övriga förordningar om organisationsbidrag säger att en revisor ska ha granskat alternativt intygat uppgifter om medlemmar och medlemsföreningar. Då räcker det med en så kallad lekmannarevisor som organisationen utsett. En lekmannarevisor behöver inte vara en utbildad revisor och står inte heller under Revisorsinspektionens tillsyn.

Återrapportering av organisationsbidrag ska alltid granskas av auktoriserad revisor om bidraget överstiger fem basbelopp, vilket gäller i de flesta fall.

#### **Revisorn intygar inte riktigheten i lämnade uppgifter**

MUCF har en mall för revisionsutlåtande där det framgår vilka uppgifter som ska granskas (medlemmarnas ålder, antal, och så vidare). Revisorskåren har också riktlinjer som säger att granskningen av organisationerna inte medför att det går att ”bestyrka” uppgifterna som granskats (Internationell revisionsstandard 4400). Detta framgår också i mallen. Då är frågan vad revisionen egentligen är värd.

### 5.5.2 Handläggarna litar på revisionen

Oavsett bidragsform är revision en viktig del i kontrollen av de flesta bidrag. Det gäller revision av ansökningar som återrapporteringar och även ytterligare handlingar som MUCF kan begära in för sina beslut.

Mycket av MUCF:s kontroll utgår från att revisionen gjort sitt jobb. Men revisionen är sannolikt ingen fullständig garanti för att allt står rätt till. Handläggarna i fokusgrupperna framförde att revisorerna ändå har sin yrkesheder och att de är registrerade hos Revisorsinspektionen och står under deras tillsyn. Handläggarna har uppgett att

de själva inte hinner kontrollera alla uppgifter och att de utgår från att uppgifterna som revisorerna lämnar är tillförlitliga.

### 5.5.3 Den revision som utförs följer inte normal standard

MUCF har gett en revisionsbyrå i uppdrag att granska hur den revision MUCF använder sig av förhåller sig till förordningarna som styr bidragen och till internationell revisionsstandard. En av slutsatserna är att vissa formuleringar i den mall som MUCF använder vid projektbidrag lägger ett alltför långtgående ansvar på revisorn. Vidare finns det otydligheter i mallen som gör att det är svårt att avgöra vad en granskning enligt mallen innebär. Vad som faktiskt granskas beror till stor del på vad den enskilde revisorn väljer att göra.

Liknande slutsatser gäller för revisionen av organisationsbidrag. Otydligheten om vad revisionen kan användas till grundar sig i att MUCF använder sig av en mall för revisionsstandard 4400 samtidigt som myndigheten kräver en revision som är mer långtgående än vad standarden föreskriver. Revisorerna behöver använda en annan standard om MUCF vill att de intygar att beviljade medel använts i enlighet med beslut och villkor för bidraget. En sådan standard kan vara projektrevision enligt ISA eller annan ISA-standard som medger att uppgifterna kan intygas.<sup>44</sup>

## 5.6 Domstolspraxis underlättar för MUCF

Under våren 2017 hanterade Förvaltningsdomstolen ärenden som rör tolv organisationer som överklagat MUCF:s beslut.

### 5.6.1 Myndighetens beslut bedöms numera kunna överklagas

Efter en dom i Högsta förvaltningsdomstolen i juni 2016 bedömer MUCF att alla beslut om organisationsbidrag kan överklagas. Domen gällde ett organisationsbidrag som Svensk-Turkiska Riksförbundet ansökt om.<sup>45</sup> MUCF hade nekat förbundet bidrag eftersom förbundets ansökan var ofullständig och inte kompletterats inom utsatt tid. MUCF hänvisade också till bidragsförordningens bestämmelser att beslut enligt förordningen inte kan överklagas.<sup>46</sup> Svensk-Turkiska Riksförbundet överklagade ändå beslutet och hänvisade till att bidraget rör en civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och därmed går att överklaga. Högsta förvaltningsdomstolen fastställde att MUCF:s bidrag till etniska organisationer är en civil rättighet och att besluten går att överklaga.

#### **Myndigheten ser positivt på en juridisk prövning av besluten**

De processer som drivits i domstol har alla börjat med att organisationerna ifråga har vänt sig till MUCF och klagat på MUCF:s avslag. MUCF har hållit fast vid sina

---

<sup>44</sup> *Genomlysning av MUCF:s användning av granskning och revision som uppföljningsmetod*, PWC, 2017-02-26.

<sup>45</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 3784-15.

<sup>46</sup> Förordning 2008:63 om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.



ställningstaganden. Ärendena har därefter hänvisats till Förvaltningsdomstolen. Nio av tolv ärenden rör organisationer som representerar olika etniska eller religiösa intressen. Därutöver har Sverigedemokratisk ungdom (SDU), Ung vänster och Kvinnorättsförbundet överklagat MUCF:s beslut.

Företrädare för MUCF ser positivt på att myndighetens beslut prövats efter Högsta förvaltningsdomstolens dom och ser domstolsbehandlingen som ytterligare ett sätt att få bekräftat om myndighetens beslut håller juridiskt.

### **Demokratikriteriet prövas i två av tolv beslut**

I två fall, de som rör Sveriges unga muslimer och SDU, menar MUCF att organisationerna inte uppfyller kriteriet om att respektera demokratiska värderingar i sin verksamhet. Men sju andra fall handlar om att organisationerna inte uppfyller andra krav enligt förordningarna. Det gäller bland annat att organisationen inte kunnat lämna in de underlag som MUCF begärt, att de underlag som organisationerna lämnat inte bedömts som trovärdiga, att ekonomin inte är välskött och att organisationen inte har tillräckligt många medlemmar för att uppfylla villkoren för bidraget.

Tre organisationer har också överklagat MUCF:s beslut med utgångspunkt från att de inte fått ta del av beslutet (Syrianska riksförbundet, Bangladesh riksförbund och Ensamkommandes förening).

## **5.6.2 Viktig praxisutveckling**

I slutet av maj 2017 hade Förvaltningsdomstolen avgjort sju ärenden. Alla avgöranden har betydelse för hur MUCF ska hantera bidrag till organisationer i framtiden, men två av besluten är särskilt betydelsefulla. Det ena gäller bidraget till SDU och det andra bidraget till Ung Vänster. Förvaltningsdomstolen gick på MUCF:s linje när det gäller SDU. Det betyder att MUCF:s argumentation kring vad som är en organisation som respekterar demokratiska värderingar håller rättsligt och att SDU räknas som en organisation som inte respekterar demokratiska värderingar.<sup>47</sup> Såvitt företrädare för MUCF känner till är detta första gången någonsin som demokratikriteriet i förordningarna prövats.

Det andra ärendet gäller Ung Vänster. MUCF hade nekat organisationen bidrag eftersom de inte haft ordning på sin ekonomi. Den auktoriserade revisor som granskat organisationen hade påpekat allvarliga brister i Ung Vänsters ekonomiska hantering. MUCF bedömde att organisationen inte åtgärdat dessa brister inför ansökan om bidrag 2017. Men domstolen har gått på Ung Vänsters linje och dömt att

---

<sup>47</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2017-05-23, mål 193-17.

MUCF saknat grund för att neka bidrag. Motivet är att det inte framgår av bidragsförordningen att en god ekonomi är ett villkor för att få bidrag.<sup>48</sup> Statskontoret bedömer att beslutet i förlängningen kan innebära att en förenings bristfälliga ekonomiska hantering av skattemedel inte påverkar om ett bidrag ska beviljas eller inte.

De övriga ärenden som avgjorts av Förvaltningsdomstolen har avgjorts till MUCF:s fördel. Det innebär bland annat att MUCF:s bedömningar om otillräckliga medlemsantal hållit för en juridisk prövning.

### **Regeringskansliet bereder frågan**

Enligt rättsenheten på Utbildningsdepartementet undersöker de olika möjligheter att se över förordningarnas bestämmelser om överklagandebeslut. Departementet vill då helst se över alla förordningars överklagandeförbud, inte bara de som gäller MUCF. Under våren 2017 hölls ett möte med de myndigheter som ansvarar för att fatta beslut enligt dessa förordningar. Bland dessa myndigheter var MUCF närvarande.<sup>49</sup>

Kulturdepartementet gör en översyn av sina förordningar, men den är inte avslutad. Men när det gäller överklagandeförbudet har departementet under hösten 2016 sett över förordningen som reglerar bidrag till verksamhet som värnar demokratin. Departementet bedömde då att förordningen är utformad på ett sådant sätt att de beslut som MUCF fattar med utgångspunkt i förordningen inte behöver vara överklagningsbara.

När det gäller de övriga bidragen finns det inte någon tidsram för när förordningarna ska ha setts över. Översynen gäller både demokratikriterierna och överklagandefrågan. Den promemoria som togs fram 2015 (2015:38) har remitterats. Departementet har gått igenom och sammanställt remissvaren men har ännu inte tagit ställning till frågan om att fortsätta bereda ändringar i förordningarna.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Av förarbeten till de förordningar som styr MUCF:s bidragsgivning, bland annat till barn- och ungdomsorganisationer, framgår att ”krav på god ekonomisk redovisning ska ställas vid alla bidragsformer.” sid. 147 i proposition 2009/10:55.

<sup>49</sup> Telefonsamtal maj 2017 och e-post 2017-08-03 från företrädare för Utbildningsdepartementets rättssekretariat.

<sup>50</sup> Telefonsamtal maj 2017 och mail 2017-06-21 från företrädare för Kulturdepartementets rättssekretariat.

## 5.7 MUCF kan lära av andra myndigheters bidragsgivning

Det är 29 myndigheter och förbund som har i uppdrag att fördela statsbidrag till idéburna organisationer inom civilsamhället.<sup>51</sup> Nedan redogör vi för hur Arvsfundsdelegationen och Socialstyrelsen hanterar statsbidrag. De prövar bidrag till organisationer som är jämförbara med MUCF:s målgrupper.

### 5.7.1 Arvsfundsdelegationen lägger dubbelt så mycket resurser som MUCF på bidragskontroll

Allmänna arvsfonden är en statlig fond som finansieras av medel från dödsbon som saknar arvingar. Ur Allmänna arvsfonden fördelas bidrag till föreningar och organisationer som har verksamhet för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Arvsfundsdelegationen, vars ledamöter utses av regeringen, beslutar vid sex sammanträden per år om vilka projekt som ska få stöd. Kammarkollegiet ansvarar för delegationens kanslistöd.

Arvsfundsdelegationen fattade 2016 beslut om projektmedel för sammanlagt 734 miljoner kronor, vilket kan jämföras med 642 miljoner kronor år 2015. År 2016 delade 438 projekt på de beviljade medlen. I genomsnitt uppfyller en av fem ansökningar delegationens kriterier för att få projektmedel. Kanslifunktionens kostnader uppgick 2016 till 39,9 miljoner kronor. I förhållande till beslutade projektmedel uppgick driftskostnaderna därmed till 5,4 procent. Motsvarande andel för MUCF är hälften så stor, det vill säga 2,7 procent.<sup>52</sup>

### 5.7.2 Socialstyrelsens administrationskostnader för olika bidrag skiljer sig åt

Socialstyrelsen fördelar statsbidrag till det civila samhällets organisationer, kommuner och landsting. År 2016 betalade Socialstyrelsen ut cirka 3,5 miljarder kronor i statsbidrag. Av de 42 statsbidrag som myndigheten hanterar är 19 föremål för prövning i ett ansökningsförfarande. År 2016 hanterade Socialstyrelsen 883 ansökningar, varav 641 beviljades bidrag. Totalbeloppet för beviljade bidrag efter ansökningsförfarande var samma år 590 miljoner kronor, varav 507 miljoner betalades ut till organisationer i civilsamhället.

Socialstyrelsens administrativa kostnader för att hantera bidrag till civilsamhället uppgick 2016 till 9,3 miljoner kronor eller motsvarande 1,8 procent av de utbetalda

---

<sup>51</sup> <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/civila-samhallet/stod-och-bidrag/>. Hämtat 2017-06-19.

<sup>52</sup> Statskontoret har jämfört Arvsfundsdelegationens redovisning av administrativa kostnader med motsvarande för MUCF. Jämförelsen bygger på de uppgifter som redovisas i respektive myndighets årsredovisning för 2016. Arvsfundsdelegationen och MUCF räknar in samma kostnadsslag i totalkostnaden för bidragens administration, det vill säga overhead, nedlagda arbetstimmar, och så vidare.

medlen. I relativa termer är Socialstyrelsens kostnader således lägre än MUCF:s. Samtidigt noterar vi att mer än en tredjedel av bidragen gått till handikapporganisationer och att kostnaden för denna hantering varit mycket låg – 0,3 procent av de utbetalda medlen. Kostnaden för bidragshanteringen till övriga organisationer uppgick 2016 till 2,8 procent av de utbetalda medlen, det vill säga en något högre andel än på MUCF.

Socialstyrelsen hanterar tre typer av statsbidrag:

- Generella bidrag till organisationer i civilsamhället (organisationsbidrag)
- Riktade bidrag för utpekade verksamheter i enskild eller offentlig regi (verksamhetsbidrag)
- Utvecklings-, projekt- och tidsbegränsade bidrag till verksamheter i enskild eller offentlig regi (stimulansbidrag).

Organisations- och verksamhetsbidrag till ideella organisationer är förordningsstyrda, medan stimulansbidrag hanteras enligt regeringsbeslut. De av civilsamhällets organisationer som omfattas av Socialstyrelsens statsbidrag är av vitt skilda slag. Det handlar exempelvis om handikapporganisationer, kvinno- och tjejjourer, pensionärsorganisationer och vissa organisationer inom det sociala området.

### 5.7.3 Myndigheterna har olika rutiner för bidragsgivningen

MUCF, Arvsfondsdelegationen och Socialstyrelsen har olika rutiner för att hantera statsbidrag. MUCF:s processer är i hög grad automatiserade och hanteringen är mer slimmad jämfört med de två andra. Detta visar sig i att bidragsansökningar som regel hanteras av en handläggare. Arbetsgrupper prövar alla bidrag på Arvsfondsdelegationen och Socialstyrelsen, vilket medför en mer rättssäker bidragsprövning, enligt dem själva.

#### **Arvsfondsdelegationens bidragshandläggning**

På Arvsfondsdelegationen arbetar 16 handläggare och två controllers med bidragshanteringen. Bidragshandläggarna arbetar oftast parvis och har bland annat som rutin att ta referenser på nya sökande och att inhämta synpunkter om organisationerna från exempelvis experter i forskarvärlden.

Handläggarna för en omfattande dialog med de organisationer som ansöker eller planerar att ansöka om bidrag. Enligt företrädare för kanslifunktionen medför detta färre men mer kompletta ansökningar samt att projekten i högre grad överlever när bidragsperioden upphört. De bedömer att dialogen bidrar starkt till att 50 procent av projekten lever vidare i någon form efter det att Arvsfondsdelegationen slutat betala ut bidrag.

En controller granskar alltid nya projekts budgetar och ett juridiskt stöd har inrättats för att ytterligare stärka rättssäkerheten och förtydliga de krav som ställs på organisationerna.

### **Socialstyrelsens handläggning av bidrag till ideella organisationer**

En särskild statsbidragsenhet ansvarar för Socialstyrelsens bidragshantering. Enheten har 14 medarbetare, varav 4 uppföljare. Socialstyrelsen ska inom kort övergå till ett elektroniskt ansökningsförfarande.

Statsbidragsenheten behandlar bidragsansökningarna i bedömningsgrupper som består av en handfull medarbetare. Arbetsgrupperna granskar varje ansökning och föreslår ett beslut till enhetschefen. Enhetschefen gör en egen bedömning och vidarebefordrar förslaget till avdelningschefen som fattar beslutet. De sökande får oftast besked mindre än tre månader efter sista ansökningsdatum. Medlen ska förbrukas samma år som ansökan avser.

#### **5.7.4 Olika arbetssätt för kontroll och uppföljning**

MUCF, Socialstyrelsen och Arvsfondsdelegationen har alla välutvecklade rutiner för kontroll och uppföljning. Vi bedömer att det framför allt gäller för Arvsfondsdelegationen. Det beror på att delegationen fokuserar på att föra en löpande dialog med de projekt som fått medel. MUCF besöker endast undantagsvis de organisationer som fått bidrag. Vidare kan vi konstatera att Socialstyrelsen i större utsträckning än MUCF prioriterar uppföljningsarbetet.

#### **Arvsfondsdelegationens kontroll och uppföljning**

Det är Arvsfondsdelegationens controllers som ansvarar för att kontrollera att projekten når sina mål. Organisationerna ska varje år redovisa hur projektplanen har följts och hur medlen har förbrukats. Vidare finns det detaljerade instruktioner till revisorerna om hur granskningen av organisationerna ska genomföras.

En viktig del av kontrollarbetet är de så kallade projektbesöken, som även ska ge stöd till organisationerna. År 2016 genomförde kanslifunktionens controllers 45 kontrollbesök, vilket motsvarar ungefär 10 procent av de projekt som fick stöd. Resultatet av kontrollbesöken visade att endast ett projekt inte hade följt sin plan i enlighet med beslutet. Kontrollbesöken ledde till endast ett återkravsärende.

Handläggarna genomförde 92 projektbesök under 2016. Därmed besökte myndigheten ungefär vart fjärde av de 500 pågående projekten under året.

I en bilaga till 2016 års verksamhetsberättelse redogör myndigheten för hur det har gått för de 104 projekt som under året fått sin slutredovisning godkänd och därmed inte längre får bidrag. Myndigheten bedömer att 58 projekt, eller 56 procent, lever vidare. Av dessa har 44 projekt överlevt som verksamhet. De resterande 14 projekten räknas som att organisationen eller andra aktörer använder erfarenheter från projekt-tiden.

#### **Socialstyrelsens kontroll och uppföljning av bidragsmedlens användning**

De förordningsstyrda statsbidragen som Socialstyrelsen hanterar omfattar ofta instruktioner för uppföljning och återrapportering. På Socialstyrelsen är uppföljning en integrerad del av arbetet med att fördela bidrag. Detta har tydliggjorts genom att

statsbidragsenheten sedan 2013 har egen personal som endast ägnar sig åt denna uppföljning. Även utvärderingsavdelningen deltar i uppföljningsarbetet. Platsbesök förekommer, men har inte samma betydelse som på Arvsfondsdelegationen. Socialstyrelsen har inte lämnat närmare anvisningar om hur revisorerna ska genomföra den interna granskningen av organisationerna.

Uppföljningen bygger till största delen på återrapporteringen och ska i första hand ta reda på hur organisationerna har använt medlen och vilken nytta de har gjort. Socialstyrelsen inkluderar uppföljningsresultatet i sin bedömning av efterföljande ansökningar från samma organisation.

Om en återrapportering visar att mottagaren inte har förbrukat hela bidragsbeloppet ska överskottet som regel återbetalas. Om en återrapportering är så bristfällig att den inte kan godkännas vidtar statsbidragsenheten åtgärder. Det kan exempelvis röra sig om en särskild granskning, begäran om återbetalning eller anmälan om åtal. I det fall statsbidraget inte har använts för det ändamål som bidraget har beviljats för beslutar avdelningschefen om återkrav.

### 5.7.5 Överblick över myndigheternas bidragsgivning saknas

Statskontoret har översiktligt granskat överlappningen i Arvsfondsdelegationens, MUCF:s och Socialstyrelsens bidragsgivning 2015. Av 711 organisationer i underlaget fick 30 stycken, eller drygt 4 procent, bidrag från minst två av myndigheterna.<sup>53</sup> Andelen är liten, men att dubbel finansiering överhuvudtaget förekommer tyder på att de bidragsgivande myndigheterna saknar överblick. Därmed riskerar de att bevilja bidrag utan att veta om samma organisation redan fått någon annan statlig finansiering.<sup>54</sup>

MUCF frågar i ansökningsformulär om organisationen som söker får finansiering genom något annat statligt organisationsbidrag. Enligt myndighetens bedömningskriterier ökar ett jakande svar risken för att få avslag på ansökan. Det är mycket ovanligt att organisationerna uppger att de får organisationsbidrag från en annan statlig myndighet. Statskontoret noterar att MUCF specifikt frågar om organisationsbidrag. Organisationerna kan således få projektbidrag från exempelvis Arvsfonden, som till stora delar fungerar som ett organisationsbidrag, utan att uppge detta i ansökan.

---

<sup>53</sup> I genomgången har vi betraktat underorganisationer som enskilda organisationer. Underlaget omfattar organisationer som fått projektbidrag från Arvsfondsdelegationen, organisations- och/eller projektbidrag från MUCF och organisationsbidrag från Socialstyrelsen.

<sup>54</sup> Statskontoret har gjort liknande iakttagelser om risk för dubbelfinansiering även i en tidigare utvärdering som handlade om Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer. Då gällde risken för dubbelfinansiering ideella organisationer inom kriminalvårdsområdet som fick finansiering för liknande verksamheter från Kriminalvården, MUCF och Socialstyrelsen. Statskontoret 2014:24.

I intervjuer med myndigheterna har det framgått att viss, sporadisk, samordning av bidragsgivningen sker bland annat inom ramen för ett särskilt nätverk för bidragsgivande myndigheter. Socialstyrelsen frågar i sina ansökningsblanketter om den sökande finansierar den verksamhet de söker för med pengar från andra statliga myndigheter. Det händer även att myndigheterna tar direktkontakt med andra myndigheter för att stämna av om det pågår en process att bevilja bidrag till en viss organisation hos dem. Men samordningen är inte systematiserad, vilket delvis beror på att det inte finns förutsättningar för det.

#### **I vissa fall finansierar myndigheter liknande verksamhet**

Vi har valt ut drygt tio av de fall där vi identifierat att en organisation finansierats från både MUCF och någon annan myndighet. I flera fall, till exempel för organisationer som Sverok, Reacta och Verdandi, är den verksamhet som får stöd från olika myndigheter likartad och borde kunna vara en del av ordinarie verksamheter och finansieras från ett håll. I vissa fall får en organisation organisationsbidrag både från Socialstyrelsen och från MUCF. Bidragen från Socialstyrelsen beviljas för att det är en organisation inom det sociala området. Bidragen från MUCF beviljas för att det kan vara en ungdomsorganisation eller en kvinnoorganisation.





## 6 MUCF:s kunskapsuppdrag

I detta kapitel redogör vi vår undersökning och bedömning av hur MUCF:s kunskapsuppdrag förhåller sig till andra myndigheters uppdrag. Vi redovisar också några resultat från MUCF:s målgruppsundersökning och vad företrädare för några myndigheter anser om MUCF:s kunskapsunderlag.

### 6.1 Sammanfattande analys

MUCF publicerar en mängd olika rapporter som är kopplade till myndighetens kunskapsuppdrag inom ungdomspolitik och politiken för det civila samhället.

#### 6.1.1 Andra myndigheter har angränsande uppdrag

Statskontoret bedömer att det finns specifika områden där MUCF:s och andra myndigheters uppdrag överlappar varandra. Detta gäller i synnerhet Barnombudsmannen som delvis delar MUCF:s målgrupp.

#### 6.1.2 Vissa uppdrag kan utföras av andra myndigheter

Vår utredning visar att vissa uppdrag som regeringen har gett till MUCF även kunde ha tilldelats någon annan myndighet. Enligt tjänstemän inom Regeringskansliet är MUCF bra på att genomföra tidsbegränsade uppdrag med kort varsel. Därför är det inte bara uppdragets ämnesinnehåll som förklarar varför MUCF fått ett visst uppdrag.

#### 6.1.3 Det är svårt att utläsa resultatet av kunskapsproduktionen

Vi bedömer att det är svårt att se kunskapsproduktionens resultat. Det finns ingen redovisning som visar vad MUCF:s målgrupper anser om kvaliteten i kunskapsunderlaget. Men en undersökning som MUCF tagit fram visar att 40 procent av målgrupperna inte känner till myndigheten. I våra intervjuer med företrädare för några myndigheter uppger vissa att de har liten nytta, medan andra anser att de har stor nytta av MUCF:s kunskapsunderlag.

#### 6.1.4 MUCF efterlyser bättre förutsättningar för planering

Enligt MUCF brister regeringens samordning av den stora andel av MUCF:s kunskapsproduktion som finansieras med avgränsade uppdrag från flera departement. Det försämrar MUCF:s förutsättningar att bemanna och planera verksamheten.

#### 6.1.5 MUCF:s kärnuppdrag är otydligt

Vi bedömer att alla uppdrag som regeringen lämnat till MUCF ligger inom ramen för myndighetens instruktion. Men det är svårt att utläsa vad som är kärnuppdraget

inom kunskapsproduktionen. Det beror på den stora mängden särskilda uppgifter, och på att regeringens prioriteringar för myndigheten är otydliga.

## 6.2 Andra myndigheter har angränsande uppdrag

I vårt uppdrag ingår att översiktligt analysera hur MUCF:s uppdrag och verksamhet förhåller sig till näraliggande myndigheters verksamhet. När det gäller MUCF:s kunskapsuppdrag har vi dels jämfört ämnesinnehållet i MUCF:s publikationer från 2016 och 2017 med kunskapsprodukter från näraliggande myndigheter, dels intervjuat företrädare för MUCF, Regeringskansliet och andra myndigheter. Utifrån publikationernas ämnesinnehåll och vad som kommit fram i våra intervjuer har vi valt ut några myndigheter som vi bedömer har kunskapsuppdrag som i vissa avseenden ligger nära MUCF:s uppdrag. För dessa myndigheter har vi översiktligt gått igenom myndigheternas instruktioner och webbplatser.

Vi bedömer att det framför allt är fem myndigheter som har kunskapsuppdrag som i vissa avseenden angränsar till MUCF:s verksamhet: Barnombudsmannen (BO), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Folkhälsomyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Skolverket. Den tydligaste överlappningen finns gentemot BO. Detta beror bland annat på att MUCF och BO delvis har samma målgrupp.

### 6.2.1 Barnombudsmannens verksamhet påminner till viss del om MUCF:s

BO:s uppgifter styrs av lagen (1993:335) om Barnombudsman. En av myndighetens uppgifter är att samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor. Därutöver tillhandahåller BO, i likhet med MUCF, en statistikdatabas om levnadsförhållanden för barn och unga inom sex olika områden som täcker in stora delar av FN:s barnkonvention. Utifrån denna statistik tar BO fram olika ämnesrapporter.

Det finns en överlappning mellan BO och MUCF när det gäller att hämta in statistik om barn mellan 13 och 18 år. BO för statistik över barn och unga upp till 18 år. MUCF:s uppdrag omfattar unga mellan 13 och 25 år.

Det finns också andra överlappningar. BO ska enligt lagen om Barnombudsman informera och ta initiativ till övriga lämpliga åtgärder. MUCF ska också föreslå lämpliga åtgärder till regeringen. Både MUCF och BO undersöker då vad barn och unga anser i olika frågor och hur de upplever sin vardag.

Företrädare för både MUCF och BO menar att myndigheterna kompletterar varandra eftersom de har olika utgångspunkter i verksamheten. BO:s arbete fokuserar helt på mänskliga rättigheter, medan MUCF har ett bredare fokus. MUCF:s arbete är mer kvantitativt, medan BO:s arbete i högre grad är kvalitativt. En ytterligare skillnad är att BO i egenskap av ombudsmannafunktion är mer självständiga och inte får några uppdrag i regleringsbrevet utan föregående diskussion med departementet.

## 6.2.2 Diskrimineringsombudsmannen har beröringspunkter med MUCF

Diskrimineringsombudsmannens (DO) uppgifter regleras i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Myndighetens huvudsakliga uppdrag är att utöva tillsyn över diskrimineringslagen (2008:567). Därutöver ska myndigheten även samla och sprida kunskap. Vi bedömer att det finns vissa beröringspunkter mellan MUCF:s och DO:s verksamhet.

MUCF har tagit fram publikationer som vi anser i viss mån ryms inom diskrimineringsområdet. Det gäller till exempel *Hot, kränkningar och trakasserier på nätet* som informerar om vad som är lagligt och olagligt att säga och publicera på nätet,<sup>55</sup> *Hbtq-personers rättigheter i Sverige* och *Tryggare skolor för unga hbtq-personer*. Företrädare för MUCF anser att DO:s uppdrag omfattar alla personer medan MUCF:s uppdrag endast omfattar unga. Som vi tidigare nämnt är MUCF en hbtq-strategisk myndighet för unga.

## 6.2.3 Viss överlappning mellan Skolverkets och MUCF:s uppdrag

Skolverket ska enligt sin instruktion (2015:1047) främja att alla barn och elever får en utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket bidrar också till att elever får kunskap som gör det lättare för dem att få ett arbete.

Ungas etablering är en central del av ungdomspolitiken och därmed ett relevant ämne för MUCF. Även andra myndigheter, såsom Skolverket och Arbetsförmedlingen, ska undersöka och främja ungas etablering. De ska exempelvis öka kunskapen om ungas övergång från skola till arbetsliv.

MUCF har bland annat gett ut publikationerna *Det stora steget – delrapport om ungas övergång från skola till arbetsliv* och *Nya nyanser av UVAS – ungas övergång från gymnasiesärskolan till arbetslivet*. Bland Skolverkets publikationer finns titlar som *Vad gör ungdomar efter gymnasieskolan?* och *Arbetslivet efter skolan* (2016:441) där de beskriver hur arbetsledare bedömer ungas kompetens och inom vilka branscher de unga arbetar. I förordet till rapporten framgår att Skolverket har fått ett utökat uppdrag att följa ungdomars övergång från skola till arbetsliv och högre studier.

## 6.2.4 Både Folkhälsomyndigheten och MUCF undersöker hur unga mår

En annan del i ungdomspolitiken är att undersöka och följa upp hur unga mår fysiskt och psykiskt. Både Folkhälsomyndigheten och MUCF har ansvar för att sprida kunskap på området. Till skillnad från MUCF har Folkhälsomyndigheten i uppdrag att

---

<sup>55</sup> Här kan också nämnas att Statens medieråd arbetar med samma fråga inom ramen för en nationell satsning benämnd ”No Hate Speech Movement”. Detta är ett initiativ från Europarådet, som har lett till regeringsuppdrag till både MUCF och Medierådet.

studera hela befolkningen och inte enbart ungdomar. Men de ska även analysera utvecklingen av hälsan och vilka faktorer som påverkar hälsan inom olika kategorier som åldersgrupper, enligt sin instruktion (2013:1020).

Delar av MUCF:s verksamhet angränsar till eller berör psykisk ohälsa bland unga. MUCF har till exempel gett ut publikationen *Stödjande och stärkande – unga hbtq-personers röster om identitetsstärkande och hälsofrämjande faktorer*. Dessutom har MUCF fått i uppdrag inom ramen för en nationell strategi att sprida kunskap om hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar kan organiseras och utvecklas i samverkan med andra aktörer (U2015/05478/UF).

Folkhälsomyndigheten har ett nationellt samordningsansvar inom området sexuell och reproduktiv hälsa. Myndigheten har bland annat genomfört en enkätstudie om kunskap, attityder och beteende bland unga 16–29 år om hälsa och sexualitet. MUCF:s fokusrapport 2015 handlade om ungas sexuella och reproduktiva rättigheter.

### 6.2.5 MSB och MUCF arbetar mot våldsbejakande extremism

Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism ska förbättra kunskapsläget och bidra till förebyggande metoder. Några av MUCF:s publikationer handlar också om våldsbejakande extremism och myndigheten ingår i samordnarens referensgrupp för kunskaps- och informationsutbyte.<sup>56</sup>

En av de andra myndigheterna i referensgruppen är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som enligt sin instruktion (2008:1002) ska identifiera och analysera särskilt allvarliga sårbarheter, hot och risker i samhället. De ska övergripande planera åtgärder för att till exempel förebygga och hantera våldsbejakande extremism. MSB bedriver en rad aktiviteter inom området, exempelvis forskningsprojekt. Den nationella samordnaren har föreslagit att MSB ska överta ansvaret för att samordna arbetet mot våldsbejakande extremism. Företrädare för MUCF anser att olika myndigheter behöver bidra till detta arbete utifrån sina olika kompetenser.

## 6.3 Vissa publikationer kan tas fram av andra myndigheter

I egenskap av sektorsövergripande myndighet får MUCF regeringsuppdrag inom många olika områden. Men uppdragen riskerar att överlappa andra myndigheters uppdrag eftersom det inom de enskilda områdena ofta finns sektorsmyndigheter som också tar fram kunskapsunderlag. Men MUCF framhåller i intervjuer med oss att de

---

<sup>56</sup> Se till exempel publikationerna *Genusperspektiv på våldsbejakande extremism*, MUCF (2016) och *Främmande är skrämmande*, MUCF (2016).

utmärker sig i förhållande till andra myndigheter genom att de fångar upp ungas egna röster i sina kartläggningar och analyser.

Det förekommer vidare att regeringen inom ramen för exempelvis handlingsplaner och strategier ger uppdrag till olika myndigheter inom samma eller angränsande områden. Syftet är att låta flera myndigheter bidra med olika kompetens och perspektiv. Då samordnar myndigheterna som regel sina insatser för att minska risken för överlappningar och dubbelarbete.

### 6.3.1 Många publikationer berör andra myndigheters områden

MUCF har tagit fram nästan 50 publikationer från början av 2016 fram till mitten av april 2017. Utifrån publikationernas ämnesområden och andra myndigheters instruktion bedömer vi att merparten av MUCF:s kunskapsproduktion är specifik för myndigheten. Men det finns ändå en variation mellan olika typer av publikationer (tabell 11).

Det är av förklarliga skäl lämpligt att MUCF tar fram de återkommande uppföljningsrapporterna om bidragsgivningen. Uppföljningsrapporterna är enligt våra bedömningskriterier helt specifika för MUCF. När det gäller myndighetens rapporter och studier som inte berör bidragsgivningen bedömer vi att ungefär hälften har ett sådant ämnesinnehåll att de även ligger inom ramen för andra myndigheters ansvarsområden. Vi uppskattar att detsamma gäller för ungefär en av tre övriga kunskapsprodukter.

**Tabell 11** Antal publikationer från MUCF indelade i tre olika grupper och Statskontorets bedömning av hur många av publikationerna som är specifika för MUCF

Typ av publikation	Antal	Andel som Statskontoret bedömer inte är specifika för MUCF
Rapporter och studier som inte direkt rör bidragsgivningen	18	Omkring hälften av dem
Uppföljningsrapporter som specifikt rör bidragsgivningen	6	Ingen förutsatt att det ska göras årliga uppföljningar
Övriga kunskapsprodukter (t.ex. vägledning och handböcker)	23	Ungefär en tredjedel av dem

Anmärkning: Publikationer från 2016 fram till den 12 april 2017. Med specifik menar vi publikationernas ämnesområde och i förhållande till andra myndigheters uppdrag.

Källa: MUCF:s webbplats och egen bedömning

### 6.3.2 Typer av publikationer som är specifika för MUCF

De rapporter, studier och övriga kunskapsprodukter som vi bedömer vara specifika för MUCF är dels publikationer med ett tvärsektoriellt ungdoms- eller civilsamhällesperspektiv, dels publikationer med en tydlig koppling till MUCF:s uppdrag i förhållande till andra myndigheter. Dessa publikationer handlar exempelvis om olika aspekter av ungas livssituation, såsom deras inflytande i de demokratiska processerna eller om hur olika verksamheter kan integrera ett ungdomsperspektiv. Hit hör särskilt publikationer som beskriver eller analyserar det civila samhällets villkor och

samverkan med offentliga aktörer. Också i de fall MUCF förenar sina två politikområden genom att beskriva eller analysera verksamheter i civilsamhället som drivs av eller riktas mot ungdomar är publikationerna helt specifika för MUCF.

### 6.3.3 Regeringskansliet uppfattar att MUCF har god förmåga att genomföra tidsbegränsade uppdrag

Det är i stor utsträckning regeringen som bestämmer vilka rapporter och studier som MUCF ska ta fram. Enligt intervjuer med tjänstemän på olika departement finns det en ganska utbredd uppfattning att MUCF är bra på att genomföra tidsbegränsade uppdrag med kort varsel. Departementen är därför benägna att ge dem vissa uppdrag som även andra myndigheter skulle kunnat få. Tjänstemännen betonar särskilt att MUCF:s medarbetare är bra på att genomföra olika typer av uppdrag och att de ser till att skaffa sig kunskaper genom att anlita experter om det behövs.

Vidare är det relativt vanligt att de publikationer som vi bedömer inte är specifika för MUCF berör områden såsom diskriminering, ungas övergång från skola till arbetsliv, hälsoaspekter och våldsbejakande extremism. Inom dessa områden finns det andra myndigheter med liknande uppdrag och verksamhet. Vi vill påpeka att vi inte närmare har undersökt hur samverkan fungerar mellan myndigheter som får uppdrag inom samma ämnesområde. Det kan vara så att myndigheterna då fördelar arbetsuppgifterna sinsemellan på ett ändamålsenligt sätt.

## 6.4 Svårt att se kunskapsproduktionens resultat

I detta avsnitt redogör vi för hur några av MUCF:s målgrupper uppfattar resultatet av myndighetens kunskapsproduktion. Vår samlade bedömning är att det är svårt att se kunskapsproduktionens resultat.

### 6.4.1 Det finns olika uppfattningar och önskemål på departementen

De tjänstemän inom Regeringskansliet som vi intervjuat uppfattar kvaliteten i MUCF:s kunskapsproduktion på olika sätt. Vissa anser att den i huvudsak håller hög kvalitet och att de har nytta av exempelvis kartläggningar och rapporter i arbetet med budgetpropositionen. Andra menar att MUCF kan bli bättre på att anpassa produkterna till departementets behov. De vill ha fler sammanfattningar och konkreta förslag som kan användas direkt i beslutsprocessen. Samtidigt förstår de att arbetstrycket på MUCF kan försämra rapporternas kvalitet.

### 6.4.2 Statliga myndigheter har liten nytta av kunskapsunderlaget

Företrädare för de myndigheter utanför Regeringskansliet som vi intervjuat uppger att de inte har haft någon större nytta av MUCF:s kunskapsunderlag. Det kan delvis bero på att målgruppen i första hand är kommuner och andra lokala aktörer. Men de som intervjuats upplever att kunskapsunderlagen håller hög kvalitet och att MUCF ligger i framkant med nya format.

### 6.4.3 Drygt 40 procent av målgruppen känner inte till MUCF

MUCF har genomfört en målgruppsundersökning bland företrädare för kommuner, staten och civilsamhället. Undersökningen har delvis syftat till att undersöka målgruppens kännedom om MUCF och dess verksamhet. Sammanlagt 120 personer har intervjuats.

Undersökningen visar att drygt 40 procent inte känner till MUCF. Vidare uppger 40 procent av de som känner till MUCF att de inte vet vad myndigheten gör. När MUCF beskriver sitt uppdrag för intervjupersonerna svarar nästan 90 procent att myndighetens arbete är relevant.

En majoritet av de som inte känner till MUCF uppger att de känner till Ungdomsstyrelsen. Enligt MUCF har myndigheten haft svårt att befästa sitt nya namn och utökade uppdrag hos målgruppen.

### 6.4.4 Ingen redovisning av kunskapens nytta

MUCF:s mål med kunskapsproduktionen är bland annat att den ska vara tillgänglig, efterfrågad och användas av målgrupperna. I årsredovisningen redogör MUCF för sina insatser inom kunskapsområdet. Vissa år har MUCF även redovisat vad målgrupperna anser om vissa aktiviteter. MUCF har däremot inte redovisat vad målgrupperna anser om kunskapsunderlaget. Myndigheten har under 2017 förberett för en sådan uppföljning.

## 6.5 MUCF vill ha bättre förutsättningar för planering

MUCF får uppdrag från flera departement och inom olika politikområden. Det är framför allt Utbildningsdepartementets enhet för ungdomspolitik och folkbildning, Socialdepartementets jämställdhetsenhet samt Kulturdepartementets enhet för demokrati och det civila samhället som lämnar uppdrag till MUCF. Även Kulturdepartementets enhet för diskrimineringsfrågor ger uppdrag.

### 6.5.1 MUCF vill att styrningen blir tydligare och mer samordnad

MUCF betonar att regeringsuppdragen alltid är relevanta och lämpliga för myndigheten. Men myndigheten uppfattar också att departementens samordning i uppdragsgivningen är svag, vilket kan ge MUCF en arbetsbörda som inte är proportionerlig till myndighetens resurser.

Samtidigt som myndigheten får många uppdrag är målbilden otydlig. Enligt företrädare för MUCF saknar regleringsbrevet tydliga beskrivningar av regeringens mål för och förväntningar på verksamheten. De särskilda prioriteringar som har angetts i de senaste regleringsbrevens täcker i stort sett in myndighetens hela verksamhetsområde. Det är därmed svårt för MUCF att veta vad de ska prioritera i den mån det finns utrymme för egna initiativ.

## 6.5.2 Många uppdrag finansieras utanför förvaltningsanslaget

De särskilda uppdragen finansieras i stor utsträckning av sakanslag inom olika utgiftsområden. Uppdragen skiftar från år till år i antal, karaktär, inriktning och finansiering (tabell 6, avsnitt 3.3.2).

MUCF bedömer själva att ungefär hälften av innevarande års särskilda anslag är osäkra. När finansieringen för ett projekt löper ut riskerar MUCF att tappa kunniga medarbetare. Korta varsel försvårar även planering och möjligheterna att bedriva en långsiktig och bra personalpolitik.

En ökad förutsägbarhet skulle i synnerhet förbättra förutsättningarna för avdelningen för utveckling och analys. En mer stabil finansiering skulle öka möjligheterna att behålla kompetenta medarbetare. MUCF bedömer att avdelningen skulle börja arbeta snabbare om regeringen lämnade uppdragen med större framförhållning, eftersom rekrytering och inskolning tar tid.

Det är viktigt att regeringen har möjlighet att ge MUCF uppdrag som finansieras med sakanslag. Men myndigheten anser att det inte är optimalt att anslagsmedlen varierar så pass mycket som de gör och att förvaltningsanslaget endast utgör hälften av den totala finansieringen.

Enligt MUCF bör förvaltningsanslagets andel av den totala finansieringen vara 75 procent.<sup>57</sup> Dessutom anser de att det inte ska finnas öronmärka pengar för varje enskilt uppdrag. I stället borde särskilda uppdrag kunna finansieras med en klumpsumma som myndigheten disponerar.

Regeringen har redan gjort vissa ändringar i styrningen av MUCF som går i denna riktning. Regeringen har till exempel i regleringsbrevet för 2017 tilldelat medel från ett av Utbildningsdepartementets sakanslag som ska användas för att genomföra flera uppdrag.<sup>58</sup>

## 6.6 Svårt att utläsa MUCF:s kärnuppdrag

MUCF:s förhållandevis stora verksamhetsbredd speglar att myndigheten får uppdrag från flera departement. Vi bedömer att alla uppdrag som regeringen lämnat till MUCF ligger inom ramen för myndighetens instruktion. När Statskontorets gjorde en myndighetsanalys av dåvarande Ungdomsstyrelsen 2010 bedömde vi att så inte var fallet. Att detta inte längre gäller beror på att myndigheten har fått en utökad instruktion.

Men den stora mängden särskilda uppgifter och uppdrag medför att det är svårt att utläsa vad som är MUCF:s egentliga kärnuppdrag inom kunskapsproduktionen.

---

<sup>57</sup> Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Budgetunderlag 2018–2020 s. 5.

<sup>58</sup> Utgiftsområde 17, särskilda insatser inom ungdomspolitik. Medlen uppgår till cirka 8 miljoner kronor.



MUCF framhåller att kärnan i myndighetens kunskapsuppdrag är att bidra med ett helhetsperspektiv på ungdoms- och civilsamhällesfrågor, men att detta uppdrag ibland faller bort i mängden av enskilda uppdrag. MUCF tolkar uppdraget så att de dels ska följa och åskådliggöra levnadssituationen för särskilt utsatta grupper, dels bör prioritera att förmedla kunskapen till personer som i yrket kan förändra situationen för dessa unga.

Vi bedömer att MUCF har tre kärnuppdrag inom kunskapsområdet:

- Att ta fram och sprida sektorsövergripande kunskap om ungdomars levnadsvillkor och civilsamhällets förutsättningar.
- Samverka med civilsamhällets organisationer och offentliga aktörer.
- Att föreslå insatser, metoder och stöd till staten, landsting och kommuner som kan förbättra ungdomars och civilsamhällets situation och därmed också deras bidrag till samhällsutvecklingen.

Denna bedömning ligger också i linje med hur MUCF formulerar sin verksamhetsidé i sin strategiska plan för 2018–2020. Vi bedömer vidare att det övergripande målet för MUCF:s kunskapsverksamhet bör vara att ge offentliga aktörer relevant och användbart kunskapsunderlag. Detta förutsätter att målgrupperna känner till myndigheten, vilket ju inte är fallet. Vi anser också att MUCF måste kunna utföra löpande uppgifter som att ta fram och sprida sektorsövergripande kunskap samtidigt som de är en flexibel uppdragsmyndighet.



## 7 Slutsatser och förslag

Regeringens uppdrag till oss har varit att göra en myndighetsanalys av MUCF. Enligt uppdraget ska vi särskilt analysera bidragsgivningens kontroll, kvalitetssäkring, redovisning av resultat och administrativa kostnader. Vi ska också analysera regeringens styrning av MUCF och hur verksamheten förhåller sig till myndigheter med näraliggande verksamheter.

I detta avslutande kapitel redovisar vi våra slutsatser och förslag.

### 7.1 MUCF måste hantera flera utmaningar

Statskontoret bedömer att MUCF i allt väsentligt fullgör sitt uppdrag. Men vår myndighetsanalys visar också att det finns vissa utmaningar inom såväl myndighetens bidragsgivning som kunskapsuppdrag. Nedan analyserar vi dessa utmaningar. Våra förslag utgår sedan från denna analys.

#### 7.1.1 Trovärdigheten i bidragsgivningen är ifrågasatt

Media har under lång tid uppmärksammat frågan om MUCF:s kontroll av bidragsgivningen. Under den tid vi arbetat med uppdraget (februari–augusti 2017) har myndighetens bidragsgivning till ett femtontal organisationer ifrågasatts på ledarsidor, i debattartiklar och nyhetsartiklar. Kritiken handlar i de flesta fall om att mottagarna inte anses uppfylla demokratikriterierna eller att verksamheterna inte bedrivits seriöst. Därtill har ett tiotal organisationer under det senaste året överklagat bidragsbeslut till förvaltningsdomstolen, trots att förordningarna förbjuder det.

Det finns också 15 fall där MUCF har ärenden hos inkasso. Alla inkassoärenden rör andra organisationer än de som ifrågasatts i media. MUCF har också i flera fall under de senaste tre åren återkrävt medel efter granskningar. Återkraven riktar sig, med ett undantag, inte till samma organisationer som ligger hos inkasso eller som ifrågasatts i media. Inkasso- och återkravsärendena beror på att MUCF bedömt att organisationerna på ett eller annat sätt inte följt de krav som följer av bidragsförordningarna. Dessa ärenden visar alltså att MUCF genomför kontroller, men inte om omfattningen av dessa kontroller är tillräcklig.

#### **Det felaktiga utnyttjandet av bidrag är allvarligt men utgör bara en liten del**

Det är svårt att visa hur stort det felaktiga bidragsutnyttjandet är. En del ifrågasättanden i medierna beror på olika uppfattningar om statens roll som bidragsgivare och en del av ärendena prövas fortfarande i domstol. MUCF bokför inte skälen för återkrav. Men med ledning av de uppgifter vi fått fram i vår myndighetsanalys kan vi ändå dra slutsatsen att MUCF:s kontroll i bidragsgivningen inte är tillräcklig för att förhindra bidragsfusk.

De fall som ifrågasatts i media utgör endast 3–5 procent av de cirka 400 organisationer i det civila samhället som får bidrag från MUCF varje år. Ungefär hälften av de organisationer som ifrågasatts i media får inte längre bidrag från MUCF. I övriga fall har MUCF gjort en annan bedömning än medierna.<sup>59</sup>

Inkassoärendena är utspridda över flera år och motsvarar endast någon procent av MUCF:s utbetalningar till de 400 organisationerna. MUCF:s återkrav och eventuella fortsatta inkasso har ofta föranletts av kontroller från myndighetens sida. Ingen av de organisationer som är föremål för inkasso får heller bidrag från MUCF.<sup>60</sup> Omfattningen av det felaktiga utnyttjandet av bidrag är således inte stort sett i relation till MUCF:s totala bidragsutbetalningar. Men Statskontoret bedömer att det ändå är tillräckligt stort för att kunna rubba medborgarnas förtroende för utbetalningar av statliga bidrag. MUCF:s kontroll måste kunna garantera att skattepengar inte betalas ut till organisationer som bryter mot förordningarnas villkor.

### 7.1.2 Kraven på MUCF:s bidragsgivning höjs och handläggarna behöver mer tid

MUCF ska inte bara kontrollera för oegentligheter, utan också göra svåra avvägningar när det gäller organisationers demokratiska värderingar. MUCF:s beslut måste även hålla för en juridisk prövning. Många av MUCF:s bidrag är dessutom inriktade på att stärka olika särintressen i samhället, vilket kan leda till att andra intressen får stå tillbaka. På så vis uppstår en grogrund för ifrågasättanden av bidragens legitimitet. Enligt Statskontorets uppfattning innebär detta sammantaget att det ställs allt större krav på kvalitet i bidragsgivningen när det gäller till exempel rätts-säkerhet, noggrannhet och opartiskhet. Den ifrågasatta bidragsgivningen, överklaganden av bidragsbeslut och pågående interna översyner av bidragsgivningen har ökat MUCF:s kostnader för bidragsgivning med 40 procent mellan 2015 och 2016.

Vår myndighetsanalys visar att det kostar att upprätthålla en god kvalitet i bidragsgivningen. Regeringen behöver enligt vår mening förändra sin styrning för att effektivisera MUCF:s handläggning om MUCF fortsatt ska kunna fatta beslut utifrån demokratikriteriet, att besluten inte ska kunna överklagas och att allmänheten ska tycka att de är rimliga. Kontrollen av bidragen behöver mer resurser för att inge förtroende hos allmänheten.

---

<sup>59</sup> Uppskattningarna är Statskontorets och baseras på en översiktlig genomgång av ledarsidor, debattartiklar och nyhetsartiklar om MUCF för perioden januari 2017–augusti 2017. Statskontoret har även undersökt om de ifrågasatta organisationerna får bidrag från MUCF genom att gå igenom MUCF:s ansökningssystem för 2017.

<sup>60</sup> Statskontoret har stämt av de organisationer som är föremål för inkasso med de organisationer som finns registrerade i MUCF:s ansökningssystem.

### 7.1.3 För lite resurser läggs på kontroll

Vår analys visar att MUCF har bra kontrollrutiner på plats, men att det finns problem och brister i hur de används. Handläggarna arbetar ofta ensamma med ansökningarna och bedömningarna, även om flera bedömningsmoment som prövning av organisationens syfte och verksamhet skulle vinna på att ha två handläggare som genomförde dem. Vidare saknas väldokumenterade motiveringar i hälften av de beslut som MUCF fattar. Uppgifter om till exempel medlemsantal, föreningsantal och projektbudgetar är ofta svårkontrollerade. Här förlitar sig MUCF ofta på granskningar från lekmannarevisorer. Vi bedömer att MUCF har liten nytta av revisionen som den är utformad i dag.

Antalet stödda organisationer liksom antalet beviljade bidrag har ökat över tid, vilket innebär mer arbete för handläggare genom kontroll och uppföljning av organisationerna. I dag ansvarar 13 personer (10 årsarbetskrafter) för att dela ut 350 miljoner kronor till omkring 400 organisationer. Bidragskontrollen är i stor utsträckning automatiserad och effektiviserad och handläggarnas utrymme för att göra kvalificerade bedömningar och kontroller är begränsat.

### 7.1.4 Rörig styrning av bidragsgivningen

Det är tio förordningar som reglerar fyra organisationsbidrag och åtta projektbidrag till det civila samhällets organisationer. Trots att organisationsbidragen i grunden reglerar bidrag till organisationernas basverksamhet finns onödiga skillnader i villkor som ska uppfyllas när det gäller ansökan, återrapportering, revision, med mera. Även villkoren i projektbidragen skiljer sig på många punkter som skulle kunna vara gemensamma. Skillnaderna medför svårigheter och merarbete för MUCF eftersom myndigheten behöver separata kontrollrutiner för respektive bidrag.

### 7.1.5 Organisationerna är beroende av bidrag för att överleva

MUCF:s resultatanalys visar att över hälften av de organisationer som stöds i stor utsträckning är beroende av offentliga bidrag för sin verksamhet. Vår egen undersökning visar att de organisationer som stöds av MUCF i genomsnitt får 60–70 procent av sina intäkter från bidragen beroende på vilket organisationsbidrag det rör. I vart tionde fall uppger organisationerna att de har intäkter enbart från MUCF. Därtill får flera av de organisationer som har organisationsbidrag även projektbidrag från MUCF. Dessa bidrag används ofta för att utvidga den ordinarie verksamheten.

Statskontoret menar att organisationernas beroende av offentliga medel bör kunna ses i relation till de principer som används för att följa upp måluppfyllelsen i civilsamhällespolitiken. En princip är att den ideella sektorn ska vara oberoende och självständig i förhållande till offentliga aktörer. MUCF konstaterar att bidragsberoendet ökat, men pekar samtidigt på att organisationerna i allmänhet inte anser att deras självständighet begränsas av att de tar emot bidrag. Men vi ser ändå risker med trenden mot ett ökat bidragsberoende för ideella organisationer som i grunden ska bygga på medlemmarnas engagemang. Med liten eller ingen egenfinansiering kan

medlemmarnas engagemang på sikt urholkas. Statskontoret bedömer även att det ökade ekonomiska beroendet knappast ökar det civila samhällets oberoende och självständighet.

### 7.1.6 Regeringens styrning av kunskapsuppdraget är spretig

Statskontorets sammantagna bedömning är att regeringens styrning försvårar MUCF:s planering och bemanning av verksamheten.

Inom ramen för sitt kunskapsuppdrag tar MUCF fram en mängd olika publikationer, dels på uppdrag av regeringen, dels på eget initiativ. MUCF är en tvärsektoriell myndighet som får många särskilda uppdrag från flera departement inom olika områden och med olika inriktningar.

Uppdragen är oftast tidsbegränsade och kommer ibland med kort varsel. De finansieras i stor utsträckning genom diverse sakanslag som kan variera kraftigt mellan åren. Eftersom MUCF är en tvärsektoriell myndighet finns det i vissa sammanhang andra myndigheter med kunskapsuppdrag inom samma eller angränsande områden. Vår utredning visar att regeringen, i valet mellan olika myndigheter, ofta tilldelar MUCF särskilda uppdrag för att de har god förmåga att hantera tidsbegränsade uppgifter.

Uppgifterna i MUCF:s instruktion har också utvidgats över tid, utan att några har tagits bort. De särskilda prioriteringar som regeringen anger i regleringsbrevet täcker i stort sett in hela myndighetens verksamhetsområde. Samtidigt har regeringen inte angett någon tydlig målbild för kunskapsuppdraget.

### 7.1.7 Svårt att se resultatet av kunskapsproduktionen

Det är svårt att uttolka resultatet av MUCF:s kunskapsproduktion. Detta beror bland annat på att det inte finns någon redovisning av vad de olika målgrupperna anser om publikationerna. MUCF:s målgruppsundersökning visar dessutom att 40 procent inte ens känner till myndigheten.

I våra intervjuer med företrädare för några myndigheter som ingår i MUCF:s målgrupp uppger vissa att de har liten och andra att de har stor nytta av kunskapsunderlaget. Även tjänstemän inom Regeringskansliet har olika uppfattningar om MUCF:s kunskapsunderlag. Vissa efterfrågar exempelvis fler sammanfattningar och förslag som kan användas direkt i beslutsprocessen medan andra vill kunna hänvisa till myndighetens kartläggningar i budgetpropositionen.

## 7.2 Statskontorets förslag

Statskontorets förslag innebär både effektiviseringar och att regeringen behöver ge mer resurser till MUCF:s administration av statsbidragen. Vi bedömer att resurstillskottet kommer att löna sig i längden i form av en mer korrekt och ändamålsenlig användning av bidragen och genom att en bättre kontroll ökar allmänhetens förtroende för hur skattemedel används. Förslagen syftar främst till att skapa utrymme för

MUCF att göra mer kvalificerade bedömningar av ansökningar och för uppföljning av bidragen. Förslagen syftar också till att regeringens styrning av MUCF:s kunskapsuppdrag ska underlätta MUCF:s planering och bemanning.

### 7.2.1 Öka kontrollen i bidragsgivningen

Statskontoret bedömer att MUCF:s kontroll inte är tillräcklig för att förhindra bidragsfusk. Statskontorets förslag nedan syftar till att skapa kunskap, närvaro och synlighet för MUCF i förhållande till organisationerna.

Kontroll av bidrag handlar bland annat om MUCF:s närvaro och synlighet. Ju mindre MUCF syns för bidragsmottagarna, desto mer abstrakt blir myndigheten och det system som tillämpas. Ett stort avstånd mellan myndigheten och bidragsmottagarna ökar sannolikt risken för missbruk av bidragssystemet. Omvänt kan ökad närvaro i form av till exempel besök skapa närhet och tillit, vilket i sin tur bäddar för färre oegentligheter. Arvsfondsdelegationens bidragsgivning präglas av en ambition att ha täta kontakter med bidragsmottagarna. MUCF behöver också avsätta mer tid för att inhämta information och omdömen om organisationernas verksamheter från till exempel andra offentliga aktörer.

#### Statskontorets förslag

- *MUCF bör pröva att avdela ett par personer som särskilt arbetar med kontrollen av bidrag.* Den kvalitetssäkring av bidragsbesluten som MUCF gör för närvarande bygger på kollegial granskning av varandras beslut. Statskontoret bedömer att förutsättningarna för en mer fristående granskning förbättras om några handläggartjänster särskilt inriktas mot att förebygga och upptäcka kontrollbrister i bidragssystemen. Arvsfondsdelegationen redovisar mycket goda erfarenheter från en sådan controllerfunktion.
- *MUCF bör lägga mer resurser på omvärldsbevakning och referenstagning.* Omvärldsbevakningen kan till exempel handla om platsbesök hos föreningar och projekt, seminarier och inläsning om bland annat olika religiösa och politiska miljöer. MUCF behöver i större utsträckning än i dag ta referenser på organisationer som söker första gången eller som fått bidrag av andra myndigheter för att bilda sig en uppfattning om organisationens möjligheter att bedriva en seriös verksamhet.
- *MUCF bör fortsätta omorganisera verksamheten på bidragsenheten.* Handläggarna behöver kunna specialisera sig inom vissa områden, till exempel bidrag som ska motverka diskriminering eller riktas till etniska organisationer. Specialiseringen gör att de blir bättre på att fatta väl avvägda beslut om stöd till organisationerna.
- *MUCF:s kontroller bör utgå från ett riskbaserat tankesätt.* Vissa bidragstyper är mer problematiska än andra – i MUCF:s fall bland annat bidrag som riktas till etniska organisationer. Det är också vissa uppgifter i ansökningarna som är

svårare att kontrollera än andra. Det gäller bland annat uppgifter om antal medlemmar och medlemsföreningar, projektbudgetar och projektsyften.

- *MUCF bör tydliggöra inriktningen på revisionen av bidragsansökningar och bidragsredovisningar.* MUCF bör i dialog med revisorerna tydliggöra vilka uppgifter som revisorerna ska intyga respektive vilka uppgifter som inte behöver en lika ingående granskning.
- *Regeringen bör klargöra att en auktoriserad revisor ska intyga uppgifterna i ansökningarna om organisationsbidrag.* När det gäller organisationsbidragen är uppgifter om antalet medlemmar och medlemsföreningar helt avgörande för bidragets storlek och bör därför granskas ingående. I tre av fyra organisationsbidrag räcker det med att en revisor utsedd av föreningen, till exempel en medlem, intygar riktigheten i lämnade uppgifter. En auktoriserad revisor är mer fristående och sannolikt mer kvalificerad att genomföra granskningar än en av föreningen utsedd revisor. Regeringen bör därför i alla förordningar om organisationsbidrag ange att det är en auktoriserad revisor som ska intyga riktigheten i de uppgifter som lämnas i ansökan, i synnerhet medlemsantal och föreningsantal.
- *MUCF bör i större utsträckning motivera sina bedömningar för projektbidragen.* Det är relativt vanligt att det inte finns några kommentarer till de bedömningar som handläggarna har gjort. Detta medför att det inte alltid är tydligt för bidragssökanden och externa bedömare på vilka grunder MUCF har fattat ett beslut.

### 7.2.2 Förstärkt stöd till MUCF för svåra bidragsbeslut

MUCF har fattat svåra beslut om att neka organisationer bidrag utifrån en bedömning av deras värderingar, det vill säga att de inte uppfyller demokrativillkoret. Dessa beslut har ifrågasatts och både myndighetens ledning och bidragshandläggare efterfrågar ett bättre stöd vid bedömningen i sådana ärenden.



### Statskontorets förslag

- *Regeringen bör försöka förbättra MUCF:s förutsättningar att bedöma demokratikriteriet.* Det kan handla om att i bidragsförordningarna ge MUCF möjlighet att kräva att en organisation i sin ansökan intygar att organisationen verkar för demokratiska fri- och rättigheter samt att organisationen har en förteckning på medlemmar som visar att medlemmar självständigt tagit ställning till medlemskap. En ytterligare möjlighet är att ge kunskapsstöd till MUCF när det gäller bedömningarna. MUCF har själva utvecklat ingående kriterier för att bedöma en organisations demokratiska värderingar, men behöver också regeringens stöd i att tillämpa dessa kriterier.

Statskontoret föreslår även att regeringen ska utreda och överväga båda eller någon av följande åtgärder:

- Att inrätta ett råd som är kopplat till MUCF:s myndighetsledning och som kan fungera som ett stöd vid svåra avvägningar i bidragsprövningen. Rådet bör omfatta bland annat ledamöter med relevanta juridiska sakkunskaper och erfarenhet av bidragsprövning.
- Att inrätta en nämnd för bidragsprövning. Nämnden bör endast hantera ärenden som är svåra att pröva utifrån de krav som ställs på organisationernas värderingar (demokrativillkoret).

Statskontoret bedömer att det är mindre arbetskrävande att inrätta ett råd än en nämnd eftersom rådet kan kopplas till den befintliga organisationen. Detta alternativ skulle även vara mindre kostsamt, eftersom kostnaderna i första hand gäller ledamöternas arvoden. Vi kan inte skatta kostnaderna för rådet eftersom de beror i hög grad på hur ofta rådet sammanträder, men vi bedömer att kostnaderna skulle vara jämförelsevis små.

Den föreslagna nämnden bör ledas av en domare från exempelvis förvaltningsrätten (bidragsärenden, civila rättigheter) och vara allsidigt sammansatt. Myndigheter som har kunskaper om extremistiska miljöer och om civilsamhället bör också vara representerade bland ledamöterna.

Det är troligtvis mer arbetskrävande och mer kostsamt att inrätta en nämnd än ett råd. Eftersom nämnden skulle fungera som en självständig myndighet ställs högre krav på det förarbete som föranleder ett eventuellt beslut. Kostnaderna för nämnden, liksom för rådet, beror på i första hand ledamöternas arvoden. En nämnd skulle även kunna hantera svåra bidragsbeslut från andra myndigheter, vilket kan sänka styckkostnaderna.

### 7.2.3 Skapa en databas som ger en överblick av statens samlade bidragsgivning till organisationer

Vår analys visar att det förekommer att flera myndigheter betalar bidrag till en och samma organisation. Vi har också funnit att det i vissa sådana fall är svårt att se om

det finns några egentliga skillnader mellan den verksamhet som finansieras från en myndighet och från en annan myndighet. Det finns således risk för att organisationerna får dubbelt betalt för samma verksamhet. Våra intervjuer pekar på att handläggarna ofta saknar överblick om hur de bidragssökande organisationerna finansierar sig från andra myndigheter och i övrigt.

#### **Statskontorets förslag**

- *Regeringen bör ta initiativ för att skapa en gemensam databas för bidragsgivande myndigheter.* Myndigheterna behöver bättre överblick över statens bidragsgivning till olika organisationer. Databasen bör bland annat innehålla uppgifter om alla organisationer som finansierats med statliga medel, vilket ändamål som stötts och om myndigheterna beviljat eller avslagit ansökan. Statskontoret har stämt av frågan om en gemensam databas med de bidragsgivande myndigheter som vi träffat. Samtliga myndigheter stödjer förslaget. Regeringen skulle kunna ge MUCF uppdrag att bygga en sådan databas men det kan finnas integritetsaspekter och eventuella andra aspekter som behöver utredas innan en databas kan upprättas. Regeringen bör därför i ett första steg utreda de juridiska förutsättningarna för databasen.

#### **7.2.4 Ökad kontroll kräver mer resurser**

De förstärkningar av kontrollen som vi föreslår i avsnitt 7.2.1 kräver mer personal och resurser inom MUCF:s bidragsadministration. Statskontoret bedömer att den nuvarande bemanningen på cirka 10 personer som hanterar 350 miljoner kronor i bidrag till ungefär 400 organisationer inte är tillräcklig för att uppnå en fullgod kontroll. Vi bedömer vidare att bidragshanteringen på MUCF redan är så effektiviserad att ytterligare besparingar skulle vara kontraproduktiva. Det är dock vanligt att bidragsansökningarna behöver kompletteras med rena formaliafrågor såsom protokoll, revisorsintyganden samt medlems- och föreningsuppgifter. I många fall begärs kompletteringar vid upprepade tillfällen under ansökningsomgången. Dessa kompletteringar tar onödig tid från den mer kvalificerade bidragshandläggningen.

#### **Statskontorets förslag**

- *MUCF bör öka kraven på att det ska vara ordning på formalia när en organisation lämnar en ansökan.* MUCF bör begränsa möjligheterna att komplettera ansökningar om organisationsbidrag och projektbidrag med formalia. MUCF bör sträva efter att de i högre utsträckning än i dag ska fatta beslut på det underlag som enligt MUCF:s anvisningar ska ha lämnats in vid ansökningstillfället.
- *Regeringen bör ändra bidragsförordningarna så att MUCF kan kräva att organisationerna ska egenfinansiera sin verksamhet.* Kravet på egenfinansiering bör framgå i alla förordningar som gäller organisationsbidrag. MUCF bör också skärpa sin kontroll av att organisationerna lever upp till krav på egenfinansiering. En långsiktig effekt av ett ökat inslag av egenfinansiering skulle stärka organisationernas oberoende.

- *Regeringen bör överväga att öka MUCF:s förvaltningsanslag för att stärka bidragskontrollen.* Bidragshantering är en permanent verksamhet för MUCF och de flesta av MUCF:s bidrag är varaktiga. Det talar för att administrationskostnaderna för många bidrag bör finansieras via MUCF:s förvaltningsanslag. En ökning av förvaltningsanslaget kan finansieras genom att medlen som i dag ges till de cirka 400 organisationerna skulle minskas med samma belopp. Regeringen bör i detta sammanhang också överväga att de särskilda medlen för administration av vissa bidrag (cirka 2,5 miljoner kronor) förs över till förvaltningsanslaget. Sammantaget skulle det innebära att MUCF friare kan prioritera medlen för bidragsadministration till de områden som behöver kontrollen mest. En rimlig nivå för MUCF:s kontroll bör vara att uppemot men inte mer än 5 procent av den totala bidragsvolymen avsätts för administrativa kostnader för att hantera bidragen, vilket är i nivå med exempelvis Arvsfondsdelegationen.

Vi bedömer att en minskning av bidragspotten som fördelas ut till organisationerna och projekten inte bör få stora konsekvenser för organisationerna som helhet. För närvarande är MUCF:s administrativa kostnad för att fördela bidragen till det civila samhället drygt 9 miljoner kronor. Våra beräkningar visar att en ökning av resurserna till MUCF:s bidragskontroll så att den ligger i paritet med Arvsfondsdelegationen skulle innebära att MUCF skulle behöva ett tillskott i storleksordningen cirka 8 miljoner kronor årligen som tas från bidragspotten. Detta motsvarar ungefär ett par procent av bidragspotten.

Om organisationerna skulle behöva kompensera förlorade bidrag från MUCF finns det flera sätt att öka organisationernas grad av egenfinansiering. Ökningarna i egenfinansiering skulle bli ytterst marginella. Om organisationerna exempelvis väljer att höja medlemsavgifterna så skulle avgifterna behöva höjas med i genomsnitt 10 kronor per medlem. Detta gäller under förutsättning att det medlemsantal organisationerna redovisat är korrekt.

En utökad egenfinansiering har också en kontrollaspekt. Ett rimligt antagande är att medlemmarna i en förening vars medlemmar står för en större del av finansieringen än vad som är fallet i dagsläget, kommer att vara mer intresserade av att deras avgifter används på rätt sätt. Detta innebär att kontrollen inifrån ökar.

### 7.2.5 Förenkla och samordna förordningarna

Det finns stora variationer mellan bidragsförordningarna trots att de i grunden reglerar samma sak, nämligen bidrag till en viss typ av organisation eller ett visst ändamål. Sådant som inte skulle behöva skilja sig åt skiljer sig åt, till exempel formaliakrav kring ansökan, revision, återrapportering, demokratikrav och disposition. Vidare skiljer sig detaljeringsgraden när det gäller formella villkor som ska uppfyllas kring organisationernas ansökningar mellan de olika förordningarna.

Statskontoret noterar att demokratikravet saknas i den förordning som reglerar bidrag till anti-diskriminering. Riksdagen har 2010 beslutat att ett sådant krav ska

finnas i alla förordningar som reglerar bidrag till det civila samhället. I den proposition (2009/10:55) som låg till grund för riksdagsbeslutet finns även förslag till hur demokratikriteriet skulle kunna formuleras.

Skillnaderna medför att varje bidrag får sitt ansöknings- och återrapporteringsformulär, sin tolkningsmöjlighet och sina hjälptexter. Ju mer de skiljer sig åt desto svårare blir det att ha en enhetlig och rättssäker tillämpning av bidragsförordningarna.

MUCF har vid upprepade tillfällen lämnat förslag till regeringen om hur bidragsförordningarna skulle kunna förenklas. Regeringen gjorde 2015 en utredning som MUCF har lämnat ett remissvar på. Men frågan är fortfarande under beredning i Regeringskansliet. Enligt Statskontorets bedömning är flera av de förslag som lämnats självklara och ganska enkla att genomföra.

#### **Statskontorets förslag**

- *Regeringen bör förenkla och samordna bidragsförordningarna.* En möjlighet är att tillsätta en interdepartemental arbetsgrupp som under ledning av myndighetsansvarigt departement ser till att villkoren i förordningarna ensas och att tidigare föreslagna förenklingar genomförs.
- *Regeringen bör se till att demokratikravet i bidragsförordningarna formuleras på ett enhetligt sätt.* Regeringen har redan i proposition 2009/10:55 lämnat ett förslag till enhetlig formulering som ännu inte är infört i förordningarna. Vidare ska demokratikravet framgå av alla förordningar som reglerar bidrag till ideella organisationer.
- *Regeringen bör införa krav på medlemsantal i förordningen om bidrag till kvinnoorganisationer.* Det framstår som omotiverat att kvinnoorganisationer inte har krav på antal medlemmar när alla andra organisationer som får organisationsbidrag har det.
- *Regeringen bör införa krav i bidragsförordningarna på att organisationerna som får stöd ska ha en ordnad ekonomi.* Statskontoret ser det som självklart att ett villkor för statsbidrag ska vara att en organisation har god ordning på sin ekonomi.

#### **7.2.6 Regeringen behöver se över instruktionen och förbättra fördelningen av uppdragen**

Statskontoret anser att regeringens övergripande styrning av MUCF på flera sätt kan utvecklas för att underlätta myndighetens planering och bemanning av verksamheten.

Vidare finns det, enligt vår bedömning, mer påtagliga överlappningar mellan MUCF:s och andra myndigheters kunskapsproduktion inom exempelvis områdena skola, hälsa, diskriminering och våldsbejakande extremism. Det är inte nödvändigtvis negativt med viss överlappning mellan myndigheterna om de riktar sig till olika

grupper eller har olika infallsvinklar. Samtidigt är MUCF:s roll gentemot andra sektorsspecifika myndigheter att de ska ha ett helhetsperspektiv vilket myndigheten inte alltid mäktar med.

### **Statskontorets förslag**

- *Regeringen bör tydliggöra MUCF:s tvärsektoriella uppdrag i myndighetens instruktion.* Statskontoret har i avsnitt 6.6 redogjort för vad vi menar är MUCF:s kärnuppgifter inom kunskapsområdet. Dessa kan sammanfattas med orden sektorsövergripande kunskap, samverkan och problemlösning (det vill säga att föreslå insatser och erbjuda stöd). Vi bedömer att dessa nyckelord skulle kunna ersätta de detaljerade beskrivningarna av myndighetens särskilda uppgifter som finns i instruktionen.
- *Regering bör tydligare ange i regleringsbrevet om det är något särskilt som MUCF ska prioritera under kommande år.* Den nuvarande formuleringen som innebär att MUCF ska prioritera de områden som framgår av instruktionen ger ingen vägledning till myndigheten. Om regeringen lyfter fram det sektorsövergripande uppdraget i instruktionen så skapas förutsättningar för att även lyfta fram något eller några områden i regleringsbrevet som ska prioriteras.
- *Regeringens fördelning av uppdrag till MUCF bör förbättras.* De involverade departementen bör få till en bättre fördelning och samordning av särskilda uppdrag till MUCF mellan åren, både när det gäller antal och resurstillskott. Eftersom kunskapsspridning och kunskapsproduktion är en permanent verksamhet för MUCF bör regeringen se över om det finns sakanslag som används till liknande återkommande kunskapsuppdrag och som kan flyttas till förvaltningsanslaget. Ett annat alternativ för regeringen är att, inom ramen för nuvarande anslagstilldelning, anslå en klumpsumma för att hantera flera särskilda kunskapsuppdrag. MUCF skulle då själva få besluta hur anslagsmedlen ska fördelas mellan uppdragen.
- *Regeringen bör ge bättre vägledning till vad den förväntar sig av MUCF:s verksamhet inom kunskapsområdet.* MUCF har angett att deras mål med kunskapsproduktionen bland annat är att kunskapen ska vara användbar för myndighetens målgrupper. Eftersom regeringen inte uttryckt några tydliga mål för kunskapsuppdraget anser Statskontoret att regeringen i större utsträckning bör ta fasta på de mål som MUCF själva har formulerat.

### **7.2.7 MUCF kan förbättra effektredovisningen av sina insatser**

MUCF har ett internt mål för kunskapsproduktionen, men redovisar inte produktionens effekter i relation till detta mål. Även effektredovisningen av bidragen kan utvecklas. När det gäller bidragsgivningen ger MUCF varje år ut en uppföljningsrapport som omfattar samtliga statsbidrag som regleras av en förordning. Samtidigt kan MUCF få i uppdrag att ta fram en separat uppföljningsrapport som omfattar ett enskilt statsbidrag. Det är inte effektivt att följa upp resultat och effekter för samtliga statsbidrag varje år.

### **Statskontorets förslag**

- *MUCF bör utveckla sin redovisning av kunskapsproduktionens effekter.* Redovisningen behöver på ett bättre sätt än i dag korrespondera med myndighetens mål. MUCF redovisar i sin årsredovisning deltagarnas omdömen om vissa aktiviteter som exempelvis konferenser. Detta bör kompletteras med målgruppernas uppfattning om MUCF:s publikationer.
- *MUCF bör årligen redovisa myndighetens administrativa kostnader för att hantera bidragen.* Av redovisningen bör det även framgå hur de utbetalade medlen har fördelats.
- *MUCF bör följa upp resultat och effekter av några statsbidrag åt gången.* Det skulle till exempel betyda att MUCF följer upp organisationsbidragen ett år för att året därefter följa upp projektbidragen. Ett annat alternativ skulle kunna vara att MUCF varje år följer upp vissa organisations- och projektbidrag som har starka kopplingar till varandra. Vi bedömer att detta skulle ge MUCF bättre möjligheter att mer utförligt följa upp resultaten och effekterna.

## Referenser

Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2016.

Ds 2015:38, *Statligt stöd till civila samhället – en översyn av fyra bidragsförordningar samt stödet till Exit*.

Kulturutskottets betänkande 2009/10:KrU7, *En politik för det civila samhället*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors årsredovisningar för 2010–2016.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2012), *Orden, praktiken och verkligheten, redogörelse för Ungdomsstyrelsens kontroll av bidrag och förslag på ändringar i förordningar*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Resultat och effekter 2016 – Återrapporering av statsbidrag till ideella organisationer*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Utvecklingen av ideella förenings villkor - Civila samhällets villkor 2016 med fokus på ideella föreningar i utsatta områden*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors målgruppsenkät samlade stödformer 2016.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (dnr. 1530/16), *Verksamhetsplan 2017*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (dnr. 2057/16), *Kostnader för hantering av projektbidrag*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors målgruppsundersökning (januari 2017).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (dnr. 0326/17), *Intern styrning och kontroll*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (dnr. 0388/17), *Budgetunderlag 2018–2020*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (dnr. 1167/17), *Arbetsordning*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (dnr. 1250/17), *Strategisk plan 2018–2020*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2017-04-24), *Åtgärder med anledning av kvalitetsförbättringar i bidragsgivningen*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *En myndighet för alla – Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors plan för jämställdhetsintegrering 2015–2018*.

Proposition 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*.

PwC (2017-02-26), *Genomlysning av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors användning av granskning och revision som uppföljningsmetod*.

*Regleringsbrev för budgetåren 2010–2017 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (Ungdomsstyrelsen)*.

Statskontoret 2008:17, *Modell för myndighetsanalyser*.

Ungdomsstyrelsen, 2005:7, *Statsbidrag till ungdomsorganisationer*.



## Regeringsuppdrag



Regeringsbeslut

II:1

2017-03-02  
U2017/00991/UF

Utbildningsdepartementet

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



Uppdrag att göra en myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

I uppdraget ingår att analysera regeringens styrning av MUCF. Statskontoret ska också, där så är relevant, översiktligt analysera hur MUCF:s uppdrag och verksamhet förhåller sig till uppgifter som myndigheter med närliggande verksamheter har.

Statskontoret ska särskilt analysera MUCF:s verksamhet med att fördela statsbidrag avseende

- intern styrning och kontroll,
- kvalitetssäkring och organisering,
- uppföljning och redovisning av resultaten samt
- administrativa kostnader.

MUCF ska bistå Statskontoret med underlag och information för analysen.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 29 september 2017.

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax: 08-24 46 31  
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Drottninggatan 16  
E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

## **Bakgrund**

Från och med 2014 fick dåvarande Ungdomsstyrelsen nya uppgifter rörande det civila samhället och bytte namn till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. MUCF är förvaltningsmyndighet för frågor som rör ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället. Myndigheten ska verka för att målen inom ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället uppnås, huvudsakligen genom att ta fram, samla och sprida kunskap samt fördela statsbidrag.

MUCF har genom sin uppgift att fördela statsbidrag till olika organisationer inom det civila samhället en roll även inom andra politikområden, såsom demokrati, diskriminering, jämställdhet samt nyanlända invandrades etablering. Inom MUCF pågår ett arbete med att utveckla myndighetens verksamhet att bevilja statsbidrag.

## **Skälen för regeringens beslut**

Det är viktigt att underlag som bland annat myndigheters årsredovisning och budgetunderlag kompletteras med djupare analyser av deras verksamhet. Myndighetsanalyserna breddar regeringens beslutsunderlag och ger förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning. De kan även skapa ytterligare underlag för myndigheternas ledningar att vidareutveckla verksamheterna.

MUCF:s uppgifter är styrningsmässigt komplexa och myndigheten har fått nya uppgifter under senare år. Det behövs därför en fördjupad analys av myndigheten, bland annat för att ge underlag för att förenkla styrningen av myndigheten. Det är angeläget att MUCF:s verksamhet att fördela statsbidrag är effektiv och håller en hög kvalitet och därför bör denna analyseras särskilt.

På regeringens vägnar



Anna Ekström



Katarina Arvidson

Kopia till  
Stasrådsberedningen/SAM  
Justitiedepartementet/KRIM  
Socialdepartementet/FS  
Socialdepartementet/FST  
Socialdepartementet/JÄM  
Socialdepartementet/SF  
Finansdepartementet/BA  
Finansdepartementet/OFA  
Finansdepartementet/SKA  
Finansdepartementet/SFÖ  
Utbildningsdepartementet/GV  
Utbildningsdepartementet/S  
Kulturdepartementet/D  
Kulturdepartementet/DISK  
Arbetsmarknadsdepartementet/A  
Arbetsmarknadsdepartementet/ARM  
Arbetsmarknadsdepartementet/I  
Arbetsförmedlingen  
Arbetsmiljöverket  
Barnombudsmannen  
Brottsförebyggande rådet  
Centrala studiestödsnämnden  
Folkhälsomyndigheten  
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd  
Försäkringskassan  
Kronofogdemyndigheten  
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor  
Socialstyrelsen  
Statens skolverk  
Statistiska centralbyrån  
Valmyndigheten  
Sveriges Kommuner och Landsting