



# MUCF:s bidragshantering

## Rapport 2019

Redovisning av fortsatt arbete med att  
utveckla myndighetens bidragshantering



# MUCF:s bidragshantering

## Rapport 2019

Redovisning av fortsatt arbete med att  
utveckla myndighetens bidragshantering



# Innehåll

<b>Inledning</b>	<b>6</b>
Om uppdraget	6
Bakgrund och inledning	6
Inledande kommentar	6
<b>Vidtagna åtgärder med anledning av Statskontorets förslag</b>	<b>8</b>
Öka kontrollerna i bidragsgivningen	8
Förstärkt stöd till MUCF inför svåra bidragsbeslut	14
Skapa en databas som ger en överblick av statens samlade bidragsgivning till organisationer	15
Ökad kontroll kräver mer resurser	15
Förenkla och samordna förordningarna	17
Överklaganden	18
Återkrav	20
<b>Slutsatser</b>	<b>22</b>
<b>Bilagor</b>	<b>25</b>
<b>Bilaga 1</b>	
Rapport MUCF Genomlysning av tre processer	
<b>Bilaga 2</b>	
Generella villkor projektbidrag 2019	

# Inledning

## Om uppdraget

I regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor anges att myndigheten senast den 30 september 2019 ska redovisa det fortsatta arbetet med att utveckla myndighetens bidragshantering mot bakgrund av de förslag som Statskontoret redovisat i rapporten Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017:13 (U2017/03808/UF). (Regeringsbeslut III:I U2018/03905/UF och U2019/00963/UF). Denna rapport utgör redovisningen i enlighet med regleringsbrevet.

Föredragande för rapporten har varit chefsjurist Lotta Persson och beslutande är generaldirektör Lena Nyberg.

## Bakgrund och inledning

MUCF hanterar utbetalning av statsbidrag på regeringens uppdrag. Bidragen styrs av förordningar och det är regeringen som beslutar vilka bidrag som ska betalas ut, till vilka ändamål och syften samt hur mycket som ska fördelas inom respektive stödförordning. MUCF hanterar uppdragen genom att sprida information om bidragen och ta emot och bedöma ansökningar. Bedömningarna görs utifrån förordningar och etablerad praxis. Därefter fattar MUCF beslut om tilldelning, hanterar eventuella överklaganden och efterföljande processer. MUCF följer upp utbetalda bidrag och granskar redovisningar från organisationerna. Slutligen hanteras eventuella beslut om återkrav. MUCF fördelar mellan 300 och 500 miljoner kr årligen beroende på uppdrag från regeringen.

MUCF har under senare år genomfört ett omfattande förändrings- och förbättringsarbete gällande bidragsgivningen, bland annat gällande tolkningen av förordningarna samt de kontroller som görs vid prövningen.

Regeringen beslutade den 2 mars 2017 att ge Statskontoret i uppdrag att göra en myndighetsanalys av MUCF. Statskontoret skulle särskilt analysera MUCF:s verksamhet med att fördela statsbidrag avseende:

- Intern styrning och kontroll,
- Kvalitetssäkring och organisering,
- Uppföljning och redovisning, samt
- Administrativa kostnader.

Regeringen angav som skäl för sitt beslut följande:

*”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 hög kvalitet och därför bör denna analyseras särskilt.”<sup>1</sup>*

## Inledande kommentar

Målet för regeringens politik för det civila samhället är förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin. Detta ska ske, i dialog med det civila samhällets organisationer, genom att utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga, genom att stärka det civila samhällets förutsättningar att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden samt genom att fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Beslut den 2 mars 2017, Uppdrag att göra en myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (U2017/00991/UF)

<sup>2</sup>En Politik för det civila samhället (Regeringens proposition 2009/10:55), sid. 1

Civila samhällets roll som försvarare och bärare av demokratin kan inte nog betonas. Statsbidragen till civila samhället är en viktig, om inte avgörande, förutsättning för att civila samhällets organisationer ska kunna bedriva sin verksamhet. För att säkerställa en långsiktig, förutsägbar och rättssäker hantering av bidragen till civila samhället måste trovärdigheten till systemet hållas intakt. Därtill måste statsbidragen göra nytta och skillnad i samhället. Det är således MUCF:s främsta prioritering att säkerställa kvaliteten i bidragsgivningen och därmed förvalta det förtroende som bidragsgivningen innebär, både för MUCF och för civila samhället samt att därmed säkra bidragen långsiktigt.

MUCF har sedan 2016 genomfört ett antal större förändringar i hur myndigheten hanterar bidragsgivningen och tolkar förordningarna. MUCF begränsas fortfarande i viss utsträckning av hur förordningarna är formulerade samt hur MUCF är resurssatt. Därtill har arbetet försvårats ytterligare av regeringens beslut att per den 1 februari 2019 lokalisera myndigheten till Växjö. Sedan regeringen fattade beslut under 2017 har verksamheten präglats av omlokaliseringen. Effekterna av beslutet har dock varit tydligast under 2018 och 2019 då verksamheten i alla delar genomsyras av omlokaliseringen. Den 1 februari 2019 slog MUCF upp portarna till det nya kontoret i Växjö. På MUCF i Växjö är ca 50 personer nyanställda. Det har dock varit en tydlig prioritering från MUCF att säkerställa kvaliteten i bidragsgivningen och har även, trots omlokalisering, kunnat fortsätta det utvecklingsarbete som inleddes under 2016. Åtgärderna som har vidtagits med anledning av Statskontorets myndighetsanalys måste ändå ses i ljuset av omlokaliseringen och dess konsekvenser för verksamheten.

I arbetet med att förbättra bidragsgivningen sedan 2016 har MUCF i huvudsak arbetat utifrån följande principer:

- Mer resurser till bidragsgivningen – MUCF har omprioriterat resurser internt för att kunna lägga mer resurser på bidragsgivningen. Bedömningen är dock att de omprioriteringar som kan genomföras inom befintlig ram är gjorda.
- Förbättrade kontroller – MUCF har förbättrat kontrollera vid prövningen i syfte att kunna upptäcka felaktigheter eller oegentligheter.
- Bättre organisering av arbetet – MUCF har i den nya organisationen i Växjö en avdelning för statsbidrag där handläggarna har utrymme att specialisera sig i högre utsträckning.

MUCF bedömer att dessa principer har varit ändamålsenliga i arbetet med att förändra och förbättra arbetet. De fortsätter att vara vägledande för arbetet.

# Vidtagna åtgärder med anledning av Statskontorets förslag

Såsom angavs inledningsvis var en del av regeringens uppdrag till Statskontorets att särskilt analysera MUCF:s verksamhet med att fördela statsbidrag avseende

- Intern styrning och kontroll,
- Kvalitetssäkring och organisering,
- Uppföljning och redovisning, samt
- Administrativa kostnader.

I detta kapitel redogörs för de rekommendationer som Statskontoret lämnade i sin rapport samt vilka åtgärder MUCF vidtagit med anledning av Statskontorets rekommendationer. MUCF följer i denna åiterrapportering den struktur som finns i Statskontorets rapport. MUCF inleder varje avsnitt med att redogöra för Statskontorets rekommendationer, därefter följer en bedömning av rekommendationen samt vidtagna åtgärder.

## Öka kontrollerna i bidragsgivningen

- 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.”*<sup>3</sup>

MUCF arbetar alltjämt med kollegial granskning i handläggningen. Detta innebär att vissa ansökningar bedöms kollegialt och därefter diskuteras i grupp. Särskilt komplicerade frågor, frågor av praxiskaraktär eller nya frågeställningar lyfts till en särskild praxisgrupp som består av avdelningschefen och chefsjuristen.

Handläggarna kontrollerar vidare varandras beslutstexter. Därtill finns en särskild funktion för organisations- respektive projektbidrag som kontrollerar att alla steg i handläggningen är genomförda inför beslut. MUCF har avdelat motsvarande ca 80 procent av en tjänst för att arbeta med internuppföljning av kvaliteten i handläggningen. MUCF gör alltjämt bedömningen att befintligt anslag inte är tillräckligt för att införa renodlade controllers i verksamheten. MUCF ser behov av att ytterligare utveckla kontrollen och kommer därför att tillsätta en renodlad controller-funktion när resurserna så medger.

- 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.”*<sup>4</sup>

Liksom Statskontoret bedömer även MUCF att MUCF behöver bättre lära känna de organisationer som ansöker om stöd. MUCF har arbetat på olika sätt med detta. MUCF fortsätter att prioritera besök i organisationer. Under 2018 genomfördes 33 besök i olika verksamheter och under 2019

<sup>3</sup> Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Statskontoret, 2017:13, sid 87.

<sup>4</sup> Ibid., sid 87.



har hittills 16 besök gjorts. Besöken är resurskrävande då organisationerna är utspridda över hela landet och varje besök kräver två medarbetare. Besöken ger dock mycket värdefull information om de verksamheter som bedrivs med stöd av MUCF. Något besök har även genererat uppföljning då det framkom uppgifter under besöket som behövde utredas vidare.

MUCF gör också en kontroll av de organisationer som övervägs för bifall. Den består av sökningar i öppna källor och i nyhetsartiklar samt kontroll av eventuellt inkomna tips. Sökningarna görs för att få ett mer fullgott beslutsunderlag. Framkommer uppgifter vid en sådan kontroll som bedöms ha betydelse för bidragets utbetalning utreds dessa innan beslut fattas.

MUCF har även återupptagit de informationsträffar som anordnas för de organisationer som beviljas bidrag. Att de som beviljas stöd av MUCF förväntas delta i den informationsträff framgår av bidragsbeslut och de allmänna råden.

MUCF har även renodlat arbetsuppgifter för handläggarna för att på så sätt möjliggöra en specialisering. Handläggarna som hanterar en stödform ska ha tillräcklig kompetens för att kunna göra de bedömningar som behövs, givet de resurser som finns. Detta är särskilt viktigt inom projektstöden då handläggarna, för att kunna göra korrekta bedömningar, behöver ha viss kunskap om området som statsbidraget rör.

Gällande referenstagning på organisationer förekommer det, men i mycket begränsad omfattning och inte systematiserat. MUCF fortsätter arbetet med att ta fram riktlinjer för hur och när referenstagning ska ske.

- 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.”*<sup>5</sup>

En omorganisering av verksamheten hade inletts när Statskontoret gjorde sin myndighetsanalys och den innebar en specialisering av handläggarna i större utsträckning. Tidigare var Avdelningen för stöd och samverkan en större avdelning som hanterade både myndighetens internationella uppdrag samt de nationella statsbidragen. Verksamheten var därefter organiserad efter de sakfrågor som hanterades, exempelvis hanterades organisationsbidrag och projektbidrag av samma handläggare om de berörde samma sakfrågor. Detta fungerade väl i vissa delar, exempelvis att samma handläggare hanterade både organisationsbidrag och projektbidrag enligt förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Det fungerade mindre väl i andra sammansättningar där stödformerna inte naturligt hängde samman. Redan när Statskontoret genomförde sin analys hade MUCF påbörjat en förändring av denna struktur. Bland annat inrättades två enheter på avdelningen, en som hanterade de internationella uppdragen och en enhet som hanterade statsbidragen. Inom Statsbidragsenheten organiserades vidare arbetet så att handläggarna kunde specialisera sig inom vissa områden och bidragstyper. Detta gav god effekt.

I samband med omlokaliseringen till Växjö beslutade MUCF också om en ny organisationsstruktur. De två tidigare enheterna inom Avdelningen för stöd och samverkan delades i två avdelningar, Avdelningen för statsbidrag och Avdelningen för internationellt samarbete. Den nya organisationsstrukturen innebär bland annat att alla statsbidrag hanteras av den nybildade Avdelning för statsbidrag. I rekryteringen av handläggare till den nya avdelningen har erfarenhet av ärendehantering varit en viktig kompetens.

---

<sup>5</sup> Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statskontoret, 2017:13, sid 87.

MUCF har fortsatt arbetet med att renodla roller och begränsa antalet stödformer som varje medarbetare hanterar. MUCF har, för att säkerställa likvärdigheten, istället tillsatt processansvariga för organisationsbidrag respektive projektbidrag. Detta för att säkerställa att ansökningarna hanteras lika inom och mellan stödformerna. Detta bidrar till ökad specialistkunskap inom respektive stödform även till ökad kontinuitet och därmed ökad kvalitet.

- 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.”<sup>6</sup>

MUCF delar enbart delvis Statskontorets bedömning. MUCF:s erfarenhet är att det inte går att peka ut någon särskild stödform som mer problematisk än någon annan. MUCF:s uppfattning är att samtliga stöd som MUCF hanterar är förenade med viss risk eftersom det handlar om pengar. Risken finns i alla bidragssystem – finns det pengar att hämta kan det alltid locka till sig personer med oärligt uppsåt.

MUCF har dock vinnlagt sig om att utveckla förmågan att bedöma risker vid ansökningar. Vägledande för detta arbete har varit den förvaltningsrättsliga principen att varje ärende ska utredas utefter dess beskaffenhet. Finns indikationer (exempelvis tips från allmänhet, nyhetsrapportering eller tidigare oegentligheter eller felaktigheter i en organisation) innebär detta att en sådan organisation granskas noggrannare. Vägledande är givetvis att granskningarna ska kunna motiveras utifrån principerna om opartiskhet och objektivitet.

Som angavs inledningsvis hade MUCF redan inlett ett omfattande förändringsarbete när Statskontoret fick uppdraget att analysera verksamheten. Parallellt med Statskontorets analys fortsatte MUCF det förändringsarbetet. MUCF:s egen analys av risker stämmer i hög grad överens med de som Statskontoret identifierade. Statskontoret genomförde vidare större delen av inhämtandet av underlag under tidig vår 2017 och slutsatserna presenterades under hösten. Även under denna period fortsatte MUCF arbetet med att förändra och förbättra. När Statskontorets analys presenterades var den därför redan delvis inaktuell. Utöver de kontroller som redan gjordes har MUCF infört ett antal nya kontrollpunkter eller åtgärder i syfte att öka kvaliteten. Nedan följer en sammanfattning av vilka åtgärder MUCF har vidtagit för att bättre möta de risker som har identifierats.

- **Noggrannare kontroller av medlemsiffror.** Varje handläggare inom organisationsbidragen gör en manuell jämförelse av medlemsantal mellan år för att uppmärksamma om medlemsantal ökar, minskar eller är helt oförändrade mellan åren. Det kan även hända att organisationer anger att de har skickat in fel underlag till MUCF i samband med ansökan. MUCF har skärpt tillämpningen på så sätt att en organisation inte självklart kan själv läka en brist gällande medlemsantal, exempelvis genom att skicka in nya underlag. MUCF kan då kräva att en auktoriserad revisor granskar medlemsuppgifterna.<sup>7</sup> MUCF begär dock aldrig in eller granskar medlemsregister då detta kan strida mot den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Denna granskning ska utföras av revisorer.

<sup>6</sup>Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällesfrågor, Statskontoret, 2017:13, sid 87.

<sup>7</sup>Se exempelvis dnr 1454/17 (Immigranternas riksförbund). Där fanns oklarheter och olika uppgifter om medlemsföreningars medlemsuppgifter. MUCF godtog inte organisationens kompletteringar från organisationens lekmannarevisor utan krävde att en auktoriserad revisor granskade medlemsuppgifterna, trots att detta krav inte ställs i förordningen. I detta fall lyckades inte organisationen med detta och ansökan avslogs.

- **Fortsatt ID-kontroll av firmatecknare.** Kopia av ID-handling begärs in från sökande organisations firmatecknare. Detta för att kontrollera att rätt person anhängiggör ansökan samt för att lättare kunna eftersöka bidrag som av någon anledning ska återbetalas. MUCF har även påbörjat att utreda huruvida ansökningarna ska anhängiggöras med elektronisk identifikation (bank-ID).
- **Fortsatt kontakt med Skatteverket.** MUCF kontrollerar alltid att de organisationer som får bidrag för löner är registrerade som arbetsgivare. MUCF har även fördjupat samarbetet med Skatteverket och dess specialister som arbetar med ideella föreningar. MUCF har bland annat anordnat en utbildningsträff för de nya handläggarna i Växjö. Utbildningen berörde risker med de ansökningar som MUCF hanterar ur skattemässig synvinkel. Utbildningen syftade även till att underlätta kontakter mellan myndigheterna för att kunna göra kontroller. MUCF fortsätter detta arbete och kommer eventuellt utöka samarbetet till att gälla fler myndigheter.
- **Förtydligande av hur MUCF hanterar uppgifter om oegentligheter.** Alla uppgifter som kommer till MUCF, oaktat sätt (tips, egna kontroller eller rapportering i nyhetsmedia) som kan få konsekvenser för beviljade bidrag betraktas som ett ärende om återbetalning. Ett ärende initieras och uppgifterna utreds. Alla dessa ärenden avslutas med ett beslut – att vidta någon typ av åtgärd eller att MUCF inte vidtar någon åtgärd. Omfattningen av utredningen anpassas efter uppgifternas beskaffenhet. Utredningen kan leda till att beviljat bidrag inte betalas ut, hel eller delvis återbetalning av utbetalt bidrag.
- **Fråga om demokratikriteriet i ansökningsformuläret.** Sedan några år tillbaka ställer MUCF en fråga i ansökningsformuläret där organisationerna, utöver sanningsförsäkran, kan lämna uppgifter som organisationen bedömer kan ha betydelse för MUCF:s bedömning i ärendet och särskilt vid bedömningen av demokratikriteriet. Denna fråga ger organisationerna en möjlighet att redan i ansökan bemöta eventuella rykten eller påståenden om den egna organisationen och i förekommande fall bemöta dessa påståenden. Frågan i ansökningsformuläret ger MUCF ett bättre beslutsunderlag. Det bedöms även som ett mer effektivt sätt att hantera ansökningarna då organisationerna får bemöta eventuella frågor redan vid ansökan.

- 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.”<sup>8</sup>

MUCF inledde under 2017 en genomlysning av hur myndigheten arbetade med revision, vilka krav som myndigheten ställde på revisionen och om dessa var ändamålsenliga. Detta arbete fick dock stå tillbaka efter beslutet om omlokalisering då myndigheten behövde omfördela resurser för att hantera det löpande arbetet med bidragshandläggningen.

Under hösten 2018 och våren 2019 återupptog MUCF detta arbete och genomförde en stor genomlysning av tre processer inom bidragsgivningen. Granskningen genomfördes utifrån följande frågeställningar:

- 1 Om förordningarnas och MUCF:s krav på revision var ändamålsenliga och gav rätt information vid redovisning av projektbidrag och vid ansökan om organisationsbidrag.
- 2 Inleda en översyn av den fördelningsnyckel som styr bidragsgivningen till barn- och ungdomsorganisationer. Syftet var att redovisa för- och nackdelar med dagens nyckel och förslag på alternativ, samt
- 3 Att utreda om införandet av schabloner i projektbudgetar skulle underlätta MUCF:s kontroller och revisorernas arbete.

<sup>8</sup> Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statskontoret, 2017:13, sid 88.

MUCF redovisar här endast de delar som gäller revision. Rapporten med slutsatser och rekommendationer finns bifogat denna rapportering.

Granskningen gav vid handen att i majoriteten av de bidragsförordningar som MUCF hanterar finns krav på revision av antingen medlemmar eller ekonomi. Frågan om revisionens roll och betydelse har länge diskuterats internt inom MUCF. MUCF upplever att de revisorsintyg/revisorsrapporter myndigheten använder inte ger förväntat stöd och detta leder till osäkerhet om huruvida revisorerna verkligen har granskat det som är väsentligt för ärendet. Därtill behöver handläggarna öka sin ekonomiska kompetens för att kunna tolka revisorernas intyg och rapporter på ett bra sätt. MUCF upplever en osäkerhet att dagens granskningsinsatser inte fångar upp MUCF:s behov av information för att säkerställa att bidragen beslutas och används på avsett sätt.

Granskningen ledde till ett antal slutsatser och rekommendationer. Av de rekommendationer som presenteras i genomgången har MUCF redan genomfört ett antal av de förbättringar som föreslås.

- **Allmänna villkor.** MUCF har i projektbidragsgivningen 2019 för första gången använt de allmänna villkoren för projektbidrag. MUCF har även samlat alla organisationer som fått beviljat bidrag för bland annat en genomgång av dessa villkor.
- **Nya mallar för revision.** MUCF tillämpar de nya mallarna för revision för att bli mer träffsäkra i de krav som MUCF ställer, oavsett om det är en granskning av en projektredovisning, en redovisning av ett organisationsbidrag eller en granskning av medlemsantal inför en ansökan om organisationsbidrag.
- **Höjt belopp för revision.** För att organisationerna ska kunna leverera i enlighet med de krav som MUCF ställer har MUCF beslutat att höja högsta tillåtna gräns för revision från 10 000 kr för ett projekt till 20 000kr.
- **Aktiv bedömning av budgetar.** MUCF:s handläggare är mer aktiva i sina granskningar av projektbudgetar. Exempelvis granskas alltid lönekostnader och arvoden särskilt och en tydligare rimlighetsbedömning görs. Detta arbete behöver dock fortsätta att utvecklas. Budgetdiskussioner sker också mer kontinuerligt i grupp för att säkerställa likvärdiga bedömningar.
- **Kontinuerlig utbildning av handläggarna.** De nyanställda handläggarna har utbildats dels i de slutsatser som granskningen gav vid handen samt hur de nya verktygen ska tillämpas.
- **Utökad granskning av organisationerna inom befintlig ram.** Ett arbete har precis inletts för att kunna genomföra några granskningar under 2019. De kommer delvis att vara slumpmässiga, delvis utifrån en riskbedömning.

Dessa åtgärder ska leda till ökad kvalitet i handläggningen men även ökad trygghet för organisationerna. Mallarna ska underlätta att göra rätt, de ska underlätta för revisorerna i granskningen och det ska underlätta för MUCF i bedömning av både ansökningar och redovisningar.

MUCF har därmed genomfört många delar av de rekommendationer som granskningen resulterade i. Det återstår dock några åtgärder som kräver mer omfattande förberedelser. Däribland följande.

- **Egen inloggning i ansökningssystemet för förtroendevalda revisorer.** Detta kräver mer omfattande utredning och behöver samordnas med ett eventuellt införande av digital legitimering vid ansökan av bidrag.
- **Slumpmässiga granskningar av organisationer.** MUCF har i budgetunderlaget för 2020-2022 begärt extra anslag för att kunna genomföra slumpmässiga, fullständiga revisioner hos organisationer. Detta kan inte genomföras inom MUCF:s befintliga ram. I avvaktan på detta kommer MUCF att genomföra interna granskningar av lokalföreningar utifrån slump/eller riskbedömning.
- **Krav på medlemsavgift för att underlätta kontroller.** Ett av förslagen som läggs är att krav

på medlemsavgift införs även för stöd till barn- och ungdomsorganisationer. MUCF bedömer att detta förslag kräver en förordningsändring men att det skulle öka möjligheterna till kontroll av medlemmar inom barn- och ungdomsorganisationerna.

- **Öka lägsta antalet medlemmar för att var bidragsgrundande förening.** MUCF behöver ytterligare analysera och förankra en sådan förändring innan den kan genomföras.  
För att fullt ut kunna genomföra de förändringar som föreslås bedömer MUCF att vissa frågor behöver utredas vidare alternativt förändra i befintliga förordningar.
- **Inför krav på medlemsavgift för barn- och ungdomsorganisationer.** För att kunna säkerställa en korrekt hantering och inrapportering av medlemmar i barn- och ungdomsorganisationer, som ligger till grund för statsbidrag enligt förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.
- **Införa krav på att medlemsantalet granskas och intygas av en auktoriserad revisor.** En lösning för att inte göra det alltför kostsamt och höja trösklarna för nya organisationer kan i så fall vara att införa krav på auktoriserad revisor på medlemsantal över ett visst antal/visst bidragsbelopp. Då skapas utrymme att ställa högre krav och fokusera på de organisationer som är störst och som också får de högre bidragsbeloppen. En sådan gräns skulle kunna vara att kräva en djupare granskning av de ca 15 % av organisationerna som tar emot mer än 3 miljoner kr i organisationsbidrag. För övriga organisationer skulle det kunna räcka med att MUCF slumpmässigt väljer ut några bidragssökande varje år för fördjupad granskning i kombination med att, efter riskbedömning, välja ut de föreningar som MUCF bedömer löper störst risk att lämna felaktiga uppgifter.
- **Skilja på medlemmar och medlemskap?** Då förordningarna är uppbyggda på medlemskap och inte på individer kan samma individ vara medlem i flera föreningar som är bidragsgrundande inom samma stödform. En individ kan vara medlem i flera lokalföreningar och generera ett bidrag till samma riksorganisation. Vidare kan en medlemsförening vara bidragsgrundande medlemsförening inom samma bidragsform men också mellan bidragsformer. Är detta önskvärt? Om inte, hur skulle reglerna i så fall kunna utformas så att detta inte förekommer.

- 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.”<sup>9</sup>*

MUCF har redogjort för detta ovan.

- 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.”<sup>10</sup>*

<sup>9</sup> Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statskontoret, 2017:13, sid 88.

<sup>10</sup> Ibid., sid 88.



Statskontoret noterade att inte alla bedömningar som gjordes i specifika ärenden motiverades i MUCF:s webb-baserade ansöknings- och bedömningsssystem. MUCF:s interna riktlinjer saknade tidigare krav att handläggarnas motivering för en viss bedömning alltid skulle anges, utan instruktionen var att motivering skulle ske om det ansågs behövt. Instruktionen har nu ändrats och det anges att bedömningar som görs ska motiveras med en kort kommentar i det särskilda bedömningsformuläret. Detta har betraktats som synnerligen viktigt inför och under myndighetens omlokalisering till Växjö. Statskontoret noterade därtill att MUCF:s beslut ibland var väl kort motiverade. Givetvis ska MUCF:s beslut kunna förstås av mottagaren och detta är ett område som myndigheten även fortsättningsvis kommer att utveckla.

## Förstärkt stöd till MUCF inför svåra bidragsbeslut

- 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).”<sup>11</sup>*

När Statskontoret genomförde sin myndighetsanalys hade MUCF som första myndighet nyligen avslagit två ansökningar som statsbidrag med hänvisning till att organisationerna inte uppfyllde en förordnings krav på att i sin verksamhet respektera demokratins idéer, det så kallade demokratikriteriet. MUCF har därefter avslagit ytterligare ansökningar med hänvisning till brister i förhållande till demokratikriteriet.<sup>12</sup> Därtill har MUCF återkrävt ett projektbidrag från en organisation<sup>13</sup> med anledning av brister i förhållande till demokratikriteriet. MUCF var också den första myndighet som prövade demokratikriteriet och det finns numera viss domstolspraxis i frågan. Det kan konstateras att MUCF:s tillämpning i stor utsträckning har hållit för prövning i domstol.

Utöver den domstolspraxis som MUCF har bidragit till har regeringen även tillsatt en utredning (Demokrativillkorsutredningen) som lämnade sitt betänkande *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*, (SOU 2019:35) den 17 juni 2019. Den åtgärd att regeringen tillsatte en utredning att se över demokrativillkoren och dess tillämpning i den statliga bidragsgivningen innebar i sig

<sup>11</sup> Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statskontoret, 2017:13, sid. 89

<sup>12</sup> Inför bidragsår 2017 avlog MUCF ansökningar från *Sverigedemokratisk ungdom* (dnr 1255/16) och *Sveriges unga muslimer* (1439/16) som ansökt om organisationsbidrag med stöd av förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Inför bidragsår 2018 avlog MUCF ansökningar från *Polska kongressen* (dnr 1525/17) och *Kurdiska rådet* (dnr 1436/17) som ansökt om organisationsbidrag med stöd av förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund. Ansökan från *Kurdiska rådet* avlogs även inför bidragsår 2019 (dnr 1206/18).

<sup>13</sup> Sveriges förenade muslimer, dnr 0489/16

ett stöd för MUCF. MUCF har ingått som expert i utredningens arbete och visst avseende har även fästs vid hur MUCF har hanterat demokrativillkoret i sin bidragsgivning. Utredningen föreslår vidare att MUCF ska få i uppdrag att stödja de bidragsgivande myndigheterna i tillämpningen. I uppdraget ska ingå att ge kunskapsstöd i tillämpningen av demokrativillkoret, utveckla stöd-material om demokrativillkoret, erbjuda utbildningar i frågor som rör bidragsgivning och skapa en samverkansgrupp bestående av bidragsgivande myndigheter. Utredningen anser att MUCF bör ansvara för uppdraget bl.a. eftersom myndigheten har erfarenhet av att hantera demokrativillkor avseende verksamheten och har tagit fram rapporter om tillämpningen av demokrativillkor. Myndigheten ger redan i dag stöd till andra myndigheter och samordnar dessutom ett myndighetsnätverk för civilsamhällesfrågor.<sup>14</sup>

Då utvecklingen har gått snabbt framåt sedan Statskontoret lämnade sin rapport bedömer MUCF att detta förslag har förlorat sin aktualitet och inte skulle innebära något stöd för MUCF.

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

- 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.”*<sup>15</sup>

Detta förslag har inte föranlett någon åtgärd från MUCF. MUCF kan dock se fördelar med att underlätta för myndigheter att samordna bidragsgivningen i syfte att undvika att dubbelfinansiering sker.

## Ökad kontroll kräver mer resurser

- 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.”*<sup>16</sup>

MUCF har, utöver myndighetsutövningen med statsbidrag, även ett främjande uppdrag gentemot civila samhället. Detta främjande uppdrag ledde tidigare ibland till att MUCF stöttade organisationerna under pågående handläggning. Stöttningen kunde innebära stöd i att läsa och tolka stadgar samt att flera tillfällen erbjöds att komplettera sina ansökningar. Det förekom även att organisationer skickade in nya underlag när de inskickade inte uppfyllde de krav som MUCF ställde eller på annat sätt var felaktiga. MUCF har sedan slutet av 2016 och början av 2017 arbetat med att förtydliga myndighetens roll, både internt och externt, i hur det främjande uppdraget förhåller sig till myndighetsutövningen. Detta har lett till att MUCF idag är striktare med att det stöd som kan

<sup>14</sup> Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället, SOU 2019:35, sid 398ff.

<sup>15</sup> Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statskontoret, 2017:13, sid. 90

<sup>16</sup> Ibid., sid. 90

erbjudas inför en ansökan om statsbidrag skiljer sig från det stöd som erbjuds när ansökan väl är anhängiggjord. Därtill ställer MUCF högre krav på att ansökan ska vara komplett vid anhängiggörandet samt att ansökan prövas i det skick den är när ansökan ges in.

MUCF har gjort följande förtydliganden:

- **Hur kompletteringar begärs in.** MUCF ställer öppna frågor vid komplettering – organisationerna måste kunna tolka sina egna stadgar och förse MUCF med det underlag som efterfrågas, exempelvis korrekta årsmötesprotokoll.
- **Svårare för organisationer att ”läka” brister.** Om felaktigt underlag har skickats in godtas normalt inte att ett nytt underlag skickas in. Det måste finnas en godtagbar och trovärdig förklaring till varför ett felaktigt underlag har givits in.
- **Tydligare uppföljning av medlemsantal.** Varje handläggare inom organisationsbidragen gör en manuell jämförelse mellan medlemsantal mellan åren för att granska när medlemsantal ökar, minskar eller är helt oförändrade mellan åren. MUCF begär dock aldrig in eller granskar medlemsregister då detta kan strida mot den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Denna granskning ska utföras av revisorer.
- **Bevisbördans placering vid ansökan.** Det är den sökande organisationen som ska visa för MUCF att organisationen uppfyller villkoren som ställs i förordningen.<sup>17</sup>

• 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.”*<sup>18</sup>

Detta förslag har inte föranlett någon åtgärd från MUCF. Det kan dock vara av intresse att utreda vidare då MUCF ser ett stort beroende av statliga medel för många organisationers verksamhet. Beroendet bidrar inte till uppfyllandet av regeringens mål med politiken för det civila samhället.

• 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.”*<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Denna princip fastslogs även tydligt av både förvaltningsrätt och kammarrätt (se dom meddelad den 23 maj 2017, förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 193/17 samt dom från Kammarrätten i Stockholm meddelad den 26 januari 2018, Sverigedemokratisk ungdom ./). Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor).

<sup>18</sup> Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statskontoret, 2017:13, sid. 90

<sup>19</sup> Ibid., sid. 91



MUCF delar Statskontorets slutsats att de administrativa anslagen för hanteringen av bidrag behöver öka för att kunna genomföra en hantering som uppfyller de förväntningar som finns på bidragshanteringen. De administrativa kostnaderna för ett bidrag ska täcka de kostnader som MUCF har för att hantera statsbidraget inför handläggning (förberedelser inför utlysning, uppdateringar i ansökningssystemet, på webbplatsen, eventuell marknadsföring), under handläggning (handläggning av ansökningar inklusive föredragning) och vid uppföljning (eventuella besök, hantering av nya uppgifter som inkommer, handläggning av slutrapporter, eventuella återkravsärenden och domstolsprocesser vid överklaganden).

MUCF och tidigare Ungdomsstyrelsen har tidigare påtalat för regeringen att de administrativa kostnaderna för statsbidragen och kvaliteten i bidragsgivningen är sammanlänkade. MUCF har arbetat målmedvetet för att åstadkomma en så rättssäker och effektiv bidragsprocess som resurserna medger.

MUCF:s bedömning är vidare att hantering av statsbidragen försvåras av finansieringsmodellen. En del av bidragen finansieras över förvaltningsanslaget och en del med särskilda, egna anslag. Det är svårt att på förhand veta vilka bidrag som blir kostsamma då kostnaden för statsbidragen varierar över tid. Kostnaderna är beroende av antal ansökningar, kvaliteten på ansökningarna och andelen ärendena kräver mer utredning än genomsnittet. Även överprövningar i domstol kräver resurser. MUCF skulle därför hellre se en gemensam finansiering av administrationen av statsbidraget och att denna finansiering sker över förvaltningsanslaget. I övrigt vill MUCF hänvisa till det budgetunderlag som lämnades in i februari 2019.

## Förenkla och samordna förordningarna

Dessa förslag riktar sig till regeringen och har inte föranlett några åtgärder från MUCF. MUCF delar dock Statskontorets slutsatser.

- 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 förändringar genomförs.”*<sup>20</sup>

MUCF handlägger olika typer av statsbidrag som har tillkommit vid olika tidpunkter och på olika departement. Förordningarna ställer upp begränsningar som försvårar MUCF:s kontroll, bland annat att MUCF inte kan ställa krav på auktoriserad revisors granskning avseende medlemsantal för organisationsbidragen. Därtill finns ett demokratikriterium i alla förordningar som dels är olika utformat, dels är svårtillämpat då det saknas förarbetsuttalanden. MUCF delar därför Statskontorets bedömning att en tydligare samordning av alla statliga bidrag skulle öka kvaliteten i handläggningen men även förutsägbarheten för de organisationer som ansöker om stöd från flera myndigheter.

- 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.”*<sup>21</sup>

MUCF delar Statskontorets bedömning men detta har förlorat sin aktualitet sedan regeringen tillsatte Demokrativillkorsutredningen. Läs mer om detta på sid. 13 f.

<sup>20</sup> Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statskontoret, 2017:13, sid. 92

<sup>21</sup> Ibid., sid. 92

- 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.”<sup>22</sup>

MUCF delar Statskontorets bedömning i denna fråga men då aktuell förordning nu handläggs av Jämställdhetsmyndigheten bör även Jämställdhetsmyndigheten rådgöras med.

- 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.”<sup>23</sup>

MUCF delar den bedömningen som Statskontoret har gjort. Förvaltningsrätten i Stockholm återförvisade ett ärende till MUCF då MUCF hade avslagit en ansökan om statsbidrag med hänvisning till att en organisation bedömdes ha för dålig ordning på sin ekonomi. Detta ärende återförvisades med motiveringen att MUCF inte kunde ställa andra krav på organisationerna än de som angavs i förordningen.<sup>24</sup>

## Överklaganden

Som tidigare nämnt hade MUCF vid tiden för Statskontorets analys inlett ett omfattande förändringsarbete i hanteringen av statsbidragen i syfte att stärka kvaliteten. Kvalitet i statsbidrag kan mätas på olika sätt. Tydligt är att journalisters eller opinionsbildares uppfattning av MUCF:s hantering av bidragen är ett subjektivt mått på kvalitet i hanteringen. Sedan några år tillbaka kan MUCF:s beslut om organisationsbidrag överklagas till förvaltningsdomstol. Ett mått som med viss objektivitet kan anses visa kvalitet är hur väl MUCF:s beslut håller för domstolsprövning efter överklagande. Tabellen nedan visar antal överklaganden per år samt utfall i domstol i den utsträckning målen är avgjorda.

Tabell 1. Överklagade beslut, organisationsbidrag.

### Beslut enligt förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund

BIDRAGSÅR <sup>25</sup>	2017	2018	2019
Antal avslag/avvisningar	19	21	15
Antal överklaganden	5	8	2
Antal bifall överklaganden	0	0	-
Antal avslag överklaganden	5	8	1
Antal återförvisade	0	0	-
Ej avgjort i första instans	0	0	1
Ej avgjort efter överklagande till högre instans	0	0	-

<sup>22</sup> Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statskontoret, 2017:13, sid. 92

<sup>23</sup> Ibid., sid 92

<sup>24</sup> Ansökan om organisationsbidrag från Ung vänster med stöd av förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer (dnr 1437/17, mål nr 27863-16 meddelad av Förvaltningsrätten i Stockholm den 23 maj 2017 samt beslut med mål nr 3746-17 meddelad av Kammarrätten i Stockholm den 19 september 2017).

<sup>25</sup> Med ”bidragsår” menas det år bidraget avser. Dessa beslut kan ha fattats antingen under december föregående år eller under januari aktuellt år. Ansökningar inkommer och diarieförs året före bidragsåret.

**Beslut enligt förordning (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck**

<b>BIDRAGSÅR</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Antal avslag/avvisningar	1	2	1
Antal överklaganden	0	0	1
Antal bifall överklaganden	0	0	0
Antal avslag överklaganden	0	0	1
Antal återförvisade	0	0	1
Ej avgjort i första instans	0	0	0
Ej avgjort efter överklagande till högre instans	0	0	-

**Beslut enligt förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer**

<b>BIDRAGSÅR</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Antal avslag/avvisningar	13	10	14
Antal överklaganden	5	1	4
Antal bifall överklaganden	0	0	-
Antal avslag överklaganden	3	0	1
Antal återförvisade	1	0	-
Ej avgjort i första instans	0	0	3
Ej avgjort efter överklagande till högre instans	1	0	-

**Beslut enligt förordning (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering**

<b>BIDRAGSÅR</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019*</b>
Antal avslag/avvisningar	22	3	-
Antal överklaganden	3	0	-
Antal bifall överklaganden	0	0	-
Antal avslag överklaganden	3	0	-
Antal återförvisade	0	0	-
Ej avgjort i första instans	0	0	-
Ej avgjort efter överklagande till högre instans	0	0	-

\*Detta statsbidrag hanteras sedan 2018-01-01 av Jämställdhetsmyndigheten.

MUCF är den myndighet som varit bland de första att hantera överklaganden av statsbidrag. Avslagen har gällt brister i formalia i samband med ansökningarna. Det kan gälla brister i förhållande till demokratisk uppbyggnad men även i förhållande till demokratins idéer.

Som tabellen ovan visar är det förhållandevis låg andel av avslagsbesluten som överklagas. Av de beslut som MUCF har fattat som nu är avgjorda har domstolen delat MUCF:s bedömning i nästintill samtliga fall utom två. Ett av dessa är ännu ej slutligt avgjort<sup>26</sup> och det målet ligger för prövning i kammarrätten. Sammanfattningsvis kan MUCF konstatera att myndighetens bedömningar håller för domstolsprövning, oaktat om det gäller formalia, demokratisk uppbyggnad eller demokratins idéer. Detta måste betraktas som ett mått på att MUCF:s hantering av statsbidragen håller hög kvalitet.

## Återkrav

Utöver de avslag som MUCF har fattat beslut om beslutar MUCF årligen om ett antal återkrav. Den vanligaste grunden för återkrav är att en organisation vid redovisning visar att organisationen inte har använt hela det beviljade beloppet. Detta gäller såväl organisations- som projektbidrag. Därtill förekommer det att MUCF fattar beslut om återkrav då en organisation misslyckas med att redovisa sitt projekt eller sitt organisationsbidrag. I något fall har en organisation angett att de har utsatts för bedrägerier och därmed inte kan redovisa eller redovisat på felaktigt sätt. Det kan också handla om att interna stridigheter eller personalomsättning leder till att verksamheten inte kan redovisas. I dessa fall kanske bidragen har använts i enlighet med beslutet men kan det inte redovisas korrekt fattar MUCF beslut om återkrav. MUCF har i några fall även fattat beslut om återkrav för att bidraget inte använts i enlighet med det beslut som gällde för bidraget – projektet har justerats utan godkännande från MUCF. Tyvärr har MUCF även vid något tillfälle fattat beslut om återkrav då bidraget synes ha använts felaktigt eller att misstänkta bedrägerier ligger bakom ansökan.

Nedan finns en förteckning av det återkrav som MUCF har beslutat om under åren 2017, 2018 och 2019. Återkraven är uppdelade på när MUCF beslutat att återkrav i samband med redovisning då organisationen har redovisat ett överskott i projekt eller verksamhet. I dessa fall råder det samstämmighet om att belopp ska återbetalas samt hur mycket. Därtill finns redovisat de beslut som MUCF har fattat när anledning till återkrav har varit exempelvis oegentligheter eller bristande redovisning. MUCF överlämnar även årligen över ett antal ärenden till Kammarkollegiet för indrivning. Dessa redovisas också i tabellen nedan.

År	Frivillig återbetalning (Antal ärenden inom parantes)	Återkrav (Antal ärenden inom parantes)	Överlämning till Kammarkollegiet
2017	32 097 608 kr <sup>27</sup> (274)	188 448 kr (1)	0 ärenden
2018	3 788 949 kr (39)	4 528 653 kr (5)	5 ärenden
2019	11 040 072 kr <sup>28</sup> (147)	2 702 090 kr (4)	3 ärenden

Utöver det arbete MUCF har gjort med att förbättra och utöka kontrollerna med statsbidragen har MUCF även utökat kontrollerna inom de EU-program som MUCF administrerar, Erasmus+ Ung och aktiv samt Europeiska solidaritetskåren. Detta har under 2019 lett till återkrav och även polis-anmälningar i fem ärenden. Därtill har MUCF återkrävt bidrag i ytterligare två ärenden under 2019 på grund av brister i kvaliteten vid genomförandet av projektet.

<sup>26</sup>Sveriges unga muslimer, dnr 1439/16

<sup>27</sup>Av denna summa avser 25 142 814 kr frivilliga återbetalningar av kommuner med anledning av satsningen på sommarlovsbidrag (Regeringsbeslut 2016-01-21, Uppdrag att administrera, fördela medel och följa upp satsningen på stöd till sommarlovsaktiviteter, S2016/00439/FST.)

<sup>28</sup>Av denna summa avser 7 436 258 kr frivilliga återbetalningar av kommuner med anledningen av satsningen på öppen fritidsverksamhet (Regeringsbeslut 2018-06-28, Uppdrag att fördela medel och följa upp satsningen på stöd till fritidsgårdar och motsvarande öppen fritidsverksamhet, U2018/02972/UF).



# Slutsatser

MUCF:s bedömning är att Statskontoret till stora delar har dragit korrekta slutsatser och lämnat ändamålsenliga rekommendationer. Arbetet med att förändra och förbättra hanteringen av statsbidragen var dock redan inlett. Detta arbete fortskred under tiden som Statskontoret genomförde sin analys. När rapporten väl lämnades var delar av de rekommendationer som lämnades redan implementerade. Statskontorets slutsatser och rekommendationer har dock fungerat som en bekräftelse på att MUCF har dragit korrekta slutsatser och vidtagit rätt åtgärder. Även de framgångar MUCF har haft i de överklagandeprocesser myndigheten varit inblandad i förstärker ytterligare den bilden.

Som tidigare angetts är hanteringen av statsbidrag, som alla bidragssystem, förenade med risker. Statskontorets bedömning, som även är MUCF:s uppfattning, är att det är en mycket liten del av organisationerna som ansöker om stöd som har oärligt uppsåt. Det innebär en balansgång för MUCF att hantera statsbidragen med tillräckliga kontroller för att upptäcka uppenbara risker men samtidigt inte införa alltför omfattande kontroller i bidragshanteringen så att de i sig får en hämmande effekt på organiseringen i Sverige.

Trots att MUCF genomför förbättringar och förändringar inom bidragsgivningen kommer det fortsättningsvis att riktas kritik mot bidragsgivningen. Detta beror också på en sammanblandning av två olika frågor – frågan om staten ska ge bidrag till civila samhället och hur statens bidragsgivning till civilsamhället ska se ut. Vilken verksamhet ska staten stötta och kan staten ställa krav på samhällsnytta och resultat? Kan det ställas krav att ett projekt som beviljas inom stödformen att minska rasism kan visa resultat att rasismen faktiskt minskat? Kan det ställas krav att MUCF ska visa att rasismen i samhället minskar med anledning av de projekt som betalas ut? MUCF anser att det även fortsättningsvis behöver ske en avvägning mellan hur noga vi kan kontrollera och den administrativa bördan ökade kontroller innebär för både MUCF och organisationerna. Bidragsgivningen till civila samhället är en komplex verksamhet och det finns därför inga enkla, snabba lösningar.

MUCF behöver fortsätta att arbeta riskbaserat. MUCF behöver fortsatt stärka förmågan att göra riskbedömningar och fortsätta reagera på signaler. MUCF behöver även fortsättningsvis agera proaktivt. Vi har redan gjort förflyttningar från en mer reaktiv kontroll som agerar på signaler i efterhand till ett mer proaktivt synsätt. Vi reagerar idag i större utsträckning på nya uppgifter och bedömer dem i samband med att en ansökan om bidrag avgörs. Målsättningen med kontrollerna i MUCF:s bidragsgivning är att inga felaktiga beslut ska fattas. Omständigheter som var kända för MUCF, eller borde ha varit kända, ska bedömas vid beslutstillfället.

En av de frågor som kräver fortsatt uppmärksamhet är bevisvårigheter kopplat till brister i de organisationer som ansöker om stöd. Organisationer som vill fuska eller som har en värdegrund som inte är förenlig med en liberal demokrati är skickliga på att dölja detta. Anti-demokratiska beteenden sker i slutna rum, på andra språk eller i koder som är svåra för oinvidga att förstå. Det är viktigt att MUCF även fortsättningsvis är tydliga och upprätthåller beviskravet för de som ansöker om bidrag – det är organisationerna som ska visa att de uppfyller kraven i förordningen.

En av principerna för politiken för civila samhället är tillit. MUCF ska ha tillit till civila samhällets kapacitet att bedöma vilka åtgärder som behövs inom ett visst område samt tillit till organisationernas förmåga att bedriva sin verksamhet. Tilliten ska dock inte vara vägledande i prövningen av ansökningar – prövningen ska ske på sedvanligt sätt och kontrollen ska läggas där kontrollen behövs. MUCF har också förbättrat uppföljningen efter beviljat bidrag. MUCF utreder samtliga tips som inkommer – alla tips diarieförs, utreds och ärendet avslutas med ett beslut. Detta gäller oaktat hur tipsen kommit till myndighetens kännedom. Vissa uppgifter kräver inte ytterligare utredningsåtgärder utan kan beslutas på befintligt material. Andra uppgifter kräver mer utredningsåtgärder – exempelvis kontakt med organisationen, andra myndigheter eller aktörer. Alla utredningar utmyn-

nar i ett beslut som kan innebära att ärendet avslutas utan vidare åtgärd, dvs uppgifterna bedöms inte tillräckliga för att kunna återkräva ett beviljat bidrag. Utredningen kan också innebära att en organisation blir återbetalningsskyldig för hela eller delar av beviljat belopp.

Som företrädare för staten behöver MUCF även värna de principer som gäller mellan staten och det civila samhället – bland annat om tillit och oberoende. Detta förhållande bygger på ömsesidighet – det ska inte finnas anledning för staten att ifrågasätta det civila samhällets organisationer när det gäller vissa grundläggande frågor – enligt MUCF:s bedömning i bidragshänseende rör detta att medlemsantal och medlemsföreningar är korrekt inrapporterade, att det inte förekommer ekonomiska oegentligheter samt att organisationerna bedriver en verksamhet i enlighet med demokratis idéer. Dessa förhållanden ska organisationerna kunna visa och vid oklarheter hur det förhåller sig ska organisationerna bära risken.

MUCF kan tyvärr konstatera att det förekommer att organisationer vilseleder MUCF och andra myndigheter i syfte att erhålla bidrag. MUCF kommer därför fortsätta samarbetet med Skatteverket för att säkerställa att de organisationer som erhåller bidrag för exempelvis löner också är registrerade som arbetsgivare. Vidare kommer MUCF även att utreda möjligheten att kontrollera så organisationer inte finansierar samma löner med både statsbidrag och olika former av arbetsmarknadsåtgärder från Arbetsförmedlingen.

MUCF kommer även fortsätta att utbilda personalen i att granska ekonomiska redovisningar. MUCF ser över möjligheten att meddela föreskrifter och allmänna råd.

Som konstaterat var många av de rekommendationer som Statskontoret lämnade redan påbörjade eller genomförda när rapporten kom. MUCF:s målsättning med bidragsgivningen är att rätt stöd ska gå ut, inga felaktiga utbetalningar ska göras. Detta tycks även överensstämma med regeringens behov samt allmänhetens syn på bidragsgivningen. MUCF behöver då få förutsättningar att genomföra detta uppdrag. Att få tillräcklig finansiering är en avgörande del i detta.





# **Bilaga 1**

Rapport MUCF Genomlysning av tre processer

# Genomlysning av tre processer som är kopplade till statsbidragen

## Innehåll

Inledning .....	3
1. Krav på revision.....	3
Bakgrund och problembeskrivning.....	3
Uppdragets omfattning .....	4
Mål .....	4
Underlag och metod.....	5
Sammanfattning av resultat .....	5
Revision av organisationsbidrag och projektbidrag.....	6
Projektbidrag revisorsintyg.....	6
Utmaningar i granskning av projekt .....	9
Slutsatser och förslag till förändring/anpassning av MUCF:s nuvarande rutiner, dokumentation, revisorsintyg, m.m. för projektbidrag .....	11
Organisationsbidrag - Revisorsrapport och revisorsintyg .....	14
Bakgrund.....	14
Förslag till förändring/anpassning av MUCF:s nuvarande rutiner, dokumentation, mm om organisationsbidrag .....	18
2. Bidragsgivning till barn- och ungdomsorganisationer.....	20
Bakgrund och problembeskrivning.....	20
Uppdragets omfattning .....	20
Mål .....	20
Underlag och metod.....	20
Sammanfattning av resultat .....	21
Förslag till förändring/anpassning av MUCF:s principer för bidrag till barn- och ungdomsorganisationer .....	22
3. Om schabloner i projektbudgetar.....	24
Bakgrund och problembeskrivning.....	24
Uppdragets omfattning .....	24
Mål .....	24
Underlag och metod.....	24
Sammanfattning av resultat .....	27
Förslag till förändring/anpassning av MUCF:s riktlinjer och rutiner kring budgeterade kostnader avseende projektbidrag .....	27
Bilaga 1 Förslag till Egen inloggning för förtroendevald/ej kvalificerad revisor i MUCF:s ansökningssystem .....	28
Separata bilagor .....	29

# Inledning

Detta uppdrag avser Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF:s) nationella bidragsgivning. MUCF fördelar i huvudsak bidrag till det civila samhället i två bidragsformer, organisationsbidrag och projektbidrag. Organisationsbidragen används för själva basverksamheten som ett stöd för att organisationerna (föreningarna) ska finnas till och kunna bedriva en verksamhet. Projektbidragen används för mer specifika projekt med syfte att bland annat främja jämställdhet, värna demokratin genom att stärka ungas demokratiska värderingar och att motverka rasism och extremism.

Efter genomgång med Lotta Persson, avdelningschef MUCF, har vi kommit överens om att jag, Birgitte Stjärne, genomlyser tre av MUCF:s processer genom:

1. att granska om förordningarnas och MUCF:s krav på revision är ändamålsenliga och ger rätt information vid redovisning av projektbidrag och ansökan om organisationsbidrag (om/ hur det är möjligt att förbättra krav, rutiner, underlag, mallar m.m.)
2. att se över den fördelningsnyckel som styr bidragsgivningen till barn- och ungdomsorganisationer (för- och nackdelar med dagens nyckel och förslag på alternativ)
3. att utreda att införa schabloner i projektbudgetar (om/hur sådana schabloner kan fungera)

För punkt 1 och 3 har jag gjort en omvärldsanalys av hur andra bidragsgivare arbetar. Punkt 2 är en sammanfattande analys av MUCF:s nuvarande och tidigare fördelningsnycklar samt andra faktorer som kan påverka bidragsfördelningen. Den mest tidskrävande och komplexa arbetsinsatsen avser punkt 1 om revision, med genomgång av befintliga rutiner och dokument och framtagande av förslag till nya skrivningar, systemanpassningar, revisorsmallar och stöddokument.

## 1. Krav på revision

### Bakgrund och problembeskrivning

I majoriteten av bidragsförordningarna finns krav på revision av antingen medlemmar eller ekonomi. MUCF vill göra en genomlysning av vilka krav som myndigheten ställer på revision för att säkerställa att korrekta krav ställs och att revisionen ger det underlag som behövs för att kunna bedöma de ansökningar som kommer till myndigheten.

Frågan om revisionens roll och betydelse har länge diskuterats både internt inom MUCF och påtalats vid myndighetsgranskning. Inom MUCF upplever handläggare och chefer att nuvarande revisorsintyg/revisorsrapporter inte ger dem förväntat stöd i beslutsfattandet. Det råder osäkerhet om huruvida revisorerna verkligen granskat det som är väsentligt för bidragsbeslutet och flera handläggare upplever att de behöver öka sin egen ekonomiska kompetens för att kunna tolka revisorernas intyg och rapporter på ett bra sätt.

Statskontoret och Riksrevisionen har var för sig granskat MUCF och båda myndigheterna bedömer (enligt Statskontorets rapport, *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017:13*) att MUCF har ändamålsenliga kontrollrutiner för att hantera bidragen.

Riksrevisionens sammantagna bedömning år 2016 var att MUCF:s interna styrning och kontroll i bidragsprocessen är tillfredsställande och att MUCF har god ordning i och kontroll över bidragsgivningen och över ekonomin. Dock påpekar man att MUCF bör överväga att återinföra kontroll av hur organisationernas medlemsantal utvecklas eftersom MUCF förlitar sig enbart på organisationens revisorer när det gäller dessa uppgifter.

I Statskontorets rapport bedömer man att MUCF:s rutiner för att kontrollera bidragsgivningen är ändamålsenliga. Men man har ändå synpunkter på vissa rutiner och framhåller riskerna med att använda förtroendevalda revisorer (lekmannarevisorer) istället för kvalificerade revisorer (auktoriserade) vid revision av antal medlemmar och medlemsföreningar. Man hänvisar till att de senare " följer en internationellt etablerad praxis, har en yrkeskod och står under tillsyn av Revisorsinspektionen" till skillnad mot de förtroendevalda.

De krav och förväntningar som MUCF ställer på revisorernas granskning bygger i sin tur på formuleringar i de olika bidragsförordningarna. Revisionsbolaget PwC fick 2017 i uppdrag av MUCF att granska den revision som MUCF begär för att bevilja bidrag. Av PwC:s rapport, *Genomlysning av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (MUCF:s) användning av granskning och revision som uppföljningsmetod (2017-02-26)* framgår att det finns många oklarheter och risker för missförstånd.

PwC skriver att det är svårt att avgöra vad en granskning enligt (MUCF-) mallen innebär och det är sannolikt att det till stor del beror på den enskilda revisorn vilka granskningsåtgärder som faktiskt genomförs. Sammantaget menar PwC att det är osäkert hur mycket MUCF i realiteten kan stödja sig på dagens revisorsintyg och revisorsrapporter vid bedömning av bidragsansökningar.

## Uppdragets omfattning

Jag har fått i uppdrag att se över de krav som ställs i förordningar som styr MUCF:s bidragsgivning samt att kontrollera om de krav som MUCF ställer och de mallar som används uppfyller förordningens krav. Och, om så bedöms vara fallet, bedöma om dessa krav i sin tur är tillräckliga för att säkerställa att bidragen inte används på felaktigt sätt.

Utöver detta har jag blivit ombedd att ge förslag på hur MUCF kan förändra i sina underlag, dokument och rutiner så att de tillsammans med revisors granskning kan ge tillräckligt med information för att uppfylla förordningarnas krav.

## Mål

Målet med uppdraget kring revision är att presentera ett förslag på hur MUCF kan arbeta med revision samt att formulera eventuella rekommendationer till MUCF eller regeringen på hur formuleringar kan se ut istället.

## Underlag och metod

I uppdraget ingår en kartläggning av hur nuvarande granskning av de bidragssökande organisationernas medlemmar och/eller ekonomi fungerar. Det innebär en genomgång av aktuella underlag och analys av de krav som MUCF ställer på revisorernas granskningsarbete. Därefter handlar det om att bedöma om dessa krav verkligen resulterar i de underlag som MUCF behöver för att fatta beslut om att bevilja eller avslå ansökningar.

Jag har utgått ifrån förordningarna avseende MUCF:s olika organisations- och projektbidrag, läst på MUCF:s hemsidor och studerat externa och interna instruktioner i ansökningssystemet. I de ovan nämnda rapporterna från Statskontoret (2017:13), och PwC (daterad 2017-02-26), ges omfattande information och ställs frågor kring hur formuleringar i bidragsförordningarna, utformningen av MUCF:s handläggning och kontroll samt revisorernas granskning påverkar förutsättningarna för bidragsbedömningen.

Därutöver har jag haft tillgång till MUCF:s ansökningssystem och där läst och analyserat ett flertal ansökningar och beslut samt ekonomiska underlag och revisorsintyg/rapporter. Jag har valt ut beviljade projektbidrag från 2017 och organisationsbidrag från åren 2016 – 2017 för de ska vara redovisade/slutredovisade i systemet.

För att kunna jämföra med andra myndigheters bidragsgivning har jag studerat publicerat material, mallar och revisorsinstruktioner från Allmänna Arvsfonden, Socialstyrelsen och Vinnova. Jag har även tagit del av Statskontorets myndighetsanalys av Arvsfondsdelegationen (2017:20).

Slutligen har jag intervjuat chefer och handläggare på MUCF och samtalat med externa revisorer om hur de allmänt ser på granskning av statliga bidrag. Målet har varit att kartlägga parternas förväntningar på vad en granskning av redovisning eller bidragsansökan innebär och identifiera om/hur revisorernas arbete och utformning av deras intyg eller rapporter kan göras mer relevanta för MUCF:s räkning.

## Sammanfattning av resultat

Hos MUCF finns en osäkerhet att dagens granskningsinsatser inte fångar upp MUCF:s behov av information för att säkerställa att bidragen beslutas och används på avsett sätt.

Min slutsats är att de olika krav på revisors granskning/intygande som ställs i de förordningar som styr MUCF:s bidragsgivning av olika skäl inte uppfylls i praktiken. Därmed får inte heller MUCF det stöd man önskar.

Jag ser ett behov av att samordna insatserna mellan MUCF, sökanden och revisorer för att kunna säkerställa att bidragen används och redovisas på ett korrekt sätt. Genom tydligare rollfördelning, utförligare instruktioner och anpassade underlag och dokument skapas bättre underlag för beslut, samtidigt som det motverkar risken för bidragsfusk och misskötsel.

Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) är tydliga med att granskningsstandarderna SNT 4400 bör användas för projektrevision. Jag har därför gjort förslag på hur sådana intyg kan se ut för MUCF:s

räkning och har anpassat utformning och frågor för att fånga upp sådan information som MUCF behöver. Utöver detta lämnar jag olika förslag/utkast till hur MUCF kan förändra i sina underlag, mallar, system och rutiner. Målet är att dessa dokument, tillsammans med revisors granskning, ska ge mer kvalificerad information som bättre möter förordningarnas krav, MUCF:s behov och revisorernas ansvar enligt FAR.

## Revision av organisationsbidrag och projektbidrag

### Begreppet revision

Revision är en oberoende granskning och ett uttalande om information eller vissa förhållanden. Det som man oftast tänker på när det gäller begreppet revision är den årliga granskning som en revisor gör av en organisations räkenskaper och som avslutas med en revisionsberättelse. I ett traditionellt revisionsuppdrag ingår planering, löpande granskning/ internkontrollgranskning, bokslutsgranskning och granskning av årsredovisning.

Det finns inga lagstadgade krav på revision av ideella föreningar utan Skatteverket hänvisar till reglerna i aktiebolagslagen. Dessa säger att revision ska utföras enligt god revisions sed, vilket bygger på att revisorn är oberoende, har tystnadsplikt och är kompetent för uppdraget. Kravet på oberoende innebär att ingen annan, i detta fall varken förening eller bidragsgivare, kan ställa några krav på vad eller hur revisorn väljer att granska som underlag för revisionsberättelsen.

En revisor i en förening kan vara förtroendevald, utan att vara formellt auktoriserad eller godkänd. Men externa bidragsgivare ställer ofta krav på att revisorn ska vara auktoriserad eller godkänd för att säkra att granskningen av föreningens räkenskaper utförs professionellt av en oberoende part.

I MUCF:s fall används olika formuleringar av revisorns roll i de förordningar som styr MUCF:s bidragsgivning, t ex:

” En revisor ska **granska** redovisningen” 1), ”En revisor ska **intyga** att den ekonomiska redovisningen är **tillförlitlig och att räkenskaperna är rättvisande**”2) eller ”revisor ska intyga att den ekonomiska redovisningen är tillförlitlig, räkenskaperna rättvisande samt **att villkoren för bidraget och tillämpliga föreskrifter** m.m. har **följts**” 3)

### Projektbidrag revisorsintyg

Av PwC:s ovan nämnda rapport till MUCF (2017-02-26) framgår att det är oklart både vilken typ av granskning och vilken rapportering som revisorn förväntas leverera om föreningens ekonomiska redovisning/finansiella rapportering. PwC konstaterar att MUCF inte har specificerat tydliga riktlinjer/krav för den finansiella rapporteringen, varken i instruktionerna till ansökningsystemet eller i andra dokument som finns tillgängliga för sökanden på hemsidan.

PwC lyfter fram den mall för revisors granskning av projekt som MUCF har på sin hemsida och påpekar att den inte följer någon etablerad standard som yrkesrevisorerna arbetar efter.

## MUCF:s mall för projektgranskning:

### Exempel på revisors granskning av redovisningen

Granskningen gäller (*namn på projektet*). Projektet har genomförts av (*namn på föreningen*). Jag har granskat föreningens redovisning för projektet när det gäller perioden (*datum för när projektet startade och slutade*). Min granskning gäller projektets intäkter och kostnader samt hur anslaget för projektet har använts.

Jag har granskat att:

- Anslaget har använts enligt bidragsbeslutet från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och för avsett ändamål.
- Uppgivna intäkter och kostnader finns redovisade i bokföringen.
- Projektet är särredovisat.

Redovisade kostnader uppgår till (*ange belopp*) kronor.

Jag har i samband med granskningen inte funnit något att anmärka på.  
(*Alternativt ange vilka anmärkningar som finns här nedan.*)

PwC menar att mallen både styr vad revisorn ska granska och att revisorn förväntas skriva under meningen "*Jag har i samband med granskningen inte funnit något att anmärka på*", alternativt uppge "*vad som avviker*" från detta ställningstagande. Enligt PwC innebär det att att vissa formuleringar i mallen lägger ett ansvar på revisorn som är för långtgående, sett till dennes uppgifter.

Enligt PwC är även andra formuleringar i mallen otydliga vilket gör att PwC bedömer det som mycket osäkert om MUCF praktiskt kan använda sig av granskningens resultat. Det är svårt att avgöra vad en granskning enligt mallen innebär och det är sannolikt att det till stor del beror av den enskilda revisorn vilka granskningsåtgärder som faktiskt genomförs.

### Revisorers dokumentation av MUCF-projekt

Jag har gått igenom ca 50 revisionsintyg/rapporter för projekt som man sökt bidrag för år 2017. Flertalet avser projektbidrag större än 5 prisbasbelopp där granskningen gjorts av en kvalificerad revisor. Revisorerna använder olika rubriker på dokumentet, t ex "Revisors granskning av redovisningen", "Granskningsrapport", "Revisorsintyg", "Rapport över faktiska iakttagelser" eller så saknar dokumentet rubrik helt och hållet.

De flesta dokumenten utgår ifrån den ovan nämnda mallen, "Exempel på revisors granskning av redovisningen". Många revisorer har använt mallen rakt av, medan andra har modifierat texten och hänvisat till granskning enligt revisionsstandard SNT 4400. Några har dessutom noterat att det handlar om en begränsad granskning som inte kan kallas för "revision" enligt det regelverk som styr kvalificerade revisorers arbete. Medan vissa revisorer, främst från större revisionsbyråer, även har lagt till sina iakttagelser så har andra enbart bifogat den revisionsberättelse som skrivits för årsredovisningen.

## Nya anvisningar om bidragsgranskning från FAR 2018

Osäkerheten kring vilka krav och förväntningar som ställs på revisorns granskning av statliga projektbidrag delas både av andra myndigheter och de "kvalificerade revisorer" (auktoriserade och godkända) som utför projektgranskning.

De kvalificerade revisorerna är medlemmar i FAR (branschorganisationen Föreningen Auktoriserade Revisorer). FAR tolkar och skapar regelverk kring redovisning och revision och definierar vad som är "god revisionsred". Något som medlemmarna måste följa för att behålla sin auktorisation.

Enligt FAR får kvalificerade revisorer utföra olika typer av granskningar, men de måste följa det ramverk för utförande av granskningsuppdrag som är en del av svensk god revisionsred.

FAR delar upp uppdragen i kategorier, som bygger på olika internationella standarder. Dessa är:

1. revision av historisk finansiell information (ISA),
2. översiktlig granskning av historisk finansiell information (ISRE),
3. andra bestyrkandeuppdrag än enligt punkt 1 och 2 (ISAE), och
4. granskning enligt särskild överenskommelse (ISRS, SNT)

I samtliga fall gör revisorn någon form av granskning som leder till en rapport.

Uppdrag enligt punkt 1 - 3 är sådana där revisorn ska uttrycka en slutsats med en "rimlig" grad av säkerhet i rapporten, vilket innebär att revisorn tillstyrker /godkänner något t ex i en revisionsberättelse. Punkt 4 är ett granskningsuppdrag som begränsar revisorns arbetsinsats till sådant som man kommit överens med uppdragsgivaren om att göra. Det innebär att revisorn endast återrapporterar faktiska iakttagelser/avvikelser som man upptäcker i samband med granskningen.

Eftersom det länge funnits oklarheter kring vilka krav och förväntningar som ställs på revisorernas granskning av bidrag har FAR under 2018 tagit fram ett förslag till revisionsintyg för projektbidrag som man rekommenderar att medlemmarna använder framöver. Intyget bygger på regelverket SNT 4400 (se punkt 4 ovan), vilket innebär att revisorn kommer överens med den bidragsmottagande föreningen om innehållet i granskningen. Granskningen innebär med andra ord ingen fullständig revision av föreningens ekonomi och rutiner, utan om att revisorn på uppdrag av bidragsmottaren besvarar specifika frågor som ställts av bidragsgivaren.

Detta är i linje med PwC:s rapport från 2017 där man påpekar att den typ av kombination av uppdrag som finns i dagens MUCF:s revisorsmall kräver att revisorn ges två uppdrag (projektrevision enligt ISA respektive granskning enligt särskild överenskommelse enligt SNT 4400). Därför uppmanar man MUCF att utifrån syftet med granskningen bestämma sig för om mallen ska vara en granskningsrapport enligt SNT 4400 eller en mall för projektrevision. I SNT4400 -rapporten får MUCF svar på vissa specifika frågor avseende den finansiella rapporteringen medan vid projektrevision tar revisorn ställning till projektets finansiella rapportering (utifrån MUCF:s uppställda krav avseende finansiell rapportering).



FAR har nu med sin nya rekommendation valt väg även för bidragsgivarnas räkning och sätter en standard med SNT 4400 för bidragsgranskning.

Konsekvensen för MUCF att man, istället för att som idag allmänt begära att revisorn "intygar att föreningens ekonomi är tillförlitlig, rättvisande och att villkoren följts" behöver ställa specifika frågor. Utformningen av frågorna bör göras på ett sätt så att svaren ger förutsättningar för rimlig kontroll och uppföljning av sådant som är relevant för MUCF:s bidragsgivning.

## Utmaningar i granskning av projekt

### Kvalificerade revisorers utmaningar

Sammantaget visar ovanstående på en utbredd osäkerhet om hur revisorer uppfattar sitt uppdrag att granska projekt, vilket jag även fått bekräftat i samtal med revisorer som är erfarna vad gäller att granska bidragsredovisning. Enligt uppgift avstår allt fler större revisionsbyråer numera från rena projektgranskningar eftersom det innebär för mycket arbete och är svårt att ta betalt för nedlagda timmar.

De menar att det är en tendens att större revisionsbyråer kräver att få vara revisor både i föreningen och i projekten, eftersom de har behov av att ha kontroll över helheten. Det vill säga att det behövs kunskap om hur attestrutiner, bokföring, avstämningar, m.m. fungerar i föreningen, för att kunna bedöma om ett enskilt projekt har förutsättningar att vara korrekt redovisat.

### Svårt att granska vissa poster

Det finns speciella utmaningar i revisorernas arbete med att granska projekten som kan kollidera med bidragsgivarnas behov av information på detaljnivå. MUCF har inte formulerat i klartext vad man avser med att revisorn ska intyga att "Anslaget har använts enligt bidragsbeslutet ... och för avsett ändamål. Uppgivna intäkter och kostnader finns redovisade i bokföringen."

Revisorerna hävdar att vissa saker måste vara bedömda redan i den godkända projektbudgeten. Som exempel utgår revisorn från att t ex en hyra är korrekt beräknad i budgeten, vilket innebär att revisorn inte kan ifrågasätta fördelningen per m<sup>2</sup> om den inte är uppenbart orimlig.

Ett annat exempel är tidsredovisning av anställdas andel i projektet alternativt projektanställdas arbetsinsats. Det är inte vanligt med tidsredovisning på projektnivå i föreningar, varför det är svårt för revisorn att bedöma om angiven nedlagd tid stämmer med verkliga insatser. Det en revisor kan göra är att jämföra tidsandel i projektet med innehållet i verksamhetsberättelsen samt kontrollera i anställningsbevis att lönen beräknats rätt. Dessutom ser gärna revisorerna att man ålägger föreningarna att redovisa lönekostnader i projektet åtminstone kvartalsvis eller varje halvår, så att revisorn lättare kan följa och bedöma lönekostnadernas rimlighet i redovisningen.

Den projektbudget som revisorerna har att jämföra utfall med finns i ett formulär som hämtas ur MUCF:s ansökningssystem och redovisas i slutrapporten för projektets ekonomiska redovisning. I systemet redovisas beviljad budget och utfall under nio olika rubriker: Löner, Administration, Resor, Arvoden, Lokaler, Förtäring, Information, Revisionskostnad och Övrigt. Efter att ha gått igenom slutrapporterna för ca hälften av alla beviljade bidrag för sex olika bidragsförordningar år 2017 så kan jag konstatera att ca 75 - 80 % av alla kostnader i projekten redovisas som personalkostnader och arvoden.

Eftersom löner och arvoden utgör en så väsentlig del av kostnaderna vore det önskvärt att MUCF ställer tydliga krav på att verksamhetsberättelsen kan kopplas till de genomförda aktiviteterna i redovisningen för att i viss mån kunna bedöma rimligheten i angiven nedlagd tid i projekten.

#### Behov av dokumentation

I föreningar är omsättningen på ledningspersoner och anställda mycket hög, vilket enligt de intervjuade revisorerna innebär att bidragsgivarna borde ställa krav på skriftlig och/eller digital dokumentation. Då en extern kontroll kan ske upp till fem år efter att projektet genomförts, försvåras revisorernas arbete ytterligare p g a den höga omsättningen av personal. Det är därför viktigt att MUCF ger riktlinjer till föreningarna och förklarar att de ska spara dokumentation på ett strukturerat sätt, gärna med exempel på hur en sådan dokumentation kan göras.

#### Särskilda utmaningar för förtroendevalda (ej kvalificerade) revisorer

Min genomgång visar att revisorsintyg från förtroendevalda revisorer varierar i kvalitet. Det kan delvis bero på ovan nämnda oklarhet i vilka förväntningar som ställs från MUCF och hur föreningens och revisorns arbete är strukturerat. Det är svårt för MUCF att bedöma en förtroendevald revisors ekonomiska kompetens och ibland kan man ifrågasätta om revisorn kan göra sin granskning oberoende av styrelsen eller projektledningen.

En idé som har nämnts i samtal med MUCF:s ledning är möjligheten att ge okvalificerade revisorer en egen inloggning till ansökningssystemet. Min slutsats är att en sådan inloggning, tillsammans med instruktioner till den förtroendevalda revisorn, bör kunna höja revisorns kunskap och medvetenhet om sitt åtagande och därigenom förbättra kvaliteten på dessa revisorsintyg.

#### Sökandes utmaningar

Idag används hemsidan och ansökningssystemet för att delge, samla in och systematisera information för ansökningar, beslut och redovisning/rapportering. Det finns utförliga regelverk och beskrivningar på hemsidan och omfattande hjälptexter i ansökningssystemet. Det är stora volymer text med omfattande innehåll och ibland något byråkratiskt språk. Det kan vara svårt för sökanden att utläsa MUCF:s "skall-krav" ur denna textmassa, särskilt om man är ovan vid det formella svenska språket.

Genom att lyfta fram den mest väsentliga informationen om villkor i ett särskilt blad, förslagsvis "Generella villkor för projektbidrag", blir det tydligare för både föreningsrepresentanter och revisorer vad MUCF sätter vikt vid och informationen kan användas vid uppföljning och för avstämning. Dokumentet bör inte vara för långt och skrivet med så enkelt språk som möjligt, men innehålla de viktigaste kraven som MUCF ställer och de punkter där det är vanligt med missförstånd. Därutöver behöver MUCF:s hemsida ses över och disponeras på ett mer pedagogiskt sätt än idag.

### Handläggarnas utmaningar

Det är svårt för handläggarna att bedöma kvaliteten på revisorernas granskning. Det är lätt att utgå ifrån att ett underskrivet intyg innebär att revisorn har "full kontroll" på både ekonomi och verksamhet i föreningen. De iakttagelser som revisorerna rapporterar kan vara svårbedömda av handläggarna. Om t ex ett antal stickprov visar på avvikelser kan det vara tecken på oordning, men det kan även vara att bidraget använts till helt fel saker. Revisorn har ju inte gjort en fullständig granskning och kan därför inte uttala sig om helheten utan endast "signalera" att något verkar fel.

Handläggarna har lite olika uppfattning om i vad mån revisorernas rapporter ska ifrågasättas. Några handläggare ställer frågor tex om huruvida revisorn gjort stickprov eller inte i granskningen medan andra förlitar sig på de kvalificerade revisorernas intyg. Ett sätt att öka tydligheten är att ställa krav på stickprov i den nya mallen för revisorsintyg baserad på SNT4400.

### Kontroll av redovisning utifrån risk och slumpmässigt urval

Det kan underlätta för framtida kontroller av bidrag om MUCF inför en rutin med externa revisioner baserat både på risk och "slumpmässigt urval". Genom att i ansökningssystemet informera de sökande föreningarna om att de kan bli slumpmässigt utvalda för fullständig revision och återbetalningskrav bör man kunna minska risken för felaktig användning. När det gäller risk så kan t ex projekt med stora bidrag och organisationer med dålig ekonomi eller som driver flera projekt samtidigt ingå i riskurvalet.

### Slutsatser och förslag till förändring/anpassning av MUCF:s nuvarande rutiner, dokumentation, revisorsintyg, m.m. för projektbidrag

Vid min genomgång noterar jag att handläggare och chefer på MUCF har lagt stor vikt vid att kvalificerade revisorer gör "sitt jobb" och att det borde innebära att ett intyg/rapport är en kvittens på att revisorn har granskat vissa saker på ett för MUCF önskvärt sätt. Men samtidigt finns en stor osäkerhet inbyggd i dagens granskningsrutiner för projekt eftersom det inte framgår vad revisorn verkligen granskat.

Därmed finns en risk för övertro hos MUCF på revisorernas förmåga att med hjälp av enstaka insatser och stickprov säkerställa att de bidragssökande föreningarna uppfyller förordningarnas krav. Det innebär en osäkerhet kring sådant som MUCF till varje pris vill undvika, som t ex att föreningen medvetet eller omedvetet felaktigt använder bidraget till annat än den budgeterade och godkända verksamheten.

Min slutsats är att en tydlig ansvarsfördelning mellan MUCF, bidragssökanden och revisorn i kombination med utveckling av rollfördelning, utförligare instruktioner och anpassade underlag och dokument kommer att förbättra underlagen för beslut och samtidigt motverka eventuellt fusk och misskötsel.

#### Revisorsintyg för projektbidrag enligt SNT 4400 (kvalificerad revisor)

När det gäller projektbidragen har MUCF behov av att få veta att bidraget använts för avsett syfte och att kostnaderna varit skäliga. Därför föreslår jag att MUCF följer FAR:s rekommendationer och tar fram ett revisorsintyg byggt på regelverket SNT 4400, vilket innebär att revisorn kommer överens med den bidragsmottagande föreningen om innehållet i granskningen, baserat på MUCF:s frågor.

Jag bifogar ett förslag som följer FAR:s nya mall för revision av bidrag. Den innehåller även ett par "bredare", revisionsinriktade, frågor som kan bidra till att tydliggöra om föreningen har kontroll på verksamheten och bokföring och följer gällande regler.

#### Revisorsintyg okvalificerad revisor

Jag har även tagit fram ett förslag på en särskild, något utökad mall jämfört med den enligt SNT4400, för okvalificerad (förtroendevald) revisors granskning av projektbidrag större än 5 prisbasbelopp. Den är gjord för att öka kvaliteten och tydligheten samtidigt som den inte får vara för svår rent språkligt. (Både språket och omfattningen bör dock ses över ytterligare.)

#### Egen inloggning och intygande om kompetens för förtroendevald revisor

För att öka de förtroendevalda revisorernas oberoende och för att säkra att de nås av MUCF:s information och krav, föreslår jag att MUCF ger förtroendevalda revisorer en egen inloggning i ansökningssystemet. Om möjligt bör det vara obligatoriskt att använda den. I systemet kan man samla den information som en förtroendevald revisor behöver för sin granskning och samtidigt begära att revisorn besvarar vissa frågor och intygar sin egen kompetens.

Ett krav på intygande av egen kompetens ger den förtroendevalda revisorn möjlighet att reflektera över sitt åtagande och vilket ansvar som följer med rollen. MUCF:s handläggare i sin tur får bättre underlag för att bedöma om externa revisorsinsatser kan behövas. Jag har tagit fram ett förslag på hur ett sådant intygande kan se ut (bilaga).

#### Generella villkor för projektbidrag

Jag föreslår att MUCF lyfter fram de viktigaste villkoren för projektbidrag i ett eget dokument kallat t ex "Generella villkor för projektbidrag" för att tydliggöra för sökanden vilka krav som ställs av MUCF. Det kan skapas en funktion i ansökningssystemet där man redan när man börjar fylla i ansökan får intyga att man tagit del av dessa villkor.

I dessa villkor bör man även vara tydlig och specificera olika slags kostnader som bidraget inte får användas till och vilka kostnader som kräver särskilt tillstånd av MUCF.

## Revisionskostnad

Det framgår av samtal med revisorer att vissa större revisionsbyråer väljer att avstå från rena projektgranskningar eftersom det innebär för mycket arbete och är svårt att ta betalt för nedlagda timmar. Det vore olyckligt om alltför många kvalificerade revisorer avstår från att åta sig projektgranskning varför jag föreslår att maxbeloppet för revision av projekt anpassas från dagens 10 000 kronor till 20 000 kronor inklusive moms.

## Riktlinjer och krav på föreningarnas ekonomiska redovisning

Det finns behov av att MUCF ställer tydliga krav på information och dokumentation hos bidragsmottagarna, men samtidigt ger pedagogiskt stöd vid ansökan. Om det kommer fram fel och misstag vid revisorns granskning så är det ju egentligen "för sent" och då återstår endast återkrav och/eller avslag.

Exempel på sådana riktlinjer och krav kan vara:

- Att föreningen ska redogöra för genomförda aktiviteter i verksamhetsberättelsen och verifikationer i bokföringen ska kunna kopplas till dessa aktiviteter. Det innebär krav på tydliga noteringar om syfte och namn på personer på t ex kvitton och leverantörsfakturor.
- Att löner ska bokföras redovisas på projekt kvartalsvis eller åtminstone halvårsvis.
- Att styrelsen ska besluta om vem som får skriva på kvitton, d v s att det ska finnas en "attestordning" och att man inte får attestera egna utlägg, osv. (attestordning)
- Att alla avvikelser mellan kostnadsposter och budgetposter större än 20% ska rapporteras
- Att ALLA förändringar av budgeten ska vara godkänd av MUCF (otydligt idag)
- Att det finns vissa kostnader som MUCF inte accepterar (kan t ex vara alkohol, intern representation i projektledningen) eller som kräver särskilt tillstånd från MUCF (ex. utlandsresor)
- Att bidragsmottagarens redovisningsmässiga hantering görs med god intern kontroll (obs! enligt MUCF:s definition)

MUCF bör även ge riktlinjer till föreningarna och förklara att de ska spara dokumentation på ett strukturerat sätt, gärna med exempel på hur en sådan dokumentation kan göras.

## Granskningsinstruktion för revisorer

Med MUCF:s Generella villkor och riktlinjer och krav på föreningarna enligt ovan om grund, kan man lyfta fram om man vill att revisorerna ska granska särskilda poster, t ex vissa kostnader. Det är viktigt om man tex inte enbart vill att granskningen ska omfatta större, mer väsentliga poster utan även kostnader av typen "privata utlägg och konsumtion", som inte är acceptabla trots att beloppen kan vara små. Generellt ger ett revisorsintyg enligt SNT4400 MUCF större möjlighet att styra revisorns granskning.

## Handläggarnas kompetens och dokumentation

### *Kompetensutveckling och resurser*

Att tolka en revisors iakttagelser är inte okomplicerat. Handläggarna behöver både instruktioner och viss ekonomisk kunskap för att kunna bedöma både de iakttagelser som revisorn noterat vid

granskningen och om det krävs en mer fullständig revision.

Därför är det viktigt att MUCF erbjuder handläggarna relevant kompetensutveckling, med mål att bygga kompetens i gruppen. Inledningsvis kan det vara lämpligt att någon kollega som har erfarenhet av att ha arbetat med ekonomi och analys finns som stöd till övriga handläggare.

Dessutom kan handläggarna uppmuntras att arbeta med både budget och slutrapporter mer i grupp, för att därigenom öka den gemensamma erfarenheten och kompetensen om hur information bör tolkas (inte bara den ekonomiska).

### *Handläggarnas dokumentation*

Det är inte ovanligt att handläggare avstår från att skriftlig notera/kommentera de bedömningar som de gör i en bidragsansökan, eftersom de anser att den poängskala som används i systemet är tillräckligt motiverad och dokumenterad i stödtexterna.

Om man, kanske flera år senare, behöver följa upp alternativt specialgranska en förening som fått bidrag kan det dock vålla problem om det saknas kommentarer kring hur handläggaren resonerat. Det blir dessutom enklare både att byta handläggare och skapa bättre förutsättningar för likartade bedömningar om man kan följa upp dem i efterhand. Jag rekommenderar därför att handläggaren alltid ger en skriftlig motivering till varför man väljer att göra olika bedömningar (sätter vissa poäng) i ansökningssystemet.

### Slumpmässig granskning

Handläggarna kan begära in andra typer av underlag än enbart årsredovisning. I föreningar med få bidragsgivare kan det vara lämpligt att systematiskt begära en kopia av räkenskaperna, vart 3:e år som ett sätt att förebygga felaktigheter.

## Organisationsbidrag - Revisorsrapport och revisorsintyg

Jag har fått i uppdrag att genomlysna och komma med förslag på hur granskning och kvalitet på uppgifter om medlemmar och medlemsföreningar kan förbättras.

De organisationsbidrag som jag undersökt utbetalas till:

1. Barn- och ungdomsorganisationer (med syfte att stödja barns och ungdomars självständiga organisering och inflytande i samhället)
2. Etniska organisationer (med syfte att stärka organisationernas egna initiativ och verksamheter som rör kultur, språk, identitet och delaktighet i samhället)
3. HBTQ-organisationer (med syfte att stärka ställningen i samhället för homo- och bisexuella, transpersoner och personer med könsöverskridande identitet eller uttryck)

## Bakgrund

Redovisning av medlemmar och lokalföreningar/avdelningar

Organisationsbidragets mål är att ge förutsättningar för att ”verksamheten finns och bedrivs

enligt sitt syfte". Föreningen ska uppfylla vissa grundläggande krav och att det är antalet medlemmar och medlemsföreningar som ligger till grund för bidragsberäkningen. Föreningar som söker organisationsbidrag ska lämna en revisorsrapport över antalet medlemmar och medlemsföreningar vid ansökan och någon budget bifogas inte. Tidigare fanns krav på auktoriserad/godkänd revisor men idag räcker det med förtroendevald revisor som intygar antal medlemmar och antal lokalföreningar/avdelningar.

Om beloppet överstiger fem prisbasbelopp utbetalas halva bidraget i januari och andra halvan i månadsskiftet juni/juli.

#### Ekonomisk redovisning av organisationsbidraget

MUCF kräver att när en förening ansöker om organisationsbidrag för första gången ska man bifoga förra årets årsredovisning och verksamhetsberättelse tillsammans med en revisionsberättelse som godkänts av årsmötet.

Om föreningen i samband med ansökan redovisar ett bidrag från föregående år och den valda revisorn inte är godkänd eller auktoriserad ska revisionsberättelsen kompletteras. Redovisning av bidraget ska enligt MUCF:s göras i "enlighet med god redovisningssed" och innehålla en verksamhetsberättelse, revisionsberättelse samt resultat- och balansräkning för året före ansökan om bidrag.

En kvalificerad revisor ska intyga en granskning av bidragets användning, om det använts i enlighet med dess syfte och hanterats i enlighet med god redovisningssed. MUCF har dock inte definierat vad man avser med begreppet "god redovisningssed" utan hänvisar i ansökningssystemet till Bokföringsnämnden.

Utgångspunkten är att om årsmöte hållits och räkenskaperna har reviderats och godkänts och en kvalificerad revisors intyg bifogas, så ifrågasätter MUCF inte den ekonomiska redovisningen. Det bygger på antagandet att kvalificerade revisorer gör en mer omfattande granskning än vad som kanske görs i andra fall.

Några uppgifter ska föreningen redovisa uppdelat på kön; "Styrelsens sammansättning" och "Antal medlemmar". Föreningen ombeds dessutom att redovisa verksamhetens resultat och ge en beskrivning av bidragets betydelse och effekter. Organisationen gör en beskrivning av den planerade verksamheten innan bidrag beviljas men gör ingen budget.

Det ställs inga krav på att bidraget ska särredovisas i bokföringen men i efterhand, den 1 september året efter bidragsåret, ska bidragets användning redovisas i form av en uppföljning. Föreningen ska bedöma hur många procent av bidraget som använts till olika "budgetposter" uppdelade på "verksamhet (kostnad för styrelsemöten och medlemsaktiviteter), administration (lokal, hyra, inventarier, mm) personal (löner och arvoden) och direktbidrag till medlemsföreningar". Men MUCF lämnar inga instruktioner eller "generella villkor" om vad bidraget får/inte får användas till.

Den del av bidraget som inte använts enligt ovanstående redovisning ska återbetalas, med undantag för att MUCF kan bevilja att årets bidrag används för kostnad för löner och hyra i januari kommande år.

För föreningar som fortlöpande söker organisationsbidrag blir det därmed två olika revisorsdokument som ska bifogas ansökan varje år. Om beloppet överstiger fem prisbasbelopp utbetalas halva bidraget i januari och andra halvan i månadskiftet juni/juli.

### Revisors granskning av ekonomi/finansiell redovisning

Det ställs särskilda krav på att revisorn intygar redovisningen av bidraget, Men eftersom föreningarna inte har krav på att särredovisa bidraget och det inte finns någon beslutad budget, kan det vara komplicerat att följa upp hur just MUCF:s bidrag har använts. Det gäller särskilt när det finns flera bidragsgivare. Det kan även i efterhand vara svårt för en revisor att bedöma både vad föreningen får/inte får göra för bidraget och om kostnaderna är rimliga, eftersom det inte finns något tydligt regelverk för användningen och inte görs någon budget i siffror vid ansökan.

Enligt uppgift fanns tidigare krav på att den "lokala potten" särredovisades, vilket gav bättre möjlighet att följa upp de medel som skulle användas för lokal verksamhet. Det ska ha varit MUCF som beslutat att avstå från särredovisning av organisationsbidrag med motivering att man litar på revisorn och ändå inte har lov att ifrågasätta inriktningen på föreningens verksamhet så länge den följer kraven i respektive förordning.

### Revisors granskning av medlemmar och medlemsföreningar

#### *Antal medlemmar / medlemskap i en förening*

Organisationsbidrag för barn- och ungdom bygger på medlemskap, inte antal medlemmar, varför en person kan vara medlem i flera föreningar och generera fullt bidrag i samtliga. Dessa medlemmar behöver inte betala någon medlemsavgift till skillnad mot medlemmar i etniska- och HBTQ-organisationer

Det finns inga formella regler för hur en ideell förening ska se ut men en stark tradition och praxis i Sverige om att föreningen ska vara uppbyggd i enlighet med demokratiska principer, med frivilligt medlemskap och där varje medlem enligt stadgarna ska ha rösträtt vid beslut. Dessa är några av MUCF:s grundläggande krav. Det innebär att medlemmarna på ett årsmöte eller motsvarande, som är det högst beslutande organet, väljer en styrelse som leder arbetet mellan föreningsstämmorna. På årsmötet ska medlemmarna fatta beslut om verksamhet och ekonomi samt bevilja styrelsen ansvarsfrihet för det gångna året.

Idag krävs minst 3 medlemmar i en lokalförening/avdelning för att den ska kunna ingå i beräkningsunderlaget för MUCF:s organisationsbidrag. Antalet bygger enligt uppgift på Skatteverkets definition av begreppet ideell förening.

Några riktigt stora organisationer har satt i system att bilda många medlemsföreningar med få



medlemmar. Många av medlemmarna är dessutom medlem i ett flertal medlemsföreningar. Sammantaget ökar detta de stora föreningarnas andel av det totala bidraget, vilket enligt MUCF leder till en snedvriden fördelning av bidragen.

Om man ser på de funktioner som måste finnas i en förening så menar jag att det borde krävas minst 5 - 6 medlemmar för att leva upp till MUCF:s krav på insyn och demokratiska principer och funktioner i föreningen; Det behövs åtminstone finnas 1 ordförande, 1 kassör, 1 sekreterare/suppleant, 1 förtroendevald revisor, (1 revisorssuppleant), samt 1 fristående medlem som kan ge styrelsen ansvarsfrihet på årsmötet. Med andra ord borde 5 medlemmar vara ett minimum.

#### *Granskning av medlemmar/medlemskap*

Det finns tydliga utmaningar med att kontrollera medlemmar i föreningar. Bland annat finns inget krav på centralt medlemsregister utan det krävs enbart lokala register. Utgångspunkten är att det ska vara lätt att engagera sig och därför finns inget krav på betald medlemsavgift i barn- och ungdomsorganisationerna. Även ny lagstiftning som GDPR kan komma att försvåra uppföljning av medlemskap via register vid en senare granskning.

En förening måste dock kunna visa att varje medlem har bekräftat sitt medlemskap, d v s "att medlemmen vill vara med nästa år". Medlemskap kan t ex bekräftas med inbetald avgift, med sms eller en påskriften lista som förvaras i en pärm. Ett annat alternativ är en digital förfrågan om att "Uppdatera dina uppgifter".

Revisorer beskriver att de kan göra stickprov för att välja ut ett antal medlemmar att kontrollera att de existerar, men att det kan vara svårt att följa upp varje enskild medlem. T ex kan revisorn använda Skatteverket som källa för att se om personen existerar men där finns endast personer över 18 år. Att identifiera barn i åldern 6 – 18 år kan därför vara svårt.

I en granskningsrapport kan revisorn notera: "har granskat X antal medlemmar ur registret" Det innebär att revisorn kan se registret och göra urval för granskning, men hen kan inte garantera totala antalet medlemmar. Det blir en fråga om rimlighetsbedömning.

Ett krav på medlemsavgift även för barn- och ungdomsorganisationer skulle underlätta kontrollen av antal medlemmar, särskilt som medlemsavgifter ska särredovisas i resultaträkningen. Ett sätt är att underlätta uppföljningen ytterligare är att föreslå föreningarna att olika åldersgrupper har olika avgifter, eftersom revisorn då kan dividera antalet per grupp med andelen av totala avgiften.

#### *Familjemedlemskap*

Det är vanligt att föreningar tillåter så kallat familjemedlemskap, där en medlemsavgift täcker in hela familjen oavsett antal familjemedlemmar. Föreningarna räknar vanligen samtliga familjen som individuella medlemmar i underlaget för ansökan om bidrag. Både förordningen och MUCF ställer krav på att varje medlem ska ha gjort ett eget ställningstagande och bekräfta att man vill vara med under kommande år för att få räknas med i underlaget. Men det finns en risk att föreningarna inte alltid följer dessa krav i samband med familjemedlemskap.

Det finns även andra oklara situationer att ta hänsyn till, t ex då mycket unga barn och funktionsnedsatta medlemmar företräds av en vuxen. Slutsatsen är att MUCF behöver vara ännu tydligare med hur kravet på medlemmars personliga ställningstagande ska hanteras av föreningarna i olika situationer för att revisorn eller MUCF ska ha möjlighet att kontrollera dem. (Se även kommentar om familjemedlemskap nedan i avsnitt 2 om Bidragsgivning till barn- och ungdomsorganisationer).

#### *Kvalificerad eller okvalificerad revisor?*

Såväl PwC som Statskontoret och MUCF själva föreslår att medlemsgranskningen ska göras av kvalificerad revisor eftersom det borde ge säkrare uppgifter än om en förtroendevald revisor gör granskningen.

Jag gör bedömningen att det inte alltid blir kostnadseffektivt om små organisationer med relativt låga bidrag måste ha kvalificerad revisor för att granska antalet medlemmar vid ansökan. Men frågan bör diskuteras vidare. Ett krav på kvalificerad revisor för alla organisationer oavsett bidragets storlek innebär att de sökande organisationerna får kostnaden för en kvalificerad revisor oavsett om de sedan beviljas bidrag eller inte. Det kan bli begränsande för om små föreningar vågar söka bidrag.

En väg att gå är att tydliggöra både det ansvar man tar på sig som styrelse/företrädare och förtroendevald revisor, t ex i form av Generella villkor för organisationsbidrag och en särskild inloggning och information till förtroendevalda revisorer som den som beskrivs i avsnittet ovan om projektbidrag.

Kanske kan MUCF på sikt få möjlighet att sätta ett maxbelopp som organisationer kan ansöka om utan att behöva ha kvalificerad revisor och med förenklad slutrapportering? På samma sätt som man kräver granskning av kvalificerad revisor vid mer än 5 bb. Då skapas utrymme att ställa desto större krav och fokusera på de föreningar som har de riktigt höga bidragsbeloppen.

## Förslag till förändring/anpassning av MUCF:s nuvarande rutiner, dokumentation, mm om organisationsbidrag

### Olika revisorsrapporter för kvalificerade och okvalificerade revisorer

Mitt förslag är att MUCF (återigen) ska ha två mallar för intyg om medlemsgranskning. En mall för kvalificerade revisorer som innehåller formuleringar enligt SNT 4400 och en för okvalificerade/ förtroendevalda revisorer som eventuellt kan göras mer utförlig och pedagogisk. Jag bifogar förslag på hur sådana kan se ut, dock behöver språket bearbetas ytterligare.

### Generella villkor för projektbidrag

Jag föreslår att MUCF lyfter fram de viktigaste villkoren för bidrag i ett eget dokument kallat "Generella villkor för organisationsbidrag" för att tydliggöra för sökanden vilka krav som ställs

av MUCF. Det kan skapas en funktion i ansökningssystemet där man redan när man börjar fylla i ansökan får intyga att man tagit del av dessa villkor.

I dessa villkor bör man även vara tydlig och specificera olika slags kostnader som bidraget inte får användas till och vilka kostnader som kräver särskilt tillstånd av MUCF.

### Medlemsavgifter och krav på medlemsregister

Om samtliga föreningar låter medlemmarna betala en symbolisk avgift blir det lättare för alla parter att följa upp och styrka medlemsantalet. I annat fall måste de kunna visa ett aktivt ställningstagande på annat sätt och här kan MUCF ge exempel på olika sätt att styrka det aktiva ställningstagandet (sms, skriftligt intyg, uppdatering av medlemsuppgifter online osv.)

### Medlemsgranskning av kvalificerad revisor

Trots att såväl MUCF, Statskontoret och PwC anser att samtliga medlemsgranskningar ska göras av en kvalificerad revisor så föreslår jag att man utreder alternativa lösningar. Det är min bedömning att det alltid kommer vara svårt för en revisor att göra annat än en allmän rimlighetsbedömning med den tid och budget som står till förfogande för en normal medlemsgranskning. Risken finns att man får betydligt ökade kostnader men ändå inte vinner så mycket i kvalitet som man önskar.

Ett alternativ kan vara att man genom att sätta en gräns för när det ska krävas att en kvalificerad revisor granskar medlemskap och medlemsföreningar kan rikta MUCF:s resurser mot "väsentlighet och risk" i större utsträckning. Ett sådan gräns kan t ex vara att man kräver en djupare granskning av de ca 15 % i av föreningarna som tar emot mer än 3 MKR i organisationsbidrag. För övriga föreningar kan det räcka med att MUCF slumpmässigt väljer ut några bidragssökande varje år för fördjupad granskning i kombination med att man efter riskbedömning väljer ut de föreningar som man bedömer löper störst risk att lämna felaktiga uppgifter.

Detta förslag bygger på att man vidtar övriga åtgärder som jag föreslår ovan, eftersom det förutom kontroller handlar om att öka kunskaper och på olika sätt förebygga felaktig hantering och användning.

### Övrigt

Om riktlinjer och krav på ekonomisk redovisning vid organisationsbidrag samt utbildning och resurser - se förslag under projektbidrag

### Noter

- 1) En revisor ska **granska** redovisningen" ur Förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer
- 2), "En revisor ska **intyga** att den ekonomiska redovisningen är **tillförlitlig och att räkenskaperna är rättvisande**" ur Förordning (2011:1508) om statsbidrag för verksamhet som värnar demokratin
- 3) "revisor ska intyga att den ekonomiska redovisningen är **tillförlitlig**, räkenskaperna **rättvisande** samt **att villkoren för bidraget och tillämpliga föreskrifter** m.m. har **följts**" t ex ur Förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund, Förordning (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans

## 2. Bidragsgivning till barn- och ungdomsorganisationer

### Bakgrund och problembeskrivning

En övergripande instruktion om hur bidraget till barn- och ungdomsorganisationer ska fördelas ges i förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Där framgår att bidraget ska komma organisationens medlemsföreningars ordinarie och långsiktiga lokala verksamhet till del. MUCF fördelar årligen ca 200 000 000 kr enligt denna förordning.

Organisationerna ansöker om bidraget på hösten inför nästkommande år. MUCF prövar varje ansökan mot förordningens krav och de organisationer som bedöms uppfylla förordningens krav delar på den totala bidragssumman. MUCF fördelar idag bidraget enligt följande fördelningsprinciper:

- Samtliga organisationer beviljas ett fast belopp om 350 000 kronor.
- Organisationer som uppfyller samtliga villkor får också ett rörligt bidrag som grundas på antalet medlemmar i åldrarna 6 - 25 och på antalet medlemsföreningar i organisationen. Bidrag per medlem: 22,59 kronor. Bidrag per medlemsförening: 1 202 kronor.
- Den tredje delen är ett påslag på 201 procent på summan av de delarna i bidraget som nämns ovan. Det är ett bidrag som ska komma medlemsföreningars ordinarie och långsiktiga lokala verksamhet till del.
- För barn- och ungdomsorganisation som företräder personer med funktionsnedsättning fördelas dessutom ett extra bidrag för att deras verksamhet är särskilt resurskrävande. Organisation med 0 - 200 medlemmar i åldern 6 - 25 år: 150 000 kronor. Organisation med 200 eller fler medlemmar i åldern 6 - 25 år: 225 000 kronor.

Organisationer med många lokalföreningar gynnas alltså i detta sätt att fördela bidraget. Konsekvensen av att fördela bidraget enligt denna nyckel är att några organisationer har organiserat sig på ett sätt som gör att de maximerar uttaget av bidrag, på bekostnad av de andra organisationerna. Detta innebär vidare att de föreningar som räknas på lokal nivå blir mycket små, de kan vara så få som tre medlemmar i en förening på lokal nivå. Som MUCF fördelar bidraget har blivit styrande för hur en del organisationer väljer att organisera sig.

### Uppdragets omfattning

Uppdraget innebär att förutsättningslöst utreda och föreslå nya sätt att fördela bidraget på, som är i enlighet med förordningens krav.

### Mål

Att identifiera för- och nackdelar med dagens fördelningsnyckel för barn- och ungdomsorganisationerna och ta fram ett förslag till ny fördelningsnyckel.

### Underlag och metod

Jag har studerat de schabloner som används idag och jämfört dem med modeller för att fördela bidrag som använts tidigare inom MUCF:s verksamhet. T ex kan man använda intervaller, där antal

medlemmar inte beräknas exakt utan mäts i intervaller t ex 1–500, 501–1 000 med motivering att både antalet och verksamhetens omfattning bör påverka storlek på bidraget. En annan variant är den regressiva metoden där ju fler medlemmar desto lägre bidrag per medlem när antalet överstiger en viss nivå.

Det är svårt att bedöma i vad mån dagens nyckel svarar mot ”önskat” resultat, förutom det faktum att de allra största organisationerna får väldigt höga bidragsbelopp.

En utmaning jag noterar handlar om att bedöma det man kan kalla föreningarnas ”verkliga behov” av bidraget. En stor förening med många medlemmar som verkligen är aktiva har naturligtvis användning för bidraget. Frågan är bara om och var gränsen går mellan att bidraget är nödvändigt för föreningens överlevnad och när det övergår till att vara ”bra att ha” för verksamheten. Och om detta ska få påverka hur MUCF väljer att fördela bidraget.

En bra början är att inom ramen för förordningen hitta sätt att ytterligare säkra att medlemmarna verkligen är och vill vara medlemmar och att de deltar/stöder föreningens verksamhet. Jag har tagit fram några förslag på parametrar som MUCF kan använda för att styra upp bidragen både till de allra största föreningarna och få bättre kontroll om det finns föreningar som överdriver sitt medlemsantal.

## Sammanfattning av resultat

När jag tagit del av nuvarande och tidigare använda fördelningsnycklar och metoder för bidragsfördelning konstaterar jag att det verkar spela mindre roll hur man bygger själva schablonerna när det gäller fördelningen av bidrag. De största bidragsmottagarna har visat stor förmåga att ständigt anpassa sig efter nya regelverk/villkor.

Min slutsats är att istället för att ta fram nya schabloner bör MUCF, åtminstone till att börja med, fokusera på att ändra i de krav som ställs på föreningarna när det gäller vad/vem som får räknas med i underlagen för bidrag. Det bygger på att MUCF samtidigt ökar möjligheterna till kontroll och uppföljning genom att ställa större krav på föreningarna. Därigenom bör man kunna nå en mer rättvis/önskvärd fördelning av bidragen framöver.

Hur MUCF kan öka kontrollen och underlätta granskning har jag beskrivit i avsnittet ovan om revision. Dessa krav kan vara betydligt mer långtgående för större föreningar eftersom de har bättre ekonomiska förutsättningar att skapa effektiva rutiner och hantera mer omfattande revisorsgranskning. MUCF får inte ha synpunkter på vad man gör för pengarna men det kan ju finnas ett rimlighetstak för de absolut största bidragstagarna. Det kan t ex formuleras så att bidragsmottagare som vill ha mer än t ex 10 MSEK får finna sig i en fördjupad granskning. Krav på djupare granskning kan även formuleras som en trappa med ett par steg där olika maxbelopp innebär olika krav på granskning.

Ett annat krav, som är i linje med förordningen och som bör ge omedelbart resultat, är att ställa krav på att lokala medlemsföreningar ska ha funnits i två år innan de får räknas in i bidragsunderlaget.

## Förslag till förändring/anpassning av MUCF:s principer för bidrag till barn- och ungdomsorganisationer

### Nya krav på lokala föreningar i barn- och ungdomsorganisationer

MUCF:s nuvarande regler gynnar föreningar med många lokalföreningar och medlemmar med många medlemskap i olika lokalföreningar/avdelningar. Detta har medfört att de största organisationerna, med hjälp av ”tekniska medlemslösningar” som följer gällande regelverk, har fått en allt större andel av de samlade bidragsbeloppen. Många lokalföreningar har visat sig ha kort livslängd för att medlemmarna väljer att lämna dem efter kort tid.

Jag föreslår att MUCF hänvisar till definitionen av medlemsförening i förordningen 2011:6 (§ 6 p 4) där en medlemsförening inte endast får ”bedriva verksamhet som är av tillfällig karaktär” och ställer krav på att lokala medlemsföreningar ska ha funnits i 2 år innan de får ingå i bidragsunderlaget. Det blir då konsekvent med kravet att en organisation måste ha bedrivit verksamhet i 2 år innan de kan söka organisationsbidrag.

### Antal medlemmar i föreningar

Med motiveringen att om man ser på de funktioner som måste finnas i en förening så krävs det krävs minst 5 – 6 medlemmar för att leva upp till MUCF:s krav på insyn och demokratiska principer och funktioner i föreningen: Det behövs åtminstone 1 ordförande, 1 kassör, 1 sekreterare/suppleant, 1 förtroendevald revisor, (1 revisorssuppleant) samt 1 fristående medlem som kan ge styrelsen ansvarsfrihet på årsmötet.

Jag föreslår därför att MUCF ändrar kravet på antal medlemmar i lokalföreningar till minst 5 personer.

### Familjemedlemskap

Det är vanligt att föreningar tillåter så kallat familjemedlemskap, där en medlemsavgift täcker in hela familjen oavsett antal familjemedlemmar. Föreningarna räknar vanligen samtliga familjen som individuella medlemmar i underlaget för ansökan om bidrag, vilket ökar antalet medlemmar kraftigt.

Även om MUCF lämnat instruktioner om att varje medlem ska ha gjort ett eget ställningstagande och bekräfta att man vill vara medlem, finns risk för att föreningarna inte alltid följer dessa krav i samband med familjemedlemskap.

Frågan är om syftet med bidraget uppfylls om medlemmarna inkluderas kollektivt. Det står inget i förordningen om familjemedlemskap så där bör MUCF ha handlingsfrihet. Jag föreslår att ett minimikrav från MUCF, om man överhuvudtaget ska tillåta att familjemedlemskap räknas med i bidragsunderlaget, bör vara att varje familjemedlem namnges och att det finns en granskningsbar rutin i föreningen för hur varje familjemedlem bekräftar sitt medlemskap.

### Antal medlemskap

Idag är antalet medlemskap obegränsat, d v s att samma person kan vara med i flera organisationer med liknande verksamhet och inom varje organisation kan personen ha

medlemskap i flera olika lokala föreningar. Detta ger möjlighet för föreningar att systematiskt skapa ett stort antal små lokalföreningar utifrån en begränsad medlemsbas.

Som förordningen är skriven kan man sannolikt inte begränsa antalet medlemskap i olika lokalföreningar, men MUCF kan styra över fördelningen av bidragen. Antal medlemskap kan eventuellt kontrolleras genom att den som är medlem i flera lokala föreningar/avdelningar i en och samma organisation måste bekräfta samtliga sina medlemskap samtidigt och eventuellt "rangordna" dem. T ex kan de första tre ge fullt medlemsbidrag medan övriga medlemskap ger 50 % i bidrag.

Att begära att medlemmar rangordnar och värderar olika medlemskap för att MUCF ska kunna styra och begränsa bidragets storlek är inte helt enkelt varken att motivera eller att administrera även om det vore mycket effektivt. Här behöver sannolikt MUCF stöd av att formuleringar i förordningen ändras så att MUCF får rätt att sätta ett tak för antal medlemskap som en person kan ha i en och samma förening när det gäller det lokala stödet.

#### Tak för fullt bidrag

Medan det kan vara administrativt krångligt att begränsa antalet medlemskap eller reducera bidraget över ett visst antal medlemskap, så kan man nå en liknande effekt med att använda en variant av den regressiva metoden genom att sätta ett maxtak för fullt bidragsbelopp. Om man sätter en gräns vid t ex 10 MSEK kan bidragsbelopp därutöver reduceras med t ex 50 % med hänvisning till att föreningen har fått täckning för de kostnader som är nödvändiga för dess grundläggande behov (överlevnaden) och att resten räknas som "bra att ha"-bidrag enligt ovanstående resonemang.

Jag föreslår att MUCF utreder konsekvenserna av ett sådant alternativ.

#### Bidrag till organisationer med samma inriktning och ev. samma medlemmar

Det är en grundläggande princip att det ska vara fritt för var och en att organisera sig och det kan vara svårt att på organisationsnivå "komma åt" att det skapas flera organisationer med samma innehåll och samma medlemmar i olika lokala föreningar.

Trots det föreslår jag att MUCF förebyggande undersöker om det finns fall där flera organisationer, som t ex bedriver liknande verksamhet, använder samma lokaler, har samma medlemmar och kanske även samma styrelseledamöter. OM det förekommer och kan bekräftas så bör MUCF se över reglerna för om organisationsbidraget från MUCF till dessa föreningar kan styras/begränsas eller kontrolleras på något sätt.

## 3. Om schabloner i projektbudgetar

### Bakgrund och problembeskrivning

Uppdraget innebär att utreda och föreslå schabloner eller riktlinjer för hur MUCF:s bidrag får användas. Förslaget ska även innehålla konkreta maxbelopp för vad olika poster får kosta, exempelvis löner, hyra, inköp av inventarier, kostnader för revision eller resor. I uppdraget ingår även att göra en omvärldsanalys av hur andra bidragsgivande myndigheter eller organisationer hanterar frågan om schabloner samt nivåer för dessa.

I de ansökningar om projektbidrag som MUCF får in får organisationerna som ansöker ange på vilket sätt de vill använda eventuellt beviljat bidrag. I förordningarna som styr bidragen samt i MUCF:s interna regelverk saknas schabloner eller riktlinjer för hur mycket organisationerna får använda till olika poster såsom löner, administration eller inköp. Revisionen av projekten innebär därför inte någon bedömning av om de kostnader ett projekt har haft är rimliga i förhållande till projektens mål eller vad statliga bidragsmedel kan bekosta. Detta innebär en risk för både MUCF och organisationerna.

### Uppdragets omfattning

Efter genomgång med Lotta Persson, avdelningschef MUCF, har vi kommit överens om att jag ska utreda om det bör införas schabloner i projektbudgetar (om/hur sådana schabloner kan fungera) och undersöka hur man gör på andra myndigheter som fördelar statliga projektbidrag.

### Mål

Ett förslag om hur MUCF kan arbeta med schabloner eller riktlinjer.

### Underlag och metod

Jag har tagit del av Statskontorets rapport, *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017:13*) där man konstaterar att "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."

För att kunna jämföra med andra myndigheters bidragsgivning har jag studerat publicerat material och mallar från Allmänna Arvsfonden, Socialstyrelsen och Vinnova.

I samtal med handläggarna har flera bekräftat att det upplevs som svårt att bedöma om t ex en budgeterad lönekostnad eller lokalkostnad är rimlig i förhållande till projektet i övrigt. Men det verkar mer handla om att man önskar att kunna jämföra med ett rimlighetsbelopp alternativt ett maxbelopp, snarare än att vara bunden av ett fast schablonbelopp.

Begreppen "schablonbelopp", "maxbelopp" och rimlighetsbelopp kan definieras och har för- och nackdelar:

1. Ett schablonbelopp är "ett förutbestämt belopp som används vid värdering av objekt som inte är individuellt bedömt, d v s att det är ett fast belopp oavsett kostnad. T ex i EU-



projekten tillämpar MUCF schabloner där volontärer får bestämda belopp för resa, mat och logi beroende på vilket land de befinner sig i. Det är bra om man vill ha enkel hantering eller ställer krav på medfinansiering, men kan bli snedvridet för projekt av så olika slag som de MUCF beviljar bidrag till. Ett schablonbelopp för en dator på t ex 8 000 kr skulle innebära att alla projekt som uppger behov av en dator skulle få dessa 8 000 kr, oavsett vad projektet avser och deras verkliga behov.

Att fastställa schablonbelopp kräver mycket arbete, särskilt om man ska ta hänsyn till att det är olika kostnadsnivåer i olika delar av landet och att olika typer av projekt innebär olika behov. Det handlar om att fastställa lönenivåer för olika typer av anställda, timarvoden för konsulter, belopp per resa, hyra för vissa typer av lokaler, kost och logi för deltagare i olika slags aktiviteter, lista belopp för olika slags inventarier, osv.

2. Ett maxbelopp är det maximala ersättningsbelopp som kan utbetalas för en och samma kostnad. Det görs en bedömning av behovet men kostnaden får inte överstiga maxgränsen. Fördelen är att det blir enklare att avslå höga belopp. Men om man sätter ett maxbelopp för löner till 30 000 kr i månadslön, så kan inte projektet anställa någon med högre lön, även om vissa projekt t ex kräver en specialist av något slag. Risken kan även finnas att alla man anställer får en lön så nära 30 000 kr som möjligt.
3. Ett rimlighetsbelopp (min definition) är ett belopp som är avvägt i förhållande till insats och förväntat resultat och i jämförelse med andra liknande projekt. Det bygger på erfarenhet och bedömning. Fördelar att det är realistiska belopp som motsvarar aktuella behov i förhållande till verksamheten, verkliga aktiviteter och behov. Nackdelen är att handläggaren måste få tillräckligt med information för att göra en individuell bedömning och ha erfarenhet av liknande projekt. Det är den typen av bedömning som MUCF:s handläggare gör idag.

De vanligaste kostnaderna i projekt handlar om:

- Löner inklusive sociala avgifter, arvoden till externa föreläsare mm
- Hyra för lokaler, kan avse kontor för projektledning eller tillfälliga lokaler för aktiviteter
- Förbrukningsmaterial, trycksaker
- Inventarier och förbrukningsinventarier: kan vara dator, teknisk utrustning (förenklat uttryckt sådan utrustning som har längre livslängd än själva projektet)
- Bilkostnader, resekostnader
- Representation/mat på aktiviteter
- Overheadkostnader som betalas till föreningen som driver projektet, kan avse löner och lokalkostnader och är ofta i form av en procentsats

Projektbudgeten i MUCF:s ansökningssystem är uppdelad i:

- Löner
- Administration
- Resor

- Arvoden
- Lokaler
- Förtäring
- Information
- Revisionskostnad
- Övrigt

Instruktionerna i hjälptexterna i ansökningssystemet är inte särskilt utförliga vad gäller budgetposterna, där finns ett par kommentarer om maxbelopp för revision (högst 10 000 kr om inte bidraget är >500 tkr, då gäller 15 000 kr) och förbrukningsinventarier (högst 22 000 kr) och en kommentar om löneberäkningen och OH-kostnader. "Övriga kostnader" får inte förekomma i ansökan. Nyligen har man föreslagit inom MUCF att kostnader för resor, lokaler och förtäring ska slås samman under rubriken "aktiviteter", vilket är en fördel om man framöver väljer att ställa krav på att budgetredovisningen ska gå att koppla till verksamhetsberättelsen.

Jag har inte hittat någon bidragsgivande myndighet som arbetar med schabloner förutom de som handlägger EU-projekt. Men myndigheterna använder i vissa fall maxbelopp i kombination med olika riktlinjer/generella villkor för vad som är tillåtet att använda bidraget till.

I Allmänna Arvsfondens bidragsregler finns två maxbelopp angivna: 8 000 kr för dator och 10 000 kr för revisorskostnader. Allmänna Arvsfonden har dessutom riktlinjer/generella villkor som bl. a reglerar löner till närstående, aktiviteter eller resor utomlands, kostnader som betalas av annan finansiär, individuella tjänstepensionsförsäkringar, böter, alkohol, tobak samt ett maxbelopp för gåva.

Socialstyrelsen har ett tydligt formulär för löneberäkning och en mer detaljerad kostnads-specifikation i ansökningsblanketten än MUCF har i systemet. Vinnova ställer krav på medfinansiering på olika nivåer och har satt maxbelopp för konsultarvoden till 800 kr /timme, men har å andra sidan en gräns för granskning av auktoriserad revisor från bidrag på 3 MKR.

Jag har gått igenom ca hälften av alla MUCF-projekt som redovisades 2017 och kan konstatera att nästan 80 % av kostnaderna avser löner och arvoden. Det visar på att handläggarnas fokus ur kostnadssynpunkt bör ligga på dessa poster. Övriga poster är i de flesta fall marginella ur kostnadssynpunkt men kräver istället tydliga riktlinjer eftersom det inte får finnas någon risk för att bidrag används till fel saker, som t ex privat konsumtion.

Genomsnittlig användning bidrag 2017

Bidrag 2017			Rasism intolerans			Välsbej extremism			Jämställdhet			Lokala Resurscenter			Romers hälsa			Snitt utom Rasism		
Ungas Organisering			2629			709			837			613			470			847		
Snittbidrag i TKR			760			760			760			760			760			760		
	%	TKR	%	TKR	%	TKR	%	TKR	%	TKR	%	TKR	%	TKR	%	TKR	%	TKR		
Löner	70%	529	64%	1695	68%	481	69%	579	77%	470	32%	152	65%	553						
Administration	4%	30	4%	104	3%	21	2%	19	4%	27	6%	29	4%	32						
Resor	5%	39	3%	82	3%	24	2%	16	2%	11	3%	12	3%	26						
Arvoden	9%	70	8%	222	16%	110	11%	94	8%	50	47%	220	16%	136						
Lokaler	4%	29	9%	227	3%	24	5%	41	4%	24	5%	25	4%	36						
Förtäring	3%	24	2%	57	1%	5	1%	12	2%	12	2%	10	2%	16						
Information	3%	21	6%	170	3%	19	4%	34	1%	6	2%	7	3%	22						
Revisionskostnad	1%	11	2%	49	2%	12	1%	9	2%	10	3%	13	2%	14						
Övrigt *	1%	7	1%	23	2%	14	4%	33	0%	2	0%	0	2%	14						
	100%	760	100%	2629	100%	709	100%	837	100%	613	100%	470	100%	847						
Löner + Arvoden	79%	599	73%	1917	83%	591	80%	673	85%	520	79%	373	81%	689						

## Sammanfattning av resultat

Handläggarnas önskan att få stöd av schablonbelopp tror jag främst uttrycker ett behov av riktlinjer för när och om de förväntas göra en djupare granskning av budgetposter i ansökan. Att använda schablonbelopp menar jag inte skulle fungera för MUCF:s projekt, utan skulle istället skapa nya problem i form av upplevda orättvisor och stelbenthet.

Maxbelopp kan däremot vara ett stöd men inte en lösning för att bevilja och följa upp projektbudgetar. Man kan använda maxbeloppet som ett riktmärke och ställa krav på att belopp som överstiger ett visst maxbelopp för en kostnadspost ska motiveras särskilt i ansökan. Det finns vissa kostnader som upplevs som svårare än andra att bedöma rimligheten i eller där t ex en inventarie, som datorutrustning, kan kosta hur mycket som helst. Här kan ett maxbelopp fylla en funktion även om man kan vara tvungen att göra undantag för särskilt motiverade projekt. Jag har inte hittat stöd hos andra myndigheter för att sätta maxbelopp annat än för datorer, förutom för revision och konsultarvode/timme.

Både hjälptexter och själva ansökningssystemet kan göras betydligt tydligare och mer pedagogiskt t ex med formulär för löneberäkning inklusive sociala avgifter och riktlinjer i form av "Generella villkor" om hur bidraget får användas. Det är viktigt att MUCF börjar med att utforma policydokument när det gäller kostnader som kan vara mer tveksamma än andra, t ex inköp av inventarier, resor inklusive inköp/hyra av bil, riktlinjer för matinköp och representation.

Jag har sett i flera redovisningar hur lite kunskap som finns i vissa organisationer om hur viktigt det är att hålla verksamheten och kostnaderna inom angivet projektområde och budget. Samt att pengar/bidrag från ett år inte kan användas för att täcka underskott eller icke-godkända kostnader från ett tidigare år.

Min slutsats är att MUCF bör använda ansökningssystemet för att så mycket som möjligt underlätta för handläggarna och förebygga att bidraget används på ett felaktigt sätt. Det som registreras i budgeten i ansökan bör utformas så att det stöder revisorernas granskning. Därför bör fokus läggas på hur ansökningsformuläret utformas och formulering av stödtexter. Om ansökningssystemet utvecklas och handläggarna får möjlighet att arbeta mer i grupp kring budget och redovisning så kommer det att växa fram en gemensam uppfattning om vilka kostnader som kan anses som "rimliga". Därför har jag valt att inte lämna förslag på mer exakta belopp i detta dokument.

## Förslag till förändring/anpassning av MUCF:s riktlinjer kring budgeterade kostnader avseende projektbidrag

Jag föreslår att MUCF

- anpassar både formulären i ansökningssystemet och Instruktionerna i hjälptexterna så att de ger tydligare och bättre stöd till sökanden, handläggare och revisorer.
- beslutar om hur olika budgetposter ska prioriteras och förtydligas och om det behövs maxbelopp som riktlinjer för handläggarna.
- formulerar riktlinjer/generella villkor och policys för vad bidraget får användas till (ett förslag/utkast bifogas)

## Bilaga 1 Förslag till Egen inloggning för förtroendevald/ej kvalificerad revisor i MUCF:s ansökningssystem

Nedanstående är exempel på information, texter och kontroller som kan finnas i MUCF:s ansökningssystem, om man skapar en egen inloggning för förtroendevald/ej kvalificerad revisor där hen själv laddar upp revisionsintyget/rapporten:

### Information till dig som är förtroendevald revisor i föreningen NN

Du som är förtroendevald revisor och som granskar föreningens ekonomi. Kom ihåg att kontrollera:

- Att föreningens redovisning är i god ordning: t ex att bokföringen görs löpande och stämmer med verkligheten, och att alla verifikationer finns, är attesterade och har bokförts och arkiverats på ett korrekt sätt
- att budgetuppföljning görs
- balans- och resultaträkningen och verksamhetsberättelse
- styrelsens förvaltning, dvs att beslut har fattats och att de verkligen har genomförts
- att attestinstruktioner finns och att man följer den vid godkännande/attest av kvitton, fakturor och andra bokföringsunderlag. (T ex att man inte godkänner sina egna utlägg)
- att man följer föreningens/bidragsgivares policys om t ex alkohol, materialinköp, resor och representation

Uppgifter till MUCF som förtroendevald revisor kan lämna i ansökningssystemet:

Som granskare av föreningens medlemmar, medlemsföreningar och ekonomi bör du kunna svara JA på följande frågor:

Som förtroendevald revisor uppfyller jag nedanstående krav      **JA**      **NEJ**      **VET EJ**

1. Revisorn ska ha tillräckliga kunskaper i och erfarenhet av redovisning och ekonomiska förhållanden för att kunna utföra sitt uppdrag.
2. Revisorn får inte vara styrelseledamot/suppleant i föreningen, varken innevarande år eller föregående.
3. Revisorn får inte hjälpa till med föreningens redovisning eller bokföring annat än genom att ge allmänna råd och anvisningar.
4. Revisorn får inte ha hand om föreningens pengar, utbetalningar eller bankkonton eller på annat sätt.
5. Revisorn får arbeta för eller på något annat sätt ha en beroendeställning till föreningen eller någon styrelseledamot.
6. Revisorn får inte ha relation till någon styrelseledamot: make, sambo, syskon, svåger eller släkt i rätt upp- eller nedstigande led.
7. Revisorn får inte vara i konkurs eller stå i låneskuld till föreningen, utöver vanliga medlemslån.

## Separata bilagor

I separat bilaga bifogas:

Förslag/utkast Revisorsintyg projektbidrag Kvalificerad revisor

Förslag/utkast Revisorsintyg projektbidrag EJ Kvalificerad revisor

Förslag/utkast Generella villkor projektbidrag Kvalificerad revisor

Förslag/utkast Revisorsrapport om medlemsuppgifter Kvalificerad revisor

Förslag/utkast Revisorsrapport om medlemsuppgifter EJ Kvalificerad revisor

# **Bilaga 2**

Generella villkor projektbidrag 2019

## Generella villkor – projektbidrag 2019

### Ändamål och villkor

1. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) lämnar projektbidrag för det ändamål som framgår av MUCF:s beslut.
2. De villkor som gäller för projektbidraget framgår av beslutet och dessa generella villkor. MUCF kan ställa ytterligare villkor, till exempel om bidragsmottagaren vill använda medlen på annat sätt och då framgår det av bidragsbeslutet.

### Giltighet

3. I samband med ansökan i MUCF:s ansökningssystem intygar sökande organisation att man läst och förstått dessa *Generella villkor*. Genom att ta emot utbetalning av bidraget godtar bidragsmottagaren samtliga villkor.
4. Om MUCF beslutar att ändra dessa villkor kommer bidragsmottagaren att få ta del av de nya villkoren, som därefter blir gällande från nästa tillfälle denne tar emot bidrag från MUCF.

### Information om projektet

5. Vid information om projektet ska det framgå att det genomförs med bidrag från MUCF.

### Ansökan

6. Ansökan görs i MUCF:s webbaserade ansökningssystem, i en särskilt anpassad mall för respektive projekt.
7. Ansökan ska godkännas av den eller de som är behöriga att teckna firma för organisationen.

Vem som är firmatecknare ska styrkas, t ex genom att ett justerat protokoll eller att registerutdrag bifogas ansökan.

8. Samtliga firmatecknares identitet ska styrkas med en kopia av en godkänd ID-handling (t.ex. körkort, pass eller ett svenskt SIS-märkt ID-kort).

### Projektstart

9. Planerad projektstart anges i ansökan. Projektstart kan ske tidigast en viss tid, normalt 2 - 3 månader, efter ansökningsdatum. Vilket startdatum och slutdatum som gäller för projektet framgår av beslutet.

### Utbetalning och skyldighet att hålla medlen avskilda

10. När MUCF beslutat om projektbidrag betalar MUCF i normalfallet ut bidraget inom två veckor från beslut.
11. Bidrag betalas ut endast till bidragsmottagarens bankgiro eller plusgirokonto.
12. Bidragsmottagaren är skyldig att hålla mottagna bidrag avskilda om inte annat anges i beslutet. Om projektbidrag tas emot på ett allmänt konto för inbetalningar ska det utan dröjsmål föras över till ett konto för projektet där det särskilda ändamålet framgår. Kontot får endast användas för projektbidrag från MUCF.
13. Bidraget ska hållas inestående på kontot, utan att sammanblandas med andra tillgångar, tills de används för avsett ändamål.

## Projektkostnader

14. Projektets kostnader ska kunna hänföras till budget i ansökan som ligger till grund för beslutet om projektbidrag, samt eventuell senare skriftlig överenskommelse mellan MUCF och bidragsmottagaren.
15. MUCF kan föreskriva högsta belopp för vissa kostnader. Eventuella maxbelopp framgår av budgetmallen i ansökningssystemet för respektive projekt.
16. Projektbidrag får endast användas på det sätt som framgår av beslutet och för kostnad som är skälig. För att bidragsmottagaren ska få disponera medlen på annat sätt krävs MUCF:s skriftliga medgivande.
17. Endast *om det anges i beslutet* får projektbidrag användas för
  - aktiviteter eller resor utomlands.
18. Endast med MUCF:s *skriftliga medgivande* får projektbidrag användas för löner och ersättningar till närstående till:
  - person som företräder bidragsmottagaren,
  - person som ansvarar för verksamheten.
19. Projektbidrag *får aldrig användas* för
  - kostnader som betalas av annan finansör,
  - individuell tjänstepensionsförsäkring utöver kollektivavtal eller motsvarande,
  - böter, andra penningstraff, viten eller rättegångskostnader,
  - alkohol eller tobak,
  - andra gåvor än representations- eller reklamgåvor för högst 225 kronor inklusive moms per person och år,
  - ingående moms när bidragsmottagaren är skyldig att redovisa moms för projektverksamheten.

## Projektets redovisning

20. Projektets omfattning och tidsplan framgår av MUCF:s beslut. Projekttiden kan variera men är normalt högst tolv månader. Datum för när ett

projekt börjar eller slutar får ändras endast med MUCF:s skriftliga medgivande.

21. Bidragsmottagaren ska redovisa i ansökningssystemet hur medlen använts i en *Slutrapport för projektbidrag*. Redovisning ska lämnas senast den dag som anges i beslutet.
22. Redovisningen ska vara godkänd av firmatecknare.
23. En redovisning ska innehålla de uppgifter som efterfrågas i MUCF:s ansökningssystem. Bidragsmottagaren ska även lämna de underlag som MUCF begär för granskning av redovisningen.
24. Redovisning ska ske mot den budget som godkänts för projektet. Eventuella avvikelser ska anges och kommenteras.
25. Till redovisningen ska ett revisorsintyg bifogas. Revisorns granskning ska följa MUCF:s anvisningar. Mall för revisorsintyg finns på hemsidan. Intyget ska vara undertecknat av revisorn och bifogas i ansökningssystemet.
26. Revisorn ska vara kvalificerad (godkänd eller auktoriserad av Revisorsnämnden eller certifierad av Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer, SKYREV).
27. Bidragsmottagaren ska redovisa projektets ekonomiska utfall. Bokföring ska ske så att projektets totala kostnader och intäkter direkt kan utläsas. Tillämpliga bokföringsregler ska följas.
28. MUCF godkänner inte utdrag ur hela bidragsmottagarens balans- eller resultaträkning som redovisning,

## Återbetalningsskyldighet

29. Bidrag som inte har förbrukats, projektets överskott, ska återbetalas om det överstiger 2 000 kronor. Beloppet framgår av MUCF:s besluts om godkänd slutrapport. Beloppet faktureras av MUCF och ska betalas inom 30 dagar från faktureringsdatum.

## Avbrytande av projekt

30. Om ett projekt drivs i strid mot villkoren kan MUCF besluta att avbryta finansieringen av projektet.



## Återkrav

31. Om MUCF anser att bidragsmottagaren ska betala tillbaka hela eller del av projektbidraget, fattar MUCF ett sådant beslut.
32. Projektbidrag ska betalas tillbaka om:
  - bidraget inte har förbrukats inom angiven tid eller för avsett ändamål,
  - bidragsmottagaren inte inom föreskriven tid har lämnat redovisning av hur medlen har använts eller underlag som behövs för granskningen,
  - bidragsmottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och bidragsmottagaren borde ha insett detta.

## Granskning och kontrollbesök

33. MUCF kan besöka (*kontrollbesök*), revidera eller utvärdera varje verksamhet som finansierats med bidrag från MUCF. Myndigheterna kan även begära in kopior av räkenskaper och övrigt underlag som rör projektbidragets användning.

## Kontakta MUCF vid viktigare förändringar

34. Kontakta MUCF om:
  - bidragsmottagaren behöver göra ändring i projektet, till exempel en omfördelning mellan budgetposter,
  - projektledningen byts ut helt eller delvis,
  - bidragsmottagaren ändrar uppgift om adress, telefon eller e-post för sig eller sin kontaktperson,
  - bidragsmottagaren behöver ytterligare tid med sin redovisning.

*Ange alltid diarienummer vid kontakt med MUCF*

## Introduktionsdag

35. Det är obligatoriskt för projektledare eller person som företräder bidragsmottagaren att närvara på en introduktionsdag under det första projektåret, om MUCF begär det.

## Ord och uttryck

**Beslut:** MUCF:s beslut om projektbidrag.

**Bidrag:** det projektbidrag (pengar) som bidragsmottagaren beviljats.

**Närstående:** make/maka, förälder, mor- och farförälder; barn och barns make, barnbarn; syskon, syskons make och barn. Med *make/maka* avses även sambo, med *barn* även styvbarn och fosterbarn.

### Person som företräder bidragsmottagaren

**(firmatecknare):** till exempel styrelseledamot som enligt stadgar, registerutdrag, årsmötes- eller styrelseprotokoll får teckna bidragsmottagarens firma.

**Person som har ansvar för verksamheten:** till exempel verksamhetschef eller projektledare.

**Projektbidrag:** de medel (pengar) som bidragsmottagaren beviljats.

**Projektid:** framgår av respektive utlysning av projekten. Den löper normalt över högst tolv kalendermånader

### Frågor om villkoren kan ställas till

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, MUCF,  
Box 206, 351 05 Växjö

Telefon: 010-160 10 00 (växel)

E-post: kontakta föredragande handläggare

([förmamn.eftermamn@mucf.se](mailto:förmamn.eftermamn@mucf.se)) eller [bidrag@mucf.se](mailto:bidrag@mucf.se)