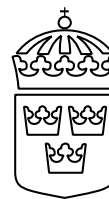


Regeringens skrivelse

2023/24:22



Riksrevisionens rapport om statlig bidragsgivning till civilsamhället

Skr.
2023/24:22

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 oktober 2023

Tobias Billström

Jakob Forssmed
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sina bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället (RiR 2023:7).

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i statens bidragsgivning till civilsamhället. Riksrevisionens övergripande slutsats är att de granskade myndigheternas bidragsgivning inte är tillräckligt effektiv och att en utökad kontroll är nödvändig för att upprätthålla och i viss mån återuppbygga förtroendet för bidragssystemen. Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att ge uppdrag till lämplig myndighet att inrätta en central databas som omfattar alla tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som fått del av sådant stöd. Riksrevisionen har också rekommenderat regeringen att ge uppdrag till lämpliga myndigheter att inrätta nationella stödfunktioner avseende väsentliga risker i samband med bidragsgivningen till civilsamhället. Riksrevisionen har slutligen rekommenderat regeringen att ge uppdrag till bidragsgivande myndigheter dels i syfte att utveckla och stärka sin kontroll, dels i syfte att förbättra bidragsmottagarnas möjligheter att leva upp till bidragskraven. Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer i allt väsentligt i Riksrevisionens iakttagelser. I skrivelsen redovisar regeringen vidtagna och planerade åtgärder som ligger i linje med Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Myndigheternas insatser för att tillgängliggöra och kontrollera statsbidragen	3
2.3	Regeringens styrning, samordning och uppföljning av statsbidragen	5
2.4	Riksrevisionens rekommendationer	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga 1	Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället (RiR 2023:7)	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 oktober 2023....	105

1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2023/24:22

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i statens bidragsgivning till civilsamhället. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället (RiR 2023:7), se *bilagan*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 20 april 2023. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen redovisar i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i statens bidragsgivning till civilsamhället.

Varje år fördelar staten över 20 miljarder kronor till civilsamhällets organisationer. Det civila samhället engagerar mer än sex miljoner människor i Sverige. Det handlar om engagemang inom bl.a. idrott, kultur, friluftsliv, trossamfund, folkbildning eller annan verksamhet som bedrivs inom föreningslivet. Civilsamhället utför även arbete som aktör inom välfärden. Den statliga bidragsgivningen till civilsamhället regleras i ett 80-tal förordningar och fördelas av omkring 40 statliga myndigheter samt i några fall av civilsamhällets egna organisationer, exempelvis Sveriges Riksidrottsförbund och Folkbildningsrådet.

Riksrevisionens granskning omfattar regeringen och Regeringskansliet samt fyra bidragsgivande statliga myndigheter: Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Socialstyrelsen. Tillsammans fördelade dessa fyra myndigheter under 2021 drygt 1,4 miljarder kronor av det statliga stödet till civilsamhället.

Riksrevisionen konstaterar att bidragsgivningen av tradition har baserats på tillit. Utgångspunkten för bidragsgivande myndigheter har varit att lita på att bidragssökande organisationer lämnar riktiga uppgifter och inte använder medlen felaktigt eller bedriver verksamhet som strider mot grundläggande värderingar i samhället. Riksrevisionen anser att det finns en ökad risk för att tilliten utnyttjas av oseriösa aktörer och att bidragsgivande myndigheter inte har anpassat sin kontroll till en förändrad riskbild.

2.2 Myndigheternas insatser för att tillgängliggöra och kontrollera statsbidragen

Riksrevisionen bedömer att en effektiv bidragsgivning förutsätter att potentiella bidragsmottagare på ett enkelt sätt kan få information om vilka bidrag som finns att söka, hur de kan sökas samt vilka villkor som gäller.

Riksrevisionen finner att många organisationer har svårt att hitta information om bidragen. Det gäller framför allt för organisationer som inte har några anställda som kan söka efter denna information. Detta är fallet trots myndigheternas insatser för informationsspridning, vilket i regel sker via myndigheternas webbplatser och nyhetsbrev. Riksrevisionens slutsats är att detta kan innebära att redan resursstarka organisationer gynnas i bidragsgivningen.

Riksrevisionen konstaterar också att en effektiv bidragsgivning förutsätter att bidrag endast ges till organisationer och verksamheter som är berättigade till det, vilket i sin tur förutsätter att den bidragsgivande myndigheten har tillgång till relevant och tillförlitlig information om organisationerna och deras verksamhet. För att säkerställa detta behöver myndigheterna dels kontrollera den information som organisationerna själva lämnar, dels inhämta kompletterande information på egen hand. Riksrevisionen noterar att myndigheterna dock i stor utsträckning förlitar sig enbart på den information som de sökande organisationerna själva lämnar. Det grundläggande problemet med detta är, enligt Riksrevisionen, att det finns en inneboende risk att dessa uppgifter inte stämmer överens med verkligheten, bl.a. eftersom de lämnade uppgifterna kan ha en direkt inverkan på om och hur mycket pengar en organisation beviljas. Även om den absoluta majoriteten uppger korrekta uppgifter finns det en risk att inte alla gör det. Trots att de granskade myndigheterna ibland genomför fördjupade kontroller visar granskningen att myndigheterna missar väsentliga risker. Av granskningen framgår exempelvis att de uppgifter som sökande organisationer lämnar till bidragsgivande myndigheter respektive Skatteverket inte alltid är fullständiga eller tillförlitliga. Riksrevisionen menar att detta i viss mån kan förklaras av att inte alla bidragsmottagare känner till vad som krävs, men att det också finns en risk att vissa organisationer utnyttjar den tillit som bidragsgivningen bygger på.

De granskade myndigheterna har, i olika utsträckning, etablerat processer och rutiner för att genomföra grundläggande kontroll av bidragsgivningen. Samtidigt visar Riksrevisionens granskning att kompletterande information, utöver den som organisationerna själva lämnar, sällan inhämtas och att myndigheterna endast i begränsad utsträckning kontrollerar de faktiska omständigheterna. Exempelvis genomför myndigheterna riskbaserade verksamhetsbesök förhållandevis sällan. Mot bakgrund av den förändrade riskbilden finner Riksrevisionen att de upprättade rutinerna och processerna inte är tillräckliga för att på ett rimligt sätt säkerställa att bidrag endast går till organisationer och verksamheter som är berättigade till det.

Riksrevisionen konstaterar också att myndigheterna behöver samarbeta mer för att öka effektiviteten i bidragsgivningen. Av granskningen framkommer att bristande samarbete mellan myndigheter kan medföra otillåten dubbelfinansiering. Myndigheterna saknar lättillgänglig information om vilka bidrag som andra myndigheter betalar ut och till vilka organisationer som bidragen går, vilket kan leda till att exempelvis bidrag för kostnader för samma personal kan ha betalats ut från flera myndigheter till en och samma organisation.

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att myndigheterna periodvis har höga kostnader för externt stöd i form av konsulter i samband med utredningar kopplade till bidragsgivningen och att en orsak till det är att

myndigheter i regel saknar egen specialkompetens för att utreda en viss typ av misstänkta oegentligheter. Det handlar exempelvis om konsulter med inriktning på säkerhetsfrågor eller revision. I vissa fall används även externa konsulter för att närmare granska tillförlitligheten i en organisations medlemsregister.

2.3 Regeringens styrning, samordning och uppföljning av statsbidragen

Riksrevisionen konstaterar att regeringen under senare år har vidtagit flera åtgärder i syfte att stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar. Detta arbete har dock fokuserat på felaktiga utbetalningar till individer snarare än till föreningar, företag och stiftelser. Exempelvis har regeringen beslutat förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, för att uppnå en samlad styrning och uppföljning av arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar. I fråga om bidragsgivningen till civilsamhället menar Riksrevisionen att det inte har gjorts några försök att uppskatta omfattningen av fusk och fel, och att det inte heller finns något riksdagsbundet mål om att motverka felaktiga utbetalningar från statsbidragssystemen. Vidare påtalas att det saknas regelverk för samverkan mellan myndigheter i syfte att motverka felaktiga utbetalningar till civilsamhället.

Av granskningen framgår att regeringen har beslutat förordningar för de allra flesta statsbidrag som ingår i granskningen, vilket är i linje med de principer som riksdagen ställt sig bakom för styrningen av statliga bidrag till civilsamhällets organisationer. En hög andel förordningsstyrda bidrag är positivt för förutsebarheten, långsiktigheten och tillgängligheten i bidragsgivningen. Samtidigt menar Riksrevisionen att flera förordningar saknar viktiga bestämmelser. I vissa fall saknas bestämmelser som reglerar hur eventuella statsbidrag som organisationer har fått från andra myndigheter ska hanteras. Flera förordningar saknar bestämmelser om särskild samordning mellan myndigheterna inför utbetalning. Därtill saknar samtliga förordningar som ingått i granskningen uttryckliga bestämmelser om krav på god ekonomisk redovisning, vilket Riksrevisionen bedömer ger myndigheterna sämre förutsättningar att kontrollera bidragsgivningen.

Riksrevisionen påpekar att regeringen har tagit emot förslag från både myndigheter och utredningar om hur kontrollmöjligheterna för bidragsgivande myndigheter kan förbättras. Däremot menar Riksrevisionen att ganska lite har genomförts. Riksrevisionen nämner exempelvis de förslag som har lämnats av Demokrativillkorsutredningen (Ku 2018:01) i slutbetänkandet Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35). De bestämmelser om demokrativillkor som finns i nuvarande förordningar, att statsbidrag inte ska betalas ut till organisationer som bedriver verksamhet som inte är förenlig med samhällets grundläggande värderingar, har kritiserats för att inte vara enhetliga och för att vara svåra att tillämpa. Demokrativillkorsutredningen lämnade i sitt slutbetänkande förslag på ett samlat grepp. En proposition om statens stöd till trossamfund och demokrativillkor vid stöd till civilsamhället överlämnades till riksdagen den 2 augusti 2022. Den

10 november 2022 återkallades propositionen och frågan bereds nu vidare i Regeringskansliet. Riksrevisionen påtar också att regeringen inte har vidtagit några särskilda åtgärder för att underlätta för bidragsgivare att få information om huruvida en sökande organisation har beviljats statliga medel för samma verksamhet, trots att sådana förslag har lämnats till regeringen. Exempelvis lämnade Statskontoret, i samband med en myndighetsanalys av MUCF år 2017, förslag om inrättandet av en databas över samtliga statsbidrag till civilsamhällets organisationer.

Avslutningsvis noterar Riksrevisionen att regeringen har gett MUCF ett antal uppdrag med koppling till dess bidragsgivande arbete och kontroll. Exempelvis fick MUCF år 2021 ett uppdrag att redovisa hur myndigheten säkerställer att de utbetalade statsbidragen går till verksamheter som uppfyller demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna. Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning av MUCF i syfte att myndigheten ska utöva mer kontroll, i kombination med resursförstärkning, har varit avgörande för myndighetens arbete med riskanalyser och kontrollåtgärder i handläggningen. Samtidigt noterar Riksrevisionen att en motsvarande styrning inte har skett av de andra tre granskade myndigheterna, vilket kan förklara att dessa inte har utvecklat kontroller i samma utsträckning som MUCF.

2.4 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att en utökad kontroll är nödvändig för att upprätthålla och i viss mån återuppbygga förtroendet för bidragssystemet. Riksrevisionen poängterar dock att det är viktigt att kontrollen inte blir en onödig börda för de organisationer som söker bidrag. Organisationerna ska ha möjlighet att bedriva sin verksamhet självständigt, utan obefogad kontroll och inblandning från offentliga aktörer. Mot denna bakgrund rekommenderar Riksrevisionen en utveckling av kontrollen som skulle medföra ett visst merarbete för de bidragsgivande myndigheterna, utan innebära någon större administrativ börda på civilsamhällets organisationer.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Ge uppdrag till lämplig myndighet att inrätta en central databas som omfattar alla tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som fått del av sådant stöd.
- Ge uppdrag till lämpliga myndigheter att inrätta nationella stödfunktioner avseende väsentliga risker i samband med bidragsgivningen till civilsamhället. Stödfunktionerna ska kunna bistå bidragsgivande myndigheter med särskild kompetens om finansiella risker, våldsbekämpande extremism och icke-demokratisk verksamhet.
- Ge uppdrag till bidragsgivande myndigheter att utveckla och stärka sin kontroll, till exempel genom att öka frekvensen av riskbaserade verksamhetsbesök.
- Ge uppdrag till bidragsgivande myndigheter att förbättra bidragsmottagarnas möjligheter att leva upp till bidragskraven, exempelvis

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer i allt väsentligt i Riksrevisionens iakttagelser. I det följande lämnas kommentarer till vissa av Riksrevisionens iakttagelser.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens övergripande slutsats att en utökad kontroll är nödvändig för att den statliga bidragsgivningen till civilsamhället ska vara effektiv och korrekt. Det är av stor vikt att statliga medel enbart ges till sådan verksamhet som har rätt att få stöd, bl.a. för att bibehålla förtroendet för både statsbidragssystemet och det civila samhället. Regeringen har, i likhet med Riksrevisionens iakttagelse, noterat att det finns uppgifter om att risken för att oseriösa aktörer utnyttjar bidragssystemet kan ha ökat. Regeringen vill därutöver framhålla vikten av ett ömsesidigt förtroende mellan regeringen, myndigheter och det civila samhället. Givet civilsamhällets bidrag till samhället i stort genom t.ex. sociala och humanitära insatser, samt dess viktiga roll för en levande demokrati, bedömer regeringen att det är angeläget att tilliten parterna emellan bibehålls. Detta behöver emellertid inte stå i motsats till en utökad kontroll, förutsatt att kontrollen är ändamålsenlig och effektiv.

Regeringen instämmer också i Riksrevisionens bedömning att en utökad kontroll inte bör medföra en onödig administrativ börda för civilsamhällets organisationer. I propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) slås det fast att regeringens politik för det civila samhället ska utgå från målet att det civila samhällets villkor som en central del av demokratin ska förbättras. Till detta följer sex centrala principer som utgångspunkter i arbetet med uppföljningen av målet. Av principen om självständighet och oberoende framgår att det är angeläget att, med hänsyn till det civila samhällets självständighet och oberoende, säkerställa att den statliga styrningen genom bidrag inte blir alltför omfattande (prop. 2009/10:55 s. 55). Regeringen bedömer att det därför är centralt att en utökad kontroll av den statliga bidragsgivningen inte innebär hinder för civilsamhällets organisationer att verka självständigt. I enlighet med Riksrevisionens bedömning anser regeringen också att bidragsgivande myndigheter ska kunna förvänta sig insyn i bidragsmottagande organisationers verksamhet, och därtill genomföra kontroll av att statliga bidrag används i enlighet med bidragens syfte.

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att ge i uppdrag till bidragsgivande myndigheter att utveckla och stärka sin kontroll, exempelvis genom att öka frekvensen av riskbaserade verksamhetsbesök. Regeringen instämmer i att sådana åtgärder är viktiga för att få en så korrekt och ändamålsenlig bidragsgivning som möjligt. Som Riksrevisionen noterat har regeringen under de senaste åren vidtagit åtgärder i syfte att MUCF ska utveckla kontrollverksamheten inom ramen för bidragsgiv-

ningen. Riksrevisionen bedömer att MUCF har den mest utvecklade kontrollverksamheten av de fyra granskade myndigheterna och att regeringens styrning av MUCF mot mer kontroll varit avgörande för detta. Regeringen ser detta som ett positivt och vägledande exempel för det fortsatta arbetet för att utveckla bidragsgivande myndigheters kontrollverksamhet.

Som framgår av granskningen varierar de fyra granskade myndigheternas kontroll. Myndigheterna har olika förutsättningar att genomföra kontrollen, men de utövar den också på olika sätt. Detta kan delvis förklaras av att det finns betydande skillnader mellan myndigheterna, exempelvis kopplat till deras allmänna förutsättningar och vilken typ av bidrag som hanteras. Riksrevisionen bedömer att samtliga granskade myndigheter, om än i varierande grad, behöver utveckla och stärka sin kontroll. Regeringen instämmer i att det finns utvecklingsbehov i fråga om myndigheternas kontrollverksamhet, med beaktande av såväl bidragens delvis olika karaktär som skillnader mellan myndigheterna när det gäller förutsättningar och uppgifter.

Riksrevisionen har även rekommenderat regeringen att ge bidragsgivande myndigheter i uppdrag att förbättra bidragsmottagarnas möjligheter att leva upp till bidragskraven. Även om det finns oseriösa aktörer som avsiktligt utnyttjar det statliga bidragssystemet beskriver Riksrevisionen att felaktigheter i information som lämnas av bidragssökande respektive bidragsmottagare också kan bero på okunskap. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att en ökad kunskap hos bidragsmottagarna kan vara ett sätt att minska risken för felaktiga utbetalningar. Det kan ske genom att bidragsgivande myndigheter genomför förebyggande insatser i form av exempelvis utbildningar. Ett utökat fokus på kontroll hos bidragsgivande myndigheter bör, i lämplig utsträckning, kompletteras med åtgärder som ger civilsamhällets organisationer förutsättningar att lämna riktiga uppgifter och leva upp till bidragskraven.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att ett utökat samarbete mellan myndigheter skulle vara gynnsamt för bidragsgivningens effektivitet. Riksrevisionen hänvisar till att det begränsade samarbetet mellan myndigheter för närvarande, till viss del, kan förklaras av att bidragsgivande myndigheter inte har någon gemensam bild av vilka bidrag som betalas ut till vilka organisationer. För att förändra detta rekommenderar Riksrevisionen att regeringen ger lämplig myndighet i uppdrag att inrätta en central databas som omfattar alla tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som fått ta del av sådant stöd. Regeringen bedömer att förslaget skulle kunna ge bidragsgivande myndigheter större möjlighet till samarbete sinsemellan, vilket skulle kunna förhindra felaktiga utbetalningar. Samtidigt bedömer regeringen att förslaget rymmer flera frågor som behöver analyseras närmare.

Av granskningen framgår vidare att vissa av de granskade myndigheterna har haft relativt höga konsultkostnader med anledning av att myndigheterna internt inte haft den sakkunskap som krävs för att utreda misstänkta oegentligheter kopplade till bidragsgivningen. Riksrevisionen har bl.a. därför rekommenderat regeringen att ge lämpliga myndigheter i uppdrag att inrätta nationella stödfunktioner avseende väsentliga risker i samband med bidragsgivningen till civilsamhället. Detta är viktigt för att kunna bistå bidragsgivande myndigheter med särskild kompetens om

finansiella risker, våldsbejakande extremism och icke-demokratisk verksamhet. Regeringen bedömer i likhet med Riksrevisionen att förslaget kan främja myndigheters möjlighet att utreda ärenden kopplade till bidragsgivningen även när ett ärende berör frågor som myndigheten internt saknar kompetens inom. Förslaget skulle också minska myndigheters behov av externa konsulter, vilket skulle kunna gynna möjligheterna att iakttä god hushållning med myndigheternas resurser. Som Riksrevisionen nämner har liknande förslag överlämnats till regeringen, exempelvis i betänkandet Rätt mottagare – granskning och integritet (SOU 2021:99). I betänkandet föreslås att det bör inrättas en central stödfunktion med uppgift att bistå beslutsorgan i ärenden där det finns anledning att närmare granska hur en verksamhet som tar emot offentliga medel förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Stödfunktionen föreslås som utgångspunkt vara öppen för alla myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter och som har behov av att nyttja den. Stödfunktionen föreslås placeras hos Center mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskningsrapport utgör ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet för att säkerställa att den statliga bidragsgivningen till det civila samhället är effektiv och korrekt. Kunskapen om hur myndigheter och organisationer arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd är begränsad. Regeringen gav därför den 8 december 2022 Statskontoret ett uppdrag att kartlägga och analysera arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer, inbegripet det civila samhället. Uppdraget ska redovisas senast den 7 december 2023. Regeringen ser det som mycket angeläget att bidragsgivande myndigheter har en fungerande kontrollverksamhet. Regeringen avser att ha fortsatt dialog med bidragsgivande myndigheter och vid behov ge lämpliga uppdrag till myndigheter i syfte att exempelvis utveckla och stärka kontrollen för bidragsgivningen till civilsamhället. I Regeringskansliet bereds för närvarande betänkandet Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35) och betänkandet Rätt mottagare – granskning och integritet (SOU 2021:99), där ett flertal av de iakttagelser som även Riksrevisionen gjort återfinns. Regeringen avser att återkomma i frågan.

Regeringen bedömer att införandet av en central databas över bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer, som Riksrevisionen rekommenderar, skulle kunna bidra till att göra bidragsgivningen till civilsamhället mer effektiv. Förslaget rymmer dock flera frågor som behöver analyseras närmare. I ett första stadium krävs en kartläggning för att utreda vilka uppgifter som bör ingå i en sådan databas och det bör särskilt utredas om det finns behov av att inkludera personuppgifter och känsliga person-

uppgifter. Det behöver också analyseras vilket behov som finns av ny och anpassad lagstiftning. Detta blir särskilt relevant om en sådan databas bedöms behöva innehålla personuppgifter och känsliga personuppgifter. Utöver frågan om personuppgifter är det också relevant att närmare kartlägga och analysera vilken nytta en central databas kan bedömas ha i förhållande till eventuell kostnad, särskilt betraktat utifrån premissen att databasen skulle vara i drift under en längre tid. Därtill bör det beaktas att uppgifter om vilka bidrag som går att söka, samt vilka organisationer som har fått ta del av dessa, är offentlig information som redan i nuläget också lämnas av de 40-tal myndigheter som handlägger statsbidrag till det civila samhällets organisationer. Mot bakgrund av detta avser regeringen att återkomma i frågan om att låta lämplig myndighet utreda dessa frågor.

Regeringen bedömer att Riksrevisionens rekommendation om att inrätta nationella stödfunktioner avseende väsentliga risker i samband med bidragsgivningen till civilsamhället kan främja myndigheters möjlighet att utreda ärenden kopplade till bidragsgivningen, även om ärendet rör frågor som myndigheten saknar intern kompetens kring. Frågan behandlas delvis inom ramen för Utredningen om granskning av stöd till civilsamhället (Ku 2020:02). Med anledning av de förslag som lämnats i utredningens slutbetänkande Rätt mottagare – granskning och integritet (SOU 2021:99), har regeringen i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1) föreslagit att Brottsförebyggande rådet tillförs medel för att ge myndigheten förutsättningar att bedriva verksamhet för att förhindra att offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer, vilket bl.a. inbegriper inrättandet av en central stödfunktion i dessa frågor vid Center mot våldbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet. Regeringen avser inte vidta några ytterligare särskilda åtgärder med anledning enbart av Riksrevisionens rekommendation. Däremot kan det finnas anledning att återkomma i frågan.

Regeringen har, som nämns ovan, under de senaste åren gett MUCF ett antal uppdrag med koppling till dess bidragsgivande arbete, bl.a. i syfte att stärka myndighetens kontrollverksamhet. Mot bakgrund av Riksrevisionens två rekommendationer om att ge i uppdrag till bidragsgivande myndigheter att utveckla och stärka sin kontroll samt om att förbättra bidragsmottagarnas möjlighet att leva upp till bidragskraven, har regeringen även vidtagit åtgärder för bidragsgivningen hos Jämställdhetsmyndigheten, som är en av de granskade myndigheterna i Riksrevisionens granskning. Den 15 juni 2023 gav regeringen ett uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att utveckla och stärka kontrollen i myndighetens verksamhet som avser bidragsgivning. Av uppdraget framgår att detta kan ske exempelvis genom att myndigheten arbetar mer riskbaserat inför beviljande av bidrag och genom en ökad frekvens av riskbaserade verksamhetsbesök. I samband med detta gav regeringen även ett uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att ge goda förutsättningar för bidragsmottagarnas möjligheter att leva upp till bidragskraven. Jämställdhetsmyndigheten ska lämna en muntlig delredovisning av uppdraget den 15 december 2023. Uppdraget ska slutrapporteras senast den 31 mars 2025. Regeringen har också den 3 augusti 2023 gett Statskontoret ett uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten, där det i upp-

draget ingår att särskilt analysera Jämställdhetsmyndighetens bidragsgivning. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2024.

Dessa åtgärder illustrerar det arbete som pågår inom området, där regeringen avser att fortsatt verka för att bidragsgivningen till civilsamhället ska vara effektiv och korrekt, exempelvis genom att vid behov ge lämpliga uppdrag till bidragsgivande myndigheter i syfte att utveckla och stärka deras kontroll eller i syfte att förbättra bidragsmottagarnas möjligheter att leva upp till bidragskraven. Regeringen ser det som angeläget att samtliga bidragsgivande myndigheter hanterar kraven på bidragens tillgänglighet och kontroll på ett effektivt sätt. Samtidigt instämmer regeringen med Riksrevisionen i att det är viktigt att civilsamhällets organisationer ska ha möjlighet att bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll och inblandning från offentliga aktörer. Det civila samhället är både en omistlig del av och en förutsättning för ett levande samhällsliv, liksom ett uttryck för ett öppet demokratiskt samhälle som är större än staten. Det är därför av stor vikt att det civila samhällets självständighet och oberoende fortsatt värnas. Detta kombinerat med effektiva kontrollsystem och arbetssätt hos bidragsgivande myndigheter för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar och missbruk av bidragsmedel främjar ett bibehållet förtroende för både statsbidragssystemet och det civila samhället som en central del av demokratin.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

En granskningsrapport från Riksrevisionen



Tillit och kontroll

– statlig bidragsgivning till
civilsamhället

RiR 2023:7



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2023:7

ISBN 978-91-7086-658-6

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Plainpicture

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2023

■■■■■
Beslutad: 2023-03-30
Diarienummer: 3.1.1-2021-1001
RiR 2023:7

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Tillit och kontroll

– statlig bidragsgivning till civilsamhället

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i statens bidragsgivning till civilsamhället. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Regeringskansliet, Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor samt Socialstyrelsen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Leif Svensson har varit föredragande. Revisionsdirektör Emma Wallin, revisor Elsa Österlund och enhetschef Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Leif Svensson

För kännedom

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet
Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Socialstyrelsen

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Motiv till granskning	6
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	14
2 Det granskade området	15
2.1 Statsbidrag till civilsamhället	15
2.2 Regeringens och Regeringskansliets roll	16
2.3 De bidragsgivande myndigheternas roll och uppgifter	17
2.4 Kontroll i ett tillitsbaserat system	20
3 Myndigheternas insatser för att tillgängliggöra och kontrollera statsbidragen	23
3.1 Sammanfattande iakttagelser	23
3.2 Många föreningar har svårt att hitta information om bidragen trots myndigheternas insatser	24
3.3 Myndigheternas bidragsbeslut bygger i stor utsträckning på tillit	28
3.4 Kontrollen missar väsentliga risker	40
4 Regeringens styrning, samordning och uppföljning av statsbidragen	51
4.1 Sammanfattande iakttagelser	51
4.2 Arbetet för att undvika felaktiga utbetalningar omfattar inte bidrag till civilsamhället	52
4.3 Bidragsgivningen är i huvudsak i linje med de principer som riksdag och regering enats om	52
4.4 Flera förordningar saknar viktiga bestämmelser	55
4.5 Regeringskansliet bedriver inget strategiskt arbete för att se över och ensa bidragsförordningarna	58
4.6 Regeringens uppföljning av bidragsgivningen kan utvecklas	59
4.7 Regeringen har tagit emot förslag på förbättrade kontrollmöjligheter men ganska lite har genomförts	60
4.8 Regeringen har styrt MUCF mot mer kontroll	65
5 Slutsatser och rekommendationer	66
5.1 Riksrevisionens slutsatser	66
5.2 Riksrevisionens rekommendationer	72
Referenslista	73

Riksrevisionen

Bilaga 1. Granskningens metoder och genomförande	78
Bilaga 2. Strukturella villkor för statliga bidrag till det civila samhällets organisationer	81
Bilaga 3. Principer för styrning av statliga bidrag till det civila samhällets organisationer	82
Bilaga 4. Principer för uppföljning av politiken för det civila samhället	83
Bilaga 5. Tabell och diagram	85
Bilaga 6. Statsbidrag som ingår i granskningen	86

Sammanfattning

Varje år fördelar staten över 20 miljarder kronor till civilsamhällets organisationer. Det huvudsakliga motivet är civilsamhällets centrala betydelse för en levande demokrati. Bidragsgivningen regleras av ett 80-tal förordningar och fördelas med hjälp av omkring 40 statliga myndigheter samt i några fall civilsamhällets egna organisationer såsom Riksidrottsförbundet och Folkbildningsrådet.

Riksrevisionen har granskat bidragsgivningen till civilsamhället vid fyra statliga myndigheter: Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Socialstyrelsen. Dessa myndigheter svarade 2021 tillsammans för drygt 1,4 miljarder kronor av det statliga stödet till civilsamhället.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att myndigheternas bidragsgivning inte är tillräckligt effektiv. Bidragsgivningen till civilsamhället bygger av tradition på tillit. Samtidigt visar granskningen att det finns en ökande risk för att tilliten utnyttjas av oseriösa aktörer och att myndigheterna inte har anpassat sin kontroll till den förändrade riskbilden. Misstankar om fusk och felaktiga utbetalningar riskerar att skada förtroendet för statsbidragen och den verksamhet som bedrivs av civilsamhället. De brister som granskningen uppmärksammat behöver därför åtgärdas för att minska risken för felaktiga utbetalningar och för att bibehålla bidragsgivningens legitimitet.

Av granskningen framgår att myndigheterna behöver samarbeta mer för att öka bidragsgivningens effektivitet. En viktig förklaring till det begränsade samarbetet är, enligt Riksrevisionen, att myndigheterna saknar lättillgänglig information om vilka bidrag som andra myndigheter betalar ut och till vilka organisationer som bidragen går. Riksrevisionen bedömer att en central databas över tillgängliga statsbidrag skulle öka transparensen i bidragssystemen på ett sätt som skulle vara till nytta för både myndigheterna och de bidragssökande organisationerna. För myndigheterna genom att underlätta arbetet med att undvika felaktiga utbetalningar och för civilsamhällets organisationer genom att de enkelt kan se vilka bidrag som finns att söka.

Riksrevisionen bedömer att samtliga granskade myndigheter, om än i varierande grad, behöver utveckla och stärka sin kontrollverksamhet utifrån den förändrade riskbilden. Det handlar bland annat om att arbeta mer riskbaserat och att göra fler verksamhetsbesök. En bidragsgivning som är anpassad till den förändrade riskbilden ställer samtidigt krav på en viss organisatorisk kapacitet. Här visar granskningen att regeringens styrning kan spela stor roll. Styrningen av MUCF är

ett positivt exempel där regeringen genom ett ökat fokus på kontrollaspekten och med utökade resurser har gjort det möjligt för MUCF att förbättra sina riskbaserade kontrollinsatser.

Det är viktigt att en förstärkt kontroll inte blir en onödig administrativ börda för organisationer som söker bidrag. Riksrevisionen rekommenderar därför en utveckling mot en skarpare kontroll som inte medför någon större administrativ börda för civilsamhällets organisationer. En sådan förändring kommer framför allt att innebära visst merarbete för de bidragsgivande myndigheterna, men en stärkt kontroll är enligt Riksrevisionens bedömning helt nödvändig för att säkerställa att statliga resurser inte missbrukas och för att bibehålla bidragsgivningens legitimitet.

Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Ge uppdrag till lämplig myndighet att inrätta en central databas som omfattar alla tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som fått del av sådant stöd.
- Ge uppdrag till lämpliga myndigheter att inrätta nationella stödfunktioner avseende väsentliga risker i samband med bidragsgivningen till civilsamhället. Stödfunktionerna ska kunna bistå bidragsgivande myndigheter med särskild kompetens om finansiella risker, våldsbejakande extremism och icke-demokratisk verksamhet.
- Ge uppdrag till bidragsgivande myndigheter att utveckla och stärka sin kontroll, till exempel genom att öka frekvensen av riskbaserade verksamhetsbesök.
- Ge uppdrag till bidragsgivande myndigheter att förbättra bidragsmottagarnas möjligheter att leva upp till bidragskraven, exempelvis genom att tillhandahålla grundläggande utbildning om vilka krav som ställs på bidragsmottagande organisationer.

1 Inledning

Varje år fördelar staten över 20 miljarder kronor till civilsamhällets organisationer. Det civila samhället består till stor del av olika typer av föreningar som organiserar sig utifrån intressen såsom identitet, tro eller behov. Att människor samlas kring olika frågor är en central del i en levande demokrati och föreningsfriheten är en av de grundläggande fri- och rättigheterna som slås fast i regeringsformen. Civilsamhället spelar också en viktig roll som aktör inom välfärden.¹ Detta har sammantaget gett skäl för det offentliga att sedan en lång tid tillbaka stödja det civila samhällets organisationer, bland annat genom statsbidrag. Den här granskningen fokuserar på bidragsgivningen vid fyra statliga myndigheter, men förhoppningen är att slutsatserna och rekommendationerna ska främja en effektiv bidragsgivning för staten som helhet.

1.1 Motiv till granskning

På ett övergripande plan motiveras statsbidragen med civilsamhällets stora betydelse för det medborgerliga engagemanget och som förutsättning för en väl fungerande demokrati. Enligt de politiska intentionerna får civilsamhället inte styras i onödan om det ska kunna fungera som avsett; det måste få behålla sin självständighet och sitt oberoende.²

Bidragsgivningen har av tradition baserats på tillit. Utgångspunkten har därmed varit att lita på att bidragssökande organisationer lämnar riktiga uppgifter och inte använder medlen felaktigt eller bedriver verksamhet som strider mot

¹ I propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) framhålls att organisationerna inom det civila samhället har olika roller och att dessa kan variera beroende på sammanhang. För det första har organisationerna sedan länge en viktig roll som "demokratiskola", dvs. som ett sammanhang där människor kan få kunskap och erfarenheter både om hur demokratiskt fattade beslut arbetas fram inom en organisation och hur organisationer kan påverka beslutsfattande och samhället i stort. För det andra ger många organisationer service till sina medlemmar eller till människor i allmänhet, utan att de tar emot full ersättning för verksamheten. För det tredje har det enligt propositionen blivit allt vanligare att aktörer inom det civila samhället har rollen som utförare och leverantör av tjänster, i regel mot full ersättning (t.ex. uppdragsersättning) efter upphandling. (prop. 2009/10:55, s. 42 f.). Nyligen har också riksdagen sagt ja till regeringens förslag om att ideburna organisationer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet ska kunna registrera sig i ett särskilt register och att upphandlande myndigheter får möjlighet att reservera rätten att delta i upphandlingar av vissa välfärdstjänster till ideburna organisationer (prop. 2021/22:135, bet. 2021/22:FiU28, rskr. 2021/22:349). De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2023 genom lagen (2022:900) om registrering av ideburna organisationer och ett tillägg i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

² Se till exempel prop. 2009/10:55, s. 42 ff.

6 Riksrevisionen

grundläggande värderingar i samhället. Under senare år har det dock framkommit allt fler uppgifter som visar att denna premiss inte längre håller. I media rapporteras regelbundet om hur pengar avsedda för angelägen verksamhet i stället missbrukas av enskilda individer eller kriminella grupper, eller misstänks gå till att finansiera extremistiska rörelser. Flera myndighetsrapporter pekar också på risker som uppstår på grund av brister i olika regel- och bidragssystem. En bidragande orsak till den ökade rapporteringen om fusk och missbruk kan vara att kontrollen har skärpts på andra områden, och att ljusskygg verksamhet då söker sig till områden med låg risk för att bli upptäckt.

Det finns alltså risk för att angelägen verksamhet trängs undan och att skattepengar förlösas på grund av att regelsystem och kontrollfilosofier inte har hängt med i samhällsutvecklingen. Likaså kan själva risken för och misstankar om fusk och missbruk undergräva legitimiteten för bidragsgivningen till civilsamhället. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen valt att granska om bidragsgivningen är effektiv, framför allt med avseende på om myndigheterna har en välavvägd kontroll för att hantera den förändrade riskbilden. Nedan redovisar vi kortfattat vad stödet till civilsamhället är tänkt att uppnå samt några av de risker som har påtalats i tidigare undersökningar på området.

1.1.1 Staten ger ett omfattande stöd till civilsamhället för att angelägen verksamhet ska bedrivas

Regeringen har definierat det civila samhället som en arena skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen.³ Varje år fördelar staten över 20 miljarder kronor till civilsamhällets organisationer. Bidragen betalas ut av ett 40-tal myndigheter samt i några fall av civilsamhällets egna organisationer, såsom Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet. Bidragsgivningen regleras huvudsakligen i ett 80-tal förordningar men i vissa fall enbart i regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut. Vid sidan av det statliga stödet får civilsamhället även ekonomiskt stöd från landets kommuner och regioner.⁴

Det civila samhället engagerar mer än sex miljoner människor i Sverige. Över hälften av befolkningen gör varje år någon ideell insats. Enligt regeringen motverkar det civila samhället segregation, ensamhet och utsatthet. Civilsamhället lyfter angelägna frågor till debatt och diskussion, ordnar en bredd av fritidsaktiviteter och gör det möjligt för människor att fortsätta att utvecklas och lära

³ Prop. 2009/10:55, s. 28.

⁴ Se till exempel prop. 2021/22:272, s. 25 ff.

sig nya saker. Regeringen framhåller vidare att människor engagerar sig för jämställdhet och miljöfrågor, mot diskriminering och för att hjälpa barn, äldre eller särskilt utsatta grupper. Det handlar om engagemang inom idrotten, kulturen, friluftslivet, trossamfunden, folkbildningen eller annan verksamhet som bedrivs inom föreningslivet. Civilsamhället utför även arbete som aktör inom välfärden.⁵

Enligt regeringen ökar det medborgerliga engagemanget den mellanmänniska tilliten och tilliten till samhällets institutioner. Det är helt avgörande för välfärden och för att samhället ska fungera. Att människor samlas kring olika frågor är också en central del i en levande demokrati.⁶

1.1.2 Ökad risk för fusk och missbruk kan undergräva bidragsgivningens legitimitet

Statens bidragsgivning till civilsamhället bygger på tillit. Föreningsfriheten är grundlagsskyddad och den politiska ambitionen har varit att bevara civilsamhällets frihet. Men de senaste åren har flera rapporter visat hur systemet missbrukas, och att föreningsformen används som brottsverktyg.

För att bibehålla det civila samhällets frihet och självständighet ska det vara enkelt att bilda en ideell förening. Det är därför en enkel process som endast kräver att tre personer utser en styrelse och godkänner föreningens stadgar, som reglerar namn, syfte och beslutsgång.⁷ Därefter kan föreningen registrera sig hos Skatteverket för att få ett organisationsnummer, och sedan öppna ett bankkonto och ansöka om bidrag. I ansökan bifogas ett protokoll med de personer som ingår i styrelsen, men föreningens företrädare granskas inte. Detta gör att personer med näringsförbud kan utnyttja föreningsformen för att bedriva verksamhet. Det finns inte heller något företrädarregister för ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet, vilket försvårar granskning och insyn.⁸ Eftersom det inte finns något centralt företrädarregister över styrelseledamöter, firmatecknare eller

⁵ Prop. 2021/22:272, s. 25.

⁶ Prop. 2021/22:272, s. 25.

⁷ Brottsförebyggande rådet, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, 2022:1, s. 27–28. Det finns ingen lag som reglerar ideella förenings uppkomst, verksamhet eller upphörande. En ideell förening behöver inte registreras utan blir en juridisk person när ett antal individer eller juridiska personer kommer överens om att genom föreningen samverka för en gemensam målsättning. Samverkan måste formaliseras i stadgar som ska innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter ska fattas. En ideell förening bör vidare ha någon form av styrelse eller ledningsorgan som kan företräda föreningen (SOU 2019:35 s. 207; Hemström, *Organisationernas rättsliga ställning: om ekonomiska och ideella föreningar*, 2011, s. 22 f. och 97). En ideell förening kan ha ett ideellt ändamål, bedriva ideell verksamhet eller båda delarna.

⁸ Brottsförebyggande rådet, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, 2022:1, s. 27–28.

⁸ Riksrevisionen

revisorerna är det också svårt för Skatteverket att identifiera vem som eventuellt ska beskattas för en inkomst.⁹ Indrivning av återkrav försvåras också eftersom Kronofogdemyndigheten kräver uppgifter om behörig firmatecknare för att handlägga en ansökan om betalningsföreläggande. Dessutom kan det vara svårt att upptäcka eventuella jävsförhållanden mellan exempelvis en ideell förenings styrelse och dess revisor när det inte går att fastställa en företrädare för föreningen.¹⁰

Bidrag till ideella föreningar är undantagna från inkomstbeskattning, om föreningen är allmännyttig och enbart har skattefria inkomster.¹¹ Detta medför risk för att systemet utnyttjas av oseriösa aktörer och att bidragsintäkter används för att finansiera privata kostnader utan någon beskattningskonsekvens.¹²

Ytterligare en risk med bidragsgivningen till civilsamhället är att föreningsformen kan utnyttjas för att finansiera antidemokratiska verksamheter och verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism. Detta kan i förlängningen leda till ökad radikaliserings och att våldsbejakande miljöer stärks. Enligt Säkerhetspolisen har totalt hundratals miljoner kronor betalats ut till verksamheter i Sverige med kopplingar till våldsbejakande extremism och antidemokratiska miljöer. Säkerhetspolisen menar att det har skett en institutionalisering inom våldsbejakande extremistmiljöer, vilket innebär att finansieringen sker genom bolag, stiftelser och föreningar som får statligt stöd. Genom dessa organisationer kan statliga bidrag sedan skickas till terrororganisationer utomlands eller användas för radikaliserings i Sverige.¹³ Enligt företrädare för Brottsförebyggande rådet (Brå) är det svårt för många offentliga aktörer att bedöma verksamhetens innehåll och avgöra vad som egentligen är odemokratiskt. Många tjänstemän är ovana att kontrollera och påvisa extremism och vet inte vilka uppgifter man ska reagera på eller hur man ska hitta oegentligheter.¹⁴

⁹ En ideell förening som utövar näringsverksamhet kan dock registreras i handelsregistret. Ideella föreningar som enligt bokföringslagen är skyldiga att upprätta en årsredovisning ska ansöka om registrering. Se 2 § första stycket 3 och andra stycket handelsregisterlagen (1974:157).

¹⁰ Skatteverket, *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*, 2022.

¹¹ Ideella föreningar som inte är allmännyttiga och som inte har några skattepliktiga inkomster över 200 kr behöver inte heller lämna någon inkomstdeklaration, se 30 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

¹² Skatteverket, *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*, 2022.

¹³ SOU 2021:99, s. 52–53.

¹⁴ Intervju med företrädare för Brottsförebyggande rådet, 2022-11-22.

Riksrevisionen ser också en risk för otillåten dubbelfinansiering, det vill säga att organisationer i det civila samhället får bidrag från flera finansiärer för samma verksamhet. Detta beror både på det stora antalet förordningar som reglerar bidragsgivningen och på att det finns många finansiärer. Det civila samhällets organisationer kan ansöka om bidrag från kommuner, regioner, ett stort antal statliga myndigheter och privata aktörer. I många fall är finansiering från flera olika håll oproblematiskt eftersom bidragen kan gå till olika projekt eller olika delar av en organisations verksamhet. Men det finns en överhängande risk att systemet utnyttjas av oseriösa aktörer när myndigheterna som ska besluta om statsbidrag till civilsamhället saknar överblick och resurser att stämma av utbetalningarna med andra finansiärer.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är om statens bidragsgivning till civilsamhällets organisationer är effektiv. Frågan besvaras med hjälp av följande delfrågor:

- Hanterar de bidragsgivande myndigheterna på ett effektivt sätt kraven på bidragens tillgänglighet och en godtagbar kontroll?
- Är regeringens styrning, samordning och uppföljning av bidragsgivningen effektiv?

Granskningen omfattar regeringen och Regeringskansliet samt fyra bidragsgivande myndigheter: Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) samt Socialstyrelsen. Gemensamt för dessa myndigheter är att de ska fördela statsbidrag med social inriktning till civilsamhället. Samtidigt finns betydande skillnader när det gäller myndigheternas allmänna förutsättningar och hur bidragssuppdragen mer konkret är utformade. Det gäller till exempel myndigheternas storlek, tillgången till sakkunskap samt antal och vilken typ av bidrag som ska hanteras. Syftet med detta urval är att ge en bred bild av såväl problem som goda exempel som även andra bidragsgivande myndigheter kan dra lärdom av.

I granskningen ingår de bidrag till civilsamhället som hanterades av de granskade myndigheterna under perioden 2017–2021. Dessa bidrag uppgick 2021 till över 1,4 miljarder kronor, vilket ungefär motsvarar 7 procent av statens samlade bidragsgivning till civilsamhällets organisationer via statliga myndigheter.

Även myndigheter såsom Kammarkollegiet, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Polismyndigheten har viktiga uppgifter som påverkar utfallet av statens bidragsgivning på systemnivå. Det gäller också stödjande myndigheter såsom Ekonomistyrningsverket (ESV) och Center mot våldsbejakande extremism (CVE) vid Brå. Dessa myndigheter ingår emellertid inte i granskningen eftersom syftet inte har varit belysa och bedöma hela systemet för statens bidragsgivning till civilsamhället.

1.3 Bedömningsgrunder

De övergripande bedömningsgrunderna för granskningen utgörs av de mål, villkor och principer som regeringen formulerat i sin civilsamhällesproposition och som riksdagen har ställt sig bakom.¹⁵ Det handlar om målen för civilsamhällespolitiken, strukturella villkor för statsbidrag till civilsamhället, principer för att styra statsbidragsgivningen, samt principer för att följa upp bidragsgivningen. I bilagorna 2–4 redovisas dessa principer och villkor.

Därutöver finns ett antal generella lag- och förordningskrav som syftar till att bidragsgivningen ska vara effektiv, likvärdig och rättssäker. Det handlar bland annat om **budgetlagen** (2011:203) där det framgår att god hushållning ska iakttas i den statliga verksamheten.¹⁶ För bidragsgivningen handlar det enligt Riksrevisionen om att bidrag endast ska gå till organisationer, verksamheter och projekt som är berättigade till det. För staten handlar det om att inte finansiera samma sak flera gånger (så kallad dubbelfinansiering) om det inte är tillåtet, eller på annat sätt överkompensera bidragsmottagarna, till exempel genom att betala ut för stora belopp.

Det handlar också om **förvaltningslagen** (2017:900) där det framgår att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Av förvaltningslagen framgår även det så kallade utredningsansvaret, vilket innebär att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Myndigheten ska bland annat genom frågor och påpekanden verka för att en ansökan ska förtydligas eller kompletteras.¹⁷

¹⁵ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

¹⁶ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁷ 9 och 23 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Det finns också bestämmelser i **myndighetsförordningen** (2007:515) om att verksamheten ska bedrivas effektivt enligt gällande rätt och att den ska redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.¹⁸ Av förordningen framgår också att myndigheten fortlöpande ska utveckla verksamheten, samt genom samarbete med andra myndigheter ta tillvara de fördelar som kan vinnas för såväl enskilda som för staten som helhet.¹⁹ Myndighetsförordningen ställer också krav på intern styrning och kontroll.²⁰

Delfråga 1: Hanterar de bidragsgivande myndigheterna på ett effektivt sätt kraven på bidragens tillgänglighet och en godtagbar kontroll?

En effektiv bidragsgivning förutsätter dels att bidragen är tillgängliga för respektive målgrupp, dels att den bidragsgivande myndigheten på ett rimligt sätt kan säkerställa att bidragen endast går till organisationer och verksamheter som är berättigade till det.

Bidragens *tillgänglighet* handlar om att potentiella bidragsmottagare på ett enkelt sätt kan få information om vilka bidrag som finns tillgängliga, hur bidragen kan sökas samt vilka villkor som gäller. Ansökningsförfarandet behöver också vara genomtänkt och väl utformat. Den beslutande myndigheten behöver samla in den information som krävs för ett korrekt och rättssäkert beslutsfattande. Samtidigt ska den administrativa hanteringen vara så enkel och smidig som möjligt för såväl sökande som ansvariga myndigheter.

När det gäller frågan om vad som är en *godtagbar kontroll* utgår vi från de strukturella villkor för statsbidrag till civilsamhällets organisationer som riksdag och regering har lagt fast.²¹ Av dessa framgår bland annat att bidrag kan lämnas till en organisation som saknar vinstsyfte, och som har ett syfte som överensstämmer med syftet för det aktuella bidraget. Syftet ska också vara förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Organisationen ska också vara demokratiskt uppbyggd och i sin verksamhet respektera demokratin idéer. Detta inkluderar bland annat principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling.

¹⁸ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁹ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁰ 4 § 4 myndighetsförordningen (2007:515).

²¹ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

Övriga principer handlar om geografisk spridning, kravet på medlemmar, att verksamheten ska ha bedrivits under en viss tid samt att organisationen inte har skatteskulder eller är försatt i konkurs. I bilaga 2 redovisas en komplett lista över de strukturella villkoren för bidrag. I kapitel 3 besvarar vi den första delfrågan, och i samband med det utvecklar och konkretiserar vi i viss mån ovanstående bedömningsgrunder.

Delfråga 2: Är regeringens styrning, samordning och uppföljning av bidragsgivningen effektiv?

När det gäller att bedöma denna delfråga utgår vi från de principer för styrning av statliga bidrag till det civila samhällets organisationer som regeringen har formulerat och riksdagen ställt sig bakom. Enligt dessa principer bör bidragssystemen kunna variera och anpassas efter olika verksamhetsområdens behov och därmed även se olika ut. Däremot bör en enhetlig terminologi eftersträvas. Vidare bör bidragsnivåerna regelbundet följas upp och då särskilt bevaka att de generella bidragen ökar i förhållande till de mer detaljstyrda, och att detta ska vara fallet inom varje bidragssystem. Som exempel på generella bidrag nämns organisationsbidrag, och som exempel på mer detaljstyrda bidrag nämns projekt- och verksamhetsbidrag.²²

Principerna lägger även fast att större och mer permanenta bidrag till det civila samhällets organisationer normalt bör grundas på förordningar. Likaså bör ett övergripande syfte anges för alla bidrag. Vidare konstateras att det bör finnas mätbara mål för alla bidrag utom för organisationsbidragen. Bedömningar av resultat och effekter ska göras för alla bidrag med undantag för organisationsbidragen, där mer övergripande utvärderingar i stället bör genomföras.²³

Enligt styrningsprinciperna ska det även ställas krav på att alla bidragsmottagande organisationer har en god ekonomisk redovisning. Det konstateras också att återrapporteringskraven kan variera beroende på bidragsform, samt att oberoende utvärderingar bör genomföras för alla bidrags- och ersättningssystem.²⁴ I bilaga 3 redovisas en fullständig lista över styrningsprinciperna. I kapitel 4 besvarar vi den andra delfrågan, och i samband med det utvecklar och konkretiserar vi i viss mån ovanstående bedömningsgrunder.

²² Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

²³ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

²⁴ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen bygger huvudsakligen på intervjuer och dokumentstudier vid fyra bidragsgivande myndigheter samt tre departement inom Regeringskansliet. Därutöver har statistik över myndigheternas fördelning av statsbidrag under perioden 2017–2021 använts för att beskriva och analysera verksamheten. I granskningen ingår även en analys av de bidragsförordningar som reglerar relevanta statsbidrag samt litteraturstudier och intervjuer med experter på området. I bilaga 1 beskrivs granskningens metoder och genomförande mer utförligt.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Leif Svensson (projektledare), Emma Wallin och Elsa Österlund. Lena Olsson, Tove Ahlsten, Lovisa Lehto och Sofia Söderlind har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Staffan Johansson, professor emeritus vid Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete. Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet), Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Socialstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Det granskade området

Civilsamhället kan få bidrag från staten, regioner, kommuner och privata aktörer. Statsbidrag fördelas i första hand av statliga myndigheter, men i vissa fall även direkt av regeringen. En del statsbidrag fördelas också av ideella organisationer som gör detta i myndighets ställe. Detta gäller bland annat Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet.²⁵ Vi har valt ut fyra myndigheter som sammantaget betalade ut ungefär 1,4 miljarder kronor 2021 i form av 36 statsbidrag till civilsamhället.²⁶

2.1 Statsbidrag till civilsamhället

Statsbidrag till civilsamhällets organisationer betalas i princip ut i tre former: organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. Något förenklat kan sägas att organisationsbidragen betalas utför vad organisationerna *är* medan verksamhets- och projektbidrag betalas ut för vad organisationerna *gör*. Den politiska ambitionen är att organisationsbidragens andel ska vara hög eftersom det ökar förutsättningarna för organisationerna att bedriva sin verksamhet utan otillbörlig styrning från statens sida. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 4.

Organisationsbidragen beräknas vanligen utifrån organisationernas medlemsantal eller liknande. Vid ansökan eller rekvisering av bidraget anger organisationen exempelvis hur många medlemmar man har året innan bidragsåret. När myndigheten vet storleken på anslaget för det aktuella bidraget och hur många godkända ansökningar/rekvisitioner som har inkommit kan bidraget per medlem eller motsvarande beräknas och därmed också det totala bidraget till organisationen. Organisationsbidragen beräknas alltså med ett tillbakablickande perspektiv, även om besluten gäller för kommande verksamhetsår. För myndigheterna blir det centralt att kontrollera att medlemsstatistiken är korrekt.

Projekt- och verksamhetsbidragen beräknas utifrån vad organisationerna åtar sig att göra i framtiden, vanligen nästkommande bidragsår. Till skillnad från organisationsbidragen har de därmed ett mer framåtriktat perspektiv. Projektbidrag bestäms också genom att en ansökan vägs mot en annan, vilket inte är fallet med organisationsbidrag. I det senare fallet får man en del av den förutbestämda kakan, och hur stor den delen blir bestäms av hur många godkända organisationer som söker. När det gäller projekt- och verksamhetsbidrag har myndigheten helt andra möjligheter att bestämma bidragets storlek med hänsyn till ett projekts eller en

²⁵ Se till exempel prop. 2021/22:272, s. 25 f.

²⁶ Riksrevisionens bearbetning av utbetalningsdata från de fyra granskade myndigheterna. Se bilaga 6 för en lista över de aktuella statsbidragen.

verksamhets angelägenhetsgrad och kvalitet. Det innebär samtidigt att det ställs större krav på att myndigheten har god sakkompetens för att kunna bedöma detta. För en effektiv bidragsgivning är det därför centralt för myndigheten att dels i förväg kunna bedöma ansökningarnas relevans och genomförbarhet, dels i efterhand kunna bedöma och kontrollera hur pengarna har använts och om det har gett avsett resultat. Generellt innebär projekt- och verksamhetsbidrag högre administrationskostnader för både organisationerna och de bidragsgivande myndigheterna.

Gemensamt för samtliga statsbidrag är att medlen ska användas på ett sätt som är förenligt med bidragens syfte. För projekt- och verksamhetsbidragens del innebär det att medlen ska användas på det sätt som organisationen har angivit i sin bidragsansökan. För organisationsbidragen finns inte någon sådan precisering och organisationerna har därmed större möjligheter att fritt använda medlen så länge det sker i linje med bidragets syfte. Det innebär givetvis inte att privat konsumtion av något slag skulle vara tillåtet. För att möjliggöra kontroll av bland annat detta måste organisationerna ha en ordnad ekonomisk redovisning. Ibland ställer respektive bidragsförordning explicita krav på detta.²⁷

2.2 Regeringens och Regeringskansliets roll

Ekonomiskt stöd till civilsamhället är ett av de verktyg som regeringen använder för att uppnå målen för civilsamhällespolitiken. Stöd till civilsamhället kan också vara ett sätt att uppnå målen för andra politikområden, till exempel jämställdhets- och ungdomspolitik. Regeringen bestämmer i vilka former som myndigheterna ska betala ut stöd till civilsamhället. I första hand regleras detta genom bidragsförordningar men i viss mån även genom särskilda regeringsbeslut eller i myndigheternas regleringsbrev.

Utvecklingsarbetet kring statsbidrag till civilsamhället bedrivs i en interdepartemental arbetsgrupp (fortsättningsvis IDA-gruppen), med representanter från ett 15-tal enheter vid olika departement. Här finns utrymme att diskutera utvecklingsfrågor och bidragssystem, och gruppen fungerar även som en beredningsgrupp för frågor som behöver stämmas av. Under den granskade perioden har Kulturdepartementet varit sammankallande för gruppen som träffas cirka fyra gånger om året. IDA-gruppen skapades genom ett regeringsbeslut i samband med propositionen *En politik för det civila samhället*.²⁸

²⁷ Däremot omfattas som huvudregel inte ideella föreningar eller registrerade trossamfund av bokföringslagen (1999:1078). Se 2 kap. 2 § bokföringslagen.

²⁸ Prop. 2009/10:55.

Varje gång ett nytt statsbidrag inrättas har Regeringskansliet en dialog med den bidragsgivande myndigheten, som då har möjlighet att ge sin bild av vilka administrativa kostnader som förväntas tillkomma. Myndighetens kostnader för kontrollen kan bland annat förväntas variera med hur efterfrågat bidraget är och komplexiteten i bidragets utformning. Regeringen följer upp myndigheternas kostnader för kontroll i myndighetsdialogen och årsredovisningen. Däremot finns det inga schablonvärden för hur mycket kontroll på en viss nivå förväntas kosta givet olika förutsättningar. Kontrollen ska som regel rymmas inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag. Det är upp till myndigheten själv att avgöra hur anslaget ska fördelas mellan olika ändamål, till exempel kontroll. När det gäller MUCF har dock regeringen gett myndigheten ett särskilt uppdrag att förstärka kontrollen och även förstärkt förvaltningsanslaget med anledning av det.²⁹

I sin proposition för civilsamhällespolitiken föreslår regeringen ett system för uppföljning av politiken gentemot målen. Utgångspunkten för uppföljningen är sex grundläggande principer som berörda parter har enats om för statens relation till civilsamhället. Dessa principer handlar om bland annat civilsamhällets oberoende och självständighet samt långsiktighet i bidragsgivningen. I bilaga 4 beskrivs dessa principer mer utförligt.³⁰

2.3 De bidragsgivande myndigheternas roll och uppgifter

De fyra myndigheter som ingår i Riksrevisionens granskning har fått varierande uppdrag av regeringen när det gäller hur många statsbidrag till civilsamhället som de ska hantera samt i vilken form bidragen ska utgå.

Socialstyrelsen har flest bidrag och fördelar mest pengar till civilsamhället, framför allt för verksamhet som ska utföras. 2021 fördelade myndigheten cirka 760 miljoner kronor till knappt 500 organisationer.³¹ MUCF fördelar en stor och ökande bidragssumma. 2021 ökade MUCF:s sammanlagda bidragssumma kraftigt till cirka 510 miljoner kronor vilken fördelades på lite drygt 250 organisationer.³² Fördelningen mellan projekt- och verksamhetsbidrag är förhållandevis jämn. SST fördelar förhållandevis små belopp. 2021 fördelade myndigheten totalt cirka 104 miljoner kronor till något över 160 organisationer.³³ Jämställdhetsmyndigheten

²⁹ Intervju med företrädare för Socialdepartementet och Kulturdepartementet 2022-11-22.

³⁰ Prop. 2009/10:55.

³¹ Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Socialstyrelsen.

³² Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från MUCF.

³³ Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från SST. I SST:s bidragsgivning används begreppen "trossamfund" och "församlingar". I rapporten benämner vi alla bidragsmottagare som "organisationer". Detta begrepp inkluderar alltså både trossamfund och församlingar.

har få bidrag och fördelar förhållandevis lite pengar. 2021 fördelade myndigheten cirka 34 miljoner kronor till något över 80 organisationer.³⁴ Tabellen nedan sammanfattar skillnaderna mellan myndigheterna.

Tabell 1 De granskade myndigheternas statsbidragsgivning till civilsamhället – vissa grundläggande uppgifter avseende åren 2021 respektive 2022

	Jämställdhets- myndigheten	SST	MUCF	Socialstyrelsen
Budget för statsbidrags- verksamheten (mnkr) ³⁵	6,7	2,0	14,2	20,8
Antal årsarbetskrafter ^{35*}	6,15	3,00	18,20	12,75
Antal förordningar	2	1	12	10
Antal statsbidrag ³⁶	2	5	13	14
Summa utbetalt bidrag (mnkr)	34	104	510	764
Antal organisationer som fått stöd ^{**}	80	164	258	481
Max. utbetalt belopp (tkr)	1 055	10 795	37 000	67 795
Min. utbetalt belopp (tkr)	161	18	70	5
Median (tkr)	360	154	1 464	610
Snittbidrag per organisation (tkr)	424	634	1 976	1 588

Källa: Riksrevisionens bearbetning av utbetalningsdata med mera från respektive myndighet.

* Uppgiften avser 2022.

** Uppgiften baseras på antalet unika organisationsnummer.

Som framgår av tabellen har de fyra myndigheterna olika förutsättningar att kontrollera bidragsgivningen, följa upp bidragen samt utveckla verksamheten.

³⁴ Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Jämställdhetsmyndigheten.

³⁵ Gäller statsbidragsverksamheten och innefattar handläggande personal, chefer och stöd för att hantera ekonomi, administration och juridiska frågor etc.

³⁶ De statsbidrag som ingår i granskningen redovisas i bilaga 6. Av bilagan framgår att vi har räknat antalet statsbidrag på följande sätt: alla statsbidrag med en egen benämning (eget namn) har räknats som ett statsbidrag. Det innebär exempelvis att SST har 5 statsbidrag trots att alla dessa regleras i en enda förordning. Det innebär också att ett statsbidrag med ett namn som kan utgå i flera olika former (t.ex. projekt- eller verksamhetsbidrag) ändå bara räknas som ett statsbidrag.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)

2021 hade MUCF 105 anställda³⁷ och ett förvaltningsanslag på lite drygt 51 miljoner kronor³⁸. För MUCF är bidragsgivningen en central del av verksamheten och en del av både ungdoms- och civilsamhällespolitiken.³⁹ När MUCF omlokaliseras till Växjö 2019 byttes i stort sett hela personalstyrkan ut. Då ökade även andelen personal med erfarenhet från myndighetsarbete medan de med erfarenhet från arbete inom civilsamhället minskade.⁴⁰

Myndigheten för stöd till trossamfund (SST)

2021 hade SST 12 anställda⁴¹ och ett förvaltningsanslag på lite drygt 13 miljoner kronor⁴². Myndighetens huvuduppdrag är att fördela statsbidrag, ta fram kunskap om trossamfund, föra dialog med trossamfunden samt att handlägga frågor om trossamfundens roll i krisberedskapssamordning.⁴³ Bidragsgivningen utgör basen i myndighetens verksamhet. Den bäddar för goda kontakter med trossamfunden och insyn i deras verksamhet.⁴⁴

Jämställdhetsmyndigheten

2021 hade Jämställdhetsmyndigheten 97 anställda⁴⁵ och ett förvaltningsanslag på drygt 75 miljoner kronor⁴⁶. Myndigheten inrättades 2018 och ska verka för ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken, bland annat genom uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd.⁴⁷ När granskningen genomfördes var statsbidragsgivningen en relativt perifer del av myndighetens verksamhet och den enda uppgiften som innebar myndighetsutövning.⁴⁸ Sedan dess har verksamheten ökat. Bidragssumman har mer än fördubblats och myndigheten har utökat personalresurserna.⁴⁹

³⁷ MUCF, *Årsredovisning 2021, 2022*.

³⁸ Regeringsbeslut Ku2021/01557.

³⁹ Intervju med företrädare för MUCF, 2022-06-01 B.

⁴⁰ Intervju med handläggare på MUCF, 2022-06-02.

⁴¹ SST, *Årsredovisning 2021, 2022*.

⁴² Regeringsbeslut Ku2021/02522.

⁴³ 1 § förordningen (2017:104) med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund.

⁴⁴ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-24.

⁴⁵ Jämställdhetsmyndigheten, *Årsredovisning 2021, 2022*.

⁴⁶ Regeringsbeslut A2021/02085.

⁴⁷ Förordningen (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

⁴⁸ Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21 B.

⁴⁹ Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2023-02-27.

Socialstyrelsen

2021 hade Socialstyrelsen 844 anställda⁵⁰ och ett förvaltningsanslag på drygt 772 miljoner kronor⁵¹. Myndigheten ska verka för en god hälsa och social välfärd samt för stödsatser, omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen.⁵² 2021 fördelade myndigheten statsbidrag om totalt 22,1 miljarder kronor, varav 760 miljoner kronor avsåg civilsamhället. Socialstyrelsen fördelar därmed i huvudsak statsbidrag till andra mottagare (kommuner och regioner) än civilsamhället.⁵³ Bidraget är ändå det största bland de fyra granskade myndigheterna.

2.4 Kontroll i ett tillitsbaserat system

En effektiv bidragsgivning förutsätter att bidragen endast går till organisationer och verksamheter som är berättigade till det. För att myndigheterna ska kunna säkerställa detta behöver de tillgång till relevant och tillförlitlig information om organisationerna och deras verksamhet. Dels för att kontrollera om de uppfyller villkoren för att vara bidragsberättigade, dels för att fastställa bidragets storlek utifrån verksamhetens omfattning (organisationsbidrag) eller angelägenhet och kvalitet (verksamhets- och projektbidrag). Den typ av information det handlar om bestäms i stor utsträckning av respektive bidragsförordning, eller motsvarande reglering.

Självva utgångspunkten i det tillitsbaserade bidragssystemet är att myndigheterna ska kunna lita på de uppgifter som organisationerna lämnar. Samtidigt finns det vissa krav i syfte att öka uppgifternas tillförlitlighet. För det första ställs det krav på att den person som lämnar uppgifter för organisationens räkning ska vara godkänd som uppgiftslämnare. Det kan till exempel vara organisationens firmatecknare. För det andra ska organisationen vanligen skicka med vissa dokument för att styrka uppgifterna i ansökan eller redovisningen. Exempel på detta är organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, årsmötesprotokoll samt vissa räkenskaper. Ytterligare en åtgärd för att öka tillförlitligheten är att någon oberoende part, vanligen en revisor, intygar informationens riktighet. Revisorn kan dels vara vald ur organisationens egna led, dels vara externt rekryterad i form av en godkänd eller auktoriserad revisor. De båda senare kategorierna står under Revisorsinspektionens tillsyn.⁵⁴

⁵⁰ Socialstyrelsen, *Årsredovisning 2021, 2022*.

⁵¹ Regeringsbeslut S2021/07588.

⁵² Socialstyrelsen, *Årsredovisning 2021, 2022*.

⁵³ Uppgift från Socialstyrelsen via e-post, 2023-02-27.

⁵⁴ Se 1 § förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsinspektionen.

Det grundläggande problemet med uppgifter som lämnas av organisationerna är att det finns en inneboende risk att de inte stämmer överens med verkligheten. Anledningen till detta är att lämnade uppgifter kan ha en direkt inverkan på om och hur mycket pengar de beviljas. Det kan också bero på bristande kännedom om kraven och regelverken. Även om den absoluta majoriteten vill ange korrekta uppgifter så finns det alltid en risk att inte alla gör det. Riskerna varierar från att något överdriva verksamhetens omfattning till att presentera luftslott eller bedriva en verksamhet som strider mot samhällets grundläggande värderingar. Enligt Riksrevisionens bedömning kvarstår dessa risker även om de i viss mån kan minskas genom att det ställs krav på till exempel uppgiftslämnaren. Dokument kan alltid fabriceras och om jävsförhållanden inte kontrolleras så behöver ett intygande inte vara värt särskilt mycket. Intygande från externa revisorer, godkända eller auktoriserade, ökar trovärdigheten i lämnade uppgifter. Men när externa revisorer används avser deras intygande vanligen endast en begränsad del av uppgiftslämnandet.

Myndigheterna kan också inhämta information på eget initiativ: antingen för att kontrollera de uppgifter som organisationerna själva har lämnat, eller för att kontrollera andra aspekter som är viktiga för en korrekt bidragsgivning. På marginalen kan myndigheterna också få mer eller mindre välgrundade tips om misstänkta oegentligheter från någon utomstående part, såsom en enskild person eller konkurrerande förening.

Nedan listas några sätt som myndigheterna kan använda för att inhämta information på eget initiativ:

- begära in kompletterande uppgifter från organisationen
- inhämta uppgifter från annan myndighet
- ge utredningsuppdrag till externa experter
- bedriva egen "spaning" på internet och i sociala medier
- fysiskt besöka den aktuella organisationen.

Att en myndighet ska inhämta viss information från andra myndigheter regleras i viss utsträckning av bidragsförordningarna. Exempelvis ska myndigheterna oftast kontrollera med Skatteverket respektive Kronofogdemyndigheten att den aktuella organisationen inte har skatteskulder eller är försatt i konkurs. Myndigheterna ska också kontrollera att en organisation inte får ersättning för samma sak från flera myndigheter. Det är emellertid inte alltid är så lätt, vilket vi återkommer till senare (avsnitt 3.4.3). Om man vill begränsa den administrativa bördan för

organisationerna så är det också en fördel ju mer av informationsinhämtningen som kan skötas av de bidragsgivande myndigheterna.

Verksamhetsbesök är ett skarpt instrument för att kontrollera att en organisation faktiskt existerar och bedriver legitim verksamhet. Sådana besök kan vara såväl oanmälda som aviserade i förväg, och de kan ha ett mer eller mindre uttalat kontrollfokus.⁵⁵ Vid besöken kan myndighetsrepresentanterna få en bild av hur verksamheten fungerar samt hur organisationen hanterar den ekonomiska redovisningen och sina medlemsregister. En ytterligare fördel med besöken är att seriösa organisationer får en chans att visa upp den angelägna verksamhet de bedriver för bidragsgivaren. Nackdelen med denna insats är att den är resurskrävande och därför måste användas med viss urskiljning, exempelvis med utgångspunkt i en riskbedömning.

⁵⁵ Problemet med förannonserade besök är att organisationen kan ge en tillrättalagd bild som inte överensstämmer med hur det brukar se ut. Samtidigt kan oanmälda besök innebära att man kommer vid en verksamhetsmässigt olämplig eller icke-representativ tidpunkt. En variant av oanmälda besök är att inte alls ge sig till känna för att på så sätt minska risken för att få en förvanskad bild genom tillrättalagt beteende. Besläktade sätt att minska risken för bedrägerier kan vara att fysiskt kontrollera den adress som organisationen uppgivit, eller att ställa krav på fysisk inställelse i samband med ansökan eller redovisning, eller att ställa krav på deltagande i någon utbildningsinsats som villkor för att få bidrag.

3 Myndigheternas insatser för att tillgängliggöra och kontrollera statsbidragen

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Många organisationer har svårt att hitta information om bidragen trots myndigheternas insatser. Det gäller framför allt organisationer som inte har anställda som kan söka information om bidragen. Den ojämna tillgången till information kan innebära att redan resursstarka organisationer gynnas i bidragsgivningen.

Myndigheterna har etablerat rutiner och processer för att genomföra grundläggande kontroll av sin bidragsgivning. En ökad medvetenhet om riskerna för fusk och missbruk kan också, om än i varierande grad, noteras bland de granskande myndigheterna. Särskilt bör MUCF framhållas eftersom myndigheten under senare tid har vidtagit flera åtgärder för att skärpa sin kontroll.

Samtidigt förlitar sig myndigheterna i stor utsträckning på den information som de sökande organisationerna själva lämnar, och kontrollerar endast i begränsad utsträckning de faktiska omständigheterna. Bland annat genomförs riskbaserade verksamhetsbesök förhållandevis sällan. Mot bakgrund av den förändrade riskbilden är detta inte tillräckligt för att på ett rimligt sätt säkerställa att bidrag endast går till organisationer och verksamheter som är berättigade till det.

Av granskningen framgår att de uppgifter som sökande organisationer lämnar till bidragsgivande myndigheter och Skatteverket inte alltid är fullständiga eller tillförlitliga. Detta kan i viss mån förklaras av att alla bidragsmottagare inte känner till vad som krävs. Men det finns också en risk att vissa organisationer medvetet utnyttjar den tillit som bidragsgivningen bygger på, och de bidragsgivande myndigheterna har svårt att kontrollera om otillåten dubbelfinansiering eller överkompensation förekommer. En viktig orsak till det är att det inte finns någon lättillgänglig information för myndigheterna om vilka bidrag som andra myndigheter betalar ut till olika organisationer. Sammantaget innebär detta en påtaglig risk för att statsbidrag betalas ut på oriktiga grunder.

Myndigheterna har periodvis höga kostnader för externt stöd i form av konsulter. En av orsakerna till detta är att myndigheterna saknar egna resurser för att utreda viss typ av misstänkta oegentligheter. Det finns också skillnader mellan myndigheterna när det gäller antalet återkrav.

3.2 Många föreningar har svårt att hitta information om bidragen trots myndigheternas insatser

En effektiv bidragsgivning förutsätter att potentiella bidragsmottagare på ett enkelt sätt kan få information om vilka bidrag som finns att söka, hur de kan sökas samt vilka villkor som gäller. Ansökningsförfarandet behöver också vara genomtänkt och väl utformat. Den beslutande myndigheten behöver samla in den information som krävs för ett korrekt beslutsfattande. Samtidigt ska den administrativa hanteringen vara så enkel och smidig som möjligt för såväl sökande som ansvariga myndigheter.

3.2.1 Endast en av fyra föreningar anser det lätt att hitta information om statliga bidrag

På regeringens uppdrag genomför MUCF varje år en enkätundersökning bland landets ideella föreningar. Syftet är att följa upp villkoren för det civila samhället. Undersökningen från 2021 visar att endast 27 procent av föreningarna tycker att det är lätt att hitta information om de statliga bidrag som finns att söka. Det kan jämföras med de kommunala bidragen där 42 procent av föreningarna, enligt samma undersökning, tycker att det är lätt att hitta information. Föreningar som har anställda anger i högre utsträckning att det är lätt att hitta information, än föreningar utan anställda.⁵⁶ Det tyder på att stora och etablerade föreningar med många anställda och mycket resurser har lättare att hitta information, och därför kan gynnas i konkurrensen om statsbidrag.

Ovanstående problembild får i viss mån också stöd av våra intervjuer med handläggare och chefer på de granskade myndigheterna. De bidragsmottagande organisationerna har framfört att det finns ett behov av mer dialog med MUCF, såväl kontinuerligt som när myndigheten exempelvis ändrar sina rutiner i samband med ansökan och återrapportering.⁵⁷ Enligt handläggare på Socialstyrelsen anser vissa av de sökande organisationerna att det är för mycket byråkrati i bidragshanteringen, och myndigheten får ibland frågor om ansökan och synpunkter på att det är krångligt att använda e-tjänsten.⁵⁸ Även företrädare för Jämställdhetsmyndigheten uppger att en del av de sökande organisationerna anser att det digitala ansökningsystemet är besvärligt.⁵⁹

⁵⁶ MUCF, *Ett år av utmaningar... Uppföljning av ideella förenings villkor, 2021*, s. 37 f.

⁵⁷ MUCF, *Organisationsbidragens användning och effekter 2021, 2021*.

⁵⁸ Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23.

⁵⁹ Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21 A.

3.2.2 Myndigheterna genomför olika informationsinsatser

De fyra myndigheterna har olika sätt att nå ut till målgruppen. För att sprida information om bidragen och aktuella ansökningsomgångar används i regel myndighetens webbplats eller nyhetsbrev.⁶⁰ På webbplatserna finns också kontaktuppgifter till avdelningen för statsbidrag, eller motsvarande, för den som vill ställa frågor.⁶¹ MUCF och Jämställdhetsmyndigheten använder också sociala medier för att nå ut med information.⁶² Företrädare för SST uppger att de har kontakt med trossamfunden minst en gång per månad om bidragsfrågor.⁶³ I vissa fall håller myndigheterna också informationsträffar med potentiella sökande eller möten med de organisationer som blivit beviljade bidrag.⁶⁴

Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen redovisar på sina webbplatser vilka organisationer som har beviljats bidrag.⁶⁵ Samtliga granskade myndigheter har på sina webbplatser information om vad som krävs och förväntas för att bli beviljad statsbidrag.⁶⁶

Samtliga fyra myndigheter uppger i intervjuer att de känner sin målgrupp väl eftersom det till stor del är samma organisationer som söker bidrag varje år.⁶⁷ Systemet för statsbidrag till trossamfund är utformat på ett sådant sätt att endast en begränsad krets av trossamfund kan komma i fråga för de bidrag SST fördelar. Det är regeringen som beslutar vilka som tillhör kretsen av bidragsberättigade⁶⁸, och en

⁶⁰ Intervju med företrädare för MUCF, 2022-06-01 B; Uppgift från SST via e-post, 2022-09-28; Intervju med handläggare på Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21; Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-23 A.

⁶¹ Uppgift från MUCF via e-post, 2022-09-28; Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21 A; Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23; SST, "Kontakt personal", hämtad 2023-02-24.

⁶² Intervju med företrädare för MUCF, 2022-06-01 B; Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post 2023-02-27.

⁶³ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-25.

⁶⁴ Intervju med företrädare för MUCF, 2022-06-01 B; Intervju med handläggare på Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21.

⁶⁵ Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2022-12-01; Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23.

⁶⁶ Socialstyrelsen, "Organisationer", hämtad 2023-02-24; Jämställdhetsmyndigheten, "Sök statsbidrag", hämtad 2023-02-24; MUCF, "Statsbidrag", hämtad 2023-02-24; SST, "Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund", hämtad 2023-02-24.

⁶⁷ Intervju med handläggare på MUCF, 2022-06-02; Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-23 A; Intervju med handläggare på Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21.

⁶⁸ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-24. Se 3 och 4 § lagen (1998:1593) om trossamfund och 3 § förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund.

organisation kan bara få statsbidrag om den är del av ett statsbidragsberättigat trossamfund⁶⁹.

Riksrevisionens analys av myndigheternas utbetalningar (se tabell 6 i bilaga 5) indikerar dock att förhållandevis många sökande organisationer är nya för myndigheterna. Knappt hälften (46 procent) av de organisationer som fick bidrag från MUCF hade fått det minst fyra gånger, vanligen fem, under en femårsperiod. Det vill säga i stort sett varje år. Antalet organisationer som fick bidrag vid enbart ett tillfälle under perioden låg någonstans i intervallet 10–27 procent.⁷⁰ Motsvarande uppgifter för Jämställdhetsmyndigheten var 54 respektive 13–36 procent, och för Socialstyrelsen 46 respektive 17–31 procent. I SST:s fall var motsvarande uppgifter 22 respektive 19–45 procent vilket kan tyckas förvånande med tanke på att organisationsbidragen i princip utgår till samma trossamfund varje år. Förklaringen är att vissa bidrag lämnas direkt till församlingarna, och att dessa bidrag typiskt sett bara lämnas under en begränsad tid (något eller några år).⁷¹

För att höja kvaliteten på projekten har Jämställdhetsmyndigheten en dialog med sökande av projekt- och verksamhetsbidrag där de kan "testa sin idé" hos bidragshandläggarna. Det innebär att de sökande kan skicka in sin idé och efter det ha ett kortare telefonsamtal för att få återkoppling utifrån bestämmelserna i den aktuella förordningen. Där kan bidragshandläggaren ge mer riktad och behovsanpassad stöd. Tanken med projektet är att styra upp kontakterna med de sökande i samband med utlysning och höja kvaliteten på ansökningarna.⁷² Jämställdhetsmyndigheten bjuder också in till projektledarträffar när projekten startar, för att berätta om krav och regler. I slutet av projektperioden informeras projektledarna om hur de ska redovisa.⁷³ I våra intervjuer med företrädare för myndigheten framkommer att det finns en vision om att utveckla stödet ytterligare, så att de sökande organisationerna får en bättre förståelse för vad det innebär att få statsbidrag, innan de söker. Samtidigt framförs att det är svårt att hitta den optimala nivån på tillräcklig och tydlig information eftersom resurserna är begränsade.⁷⁴

⁶⁹ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-25. Enligt 3 § lagen (1998:1593) om trossamfund får statsbidrag endast lämnas till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och som är stabilt och har egen livskraft.

⁷⁰ Vi har data för en femårsperiod. Om en organisation som endast fått bidrag ett år under den perioden har fått detta bidrag år 1 eller år 5 så kan vi inte veta om det var det sista respektive det första året i en serie av år med bidrag. Därför kan vi inte ange ett exakt värde utan endast ett intervall.

⁷¹ Uppgift från SST via e-post, 2023-02-24.

⁷² Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21 A.

⁷³ Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2023-02-27.

⁷⁴ Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21 A.

3.2.3 Myndigheterna arbetar för att underlätta ansökningsförfarandet

MUCF, Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen har en e-tjänst för ansökan om statsbidrag. Dessa e-tjänster innehåller vissa obligatoriska moment för att ansökan ska bli så korrekt ifylld som möjligt och alla obligatoriska dokument bifogas.⁷⁵ SST har ett manuellt ansökningsförfarande där trossamfunden ansöker på en särskild blankett.⁷⁶ SST genomför dock ett digitaliseringsprojekt som beräknas vara i drift under år 2024.⁷⁷ När det gäller organisationsbidrag fördelas medel utifrån en modell som utgår från antalet betjänade inom trossamfunden.⁷⁸ Även Socialstyrelsen kan i vissa enstaka fall ta emot ansökningar i pappersformat. Det gäller bidraget för att motverka ofrivillig ensamhet bland äldre, där myndigheten tar emot ansökan i pappersform för att målgruppsanpassa.⁷⁹

I ansökningsprocessen har MUCF:s handläggare kontakt med de allra flesta sökande organisationer, framför allt för att begära in kompletteringar. Det kan handla om att organisationen har lämnat in en handling som avser fel år eller att något är otydligt i ansökan. I princip alla ärenden behöver kompletteras i något avseende.⁸⁰ Av interna rutiner framkommer hur och när MUCF ska begära kompletteringar.⁸¹

Även Jämställdhetsmyndigheten ger de sökande möjlighet att komplettera sin ansökan.⁸² SST arbetar också med kompletteringar i form av nödvändiga bilagor och förtydliganden, ofta genom telefonkontakter. Kompletteringsprocessen brukar för båda myndigheterna ta ungefär tre veckor.⁸³

När en ansökan om statsbidrag kommer in till Socialstyrelsen kontrollerar en administratör att ansökan är komplett. Om något saknas skickar administratören en begäran om komplettering till den sökande organisationen. Organisationen får normalt sett en vecka på sig att inkomma med de kompletterande uppgifterna.⁸⁴

⁷⁵ Intervju med företrädare för MUCF, 2022-06-02 B; Jämställdhetsmyndigheten, *Introduktion statsbidrag*, 2021; Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten 2022-06-21 B; Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23.

⁷⁶ SST, "Bidrag", hämtad 2023-02-24.

⁷⁷ Uppgift från SST via e-post, 2023-02-24.

⁷⁸ SST, "Bidrag", hämtad 2023-02-24.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-23 C.

⁸⁰ Intervju med handläggare på MUCF, 2022-06-02.

⁸¹ Se till exempel MUCF, *Handläggningsprocessen steg för steg – projektstöd*, 2021.

⁸² Jämställdhetsmyndigheten, *Introduktion statsbidrag*, 2021.

⁸³ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-25; Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2023-02-27.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-23 A.

Kompletteringarna kan handla om att förtydliga ett mål eller vilka aktiviteter som är kopplade till målet. Olika målgrupper har olika förutsättningar att söka bidrag. Därför försöker Socialstyrelsen tydligt förklara vad den aktuella bidragsförordningen står för och vilka villkor som gäller. Handläggare som vi pratat med anser att det vid komplicerade ansökningsförfaranden är viktigt att göra det så enkelt som möjligt för organisationerna att söka.⁸⁵

3.3 Myndigheternas bidragsbeslut bygger i stor utsträckning på tillit

En effektiv bidragsgivning förutsätter att bidragen endast går till organisationer och verksamheter som är berättigade till det. Det förutsätter i sin tur att den bidragsgivande myndigheten har tillgång till relevant och tillförlitlig information om organisationerna och deras verksamhet. För att säkerställa detta behöver myndigheterna dels kontrollera den information som organisationerna själva lämnar, dels inhämta kompletterande information på egen hand. Myndigheternas kontrollinsatser bör vara riskbaserade.⁸⁶

3.3.1 Kontroll av om organisationerna är bidragsberättigade

Riksdag och regering har formulerat ett antal strukturella villkor som bör gälla som grundläggande förutsättningar för den statliga bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer. Villkoren innehåller bland annat följande:

1. Organisationens syfte ska vara förenligt med bidragets syfte och de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle. Organisationen får heller inte ha något vinstsyfte.
2. Organisationen ska vara demokratiskt uppbyggd och i sin verksamhet respektera demokratins idéer. Det senare inkluderar principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling.
3. Organisationen får inte ha skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller vara i likvidation eller försatt i konkurs.⁸⁷

⁸⁵ Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23.

⁸⁶ Se till exempel ESV, *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer*, 2015:43, och SOU 2019:35, *Vägledning för handläggare*.

⁸⁷ Prop. 2009/10:55, s. 148, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195. Se bilaga 2 för en fullständig förteckning över villkoren.

Kontroll av behörighet och syfte

MUCF och Jämställdhetsmyndigheten har rutindokument som beskriver vilka kontroller handläggarna ska göra för att avgöra om organisationen är behörig att ansöka om statsbidrag och om myndigheten ska pröva ansökan. Handläggarna kontrollerar exempelvis om ansökan kommit in i tid, om den avser rätt bidragsform och om organisationen funnits tillräckligt länge för att beviljas bidrag. Dessutom kontrolleras om organisationens syfte möter bidragets syfte, och att organisationen inte har ett vinstsyfte.⁸⁸ MUCF, Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen kontrollerar också att det är en behörig företrädare för organisationen som har lämnat uppgifter.⁸⁹ I Socialstyrelsens bidragsgivning har alla bidragsmottagande organisationer ett ombud som ansöker om bidrag och skickar in handlingar. Socialstyrelsen saknar rutindokument som beskriver kontrollen av organisationens syfte. I våra intervjuer med företrädare för Socialstyrelsen framkommer dock att handläggarna granskar organisationernas årsredovisningar, som ska vara styrkta av revisor, organisationernas stadgar och att organisationen har bedrivit verksamhet i minst två år (om det är ett krav för bidraget).⁹⁰ Utredarna granskar också organisationernas revisorsrapporter och årsredovisningar.⁹¹

För samtliga ärenden kontrollerar Jämställdhetsmyndigheten och MUCF att en revisor med rätt kvalifikationer har granskat föreningarna. När det gäller statsbidrag över fem prisbasbelopp kontrollerar myndigheterna med Revisorsinspektionen att det är en godkänd eller auktoriserad revisor som har signerat efterfrågade dokument.⁹² De sökande organisationerna uppger om de söker mer eller mindre än fem prisbasbelopp. 2021 motsvarade fem prisbasbelopp 238 000 kronor. Riksrevisionen noterar att det finns exempel på att beviljade bidragsbelopp hamnar precis under denna beloppsgräns. På Jämställdhetsmyndigheten hamnade lite drygt 40 procent av de beviljade bidragen för kvinnors organisering år 2021 några tusentals kronor under denna beloppsgräns. Tillsammans svarade dessa bidragsbeslut för ungefär 25 procent av årets utbetalningar för det bidraget.⁹³

⁸⁸ MUCF, *Hjälptext till bedömningsformuläret i UAS för UNG, 2021*; Jämställdhetsmyndigheten, *Mall handläggning*, 2019.

⁸⁹ MUCF, *Hjälptext till bedömningsformuläret i UAS för UNG, 2021*; Jämställdhetsmyndigheten, *Mall handläggning*, 2019; Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-23 C.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-23 C.

⁹¹ Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-24 B.

⁹² Jämställdhetsmyndigheten, *Handbok för statsbidrag*, 2022.

⁹³ Se diagram 4 i bilaga 5.

I SST:s fall är det regeringen som beslutar om vilka trossamfund som är statsbidragsberättigade.⁹⁴ Myndigheten gör därför inte någon kontroll av villkoren för att få bidrag. Det finns emellertid långt gångna förslag om att denna ordning ska ändras så att det i framtiden blir SST som beslutar om vilka trossamfund som ska vara bidragsberättigade.⁹⁵ Med en sådan ordning kommer kontrollkraven att öka avsevärt för SST:s del. SST har inte upprättat någon vägledning eller handbok för handläggningen. Eftersom handläggningen av samtliga bidrag under lång tid till största delen har utförts av en och samma person har upprättandet av en sådan vägledning inte varit någon prioriterad uppgift, och inte heller något som varit en förutsättning för att säkerställa en enhetlighet i handläggningen, enligt företrädare för SST.⁹⁶ Däremot finns en processbeskrivning och arbetsrutin för de flesta bidragen.⁹⁷ I arbetsrutinerna finns information om när på året olika handläggningsåtgärder ska vidtas, men de innehåller inte stöd för handläggarna i exempelvis bedömningsfrågor.⁹⁸ SST har också tillämpningsföreskrifter för alla sina bidrag. Dessa föreskrifter innehåller bland annat de krav som ställs på trossamfund för att bli beviljade statsbidrag.⁹⁹

Kontroll av demokrativillkor

När det gäller prövningen av om organisationen är demokratiskt uppbyggd har MUCF och Jämställdhetsmyndigheten rutindokument som beskriver vilka kontroller som ska göras. För alla sökande organisationer kontrollerar myndigheterna om frågan om ansvarsfrihet har behandlats på senaste årsmötet, om medlemmarna har utsett en styrelse eller motsvarande samt om medlemmarna har utsett en revisor. Dessa uppgifter framgår av organisationens årsmötesprotokoll. Vid fördjupade granskningar kontrolleras även om medlemskapet i organisationen är frivilligt, om medlemmarna har staddeenliga möjligheter att påverka verksamheten, om medlemmarna har beslutanderätt över

⁹⁴ Se 4 § lagen (1999:932) om stöd till trossamfund. Det innebär att det är regeringen som prövar om ett trossamfund bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och om trossamfundet är stabilt och har egen livskraft i enlighet med 3 § lagen om stöd till trossamfund.

⁹⁵ Prop. 2021/22:272. Propositionen återkallades dock av den tillträdande regeringen i november 2022 (skr. 2022/23:14).

⁹⁶ Uppgift från SST via e-post, 2022-09-28.

⁹⁷ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-24.

⁹⁸ Se till exempel SST, *Arbetsrutin för etableringsbidrag*, 2018.

⁹⁹ SST, *Lag, förordning och tillämpningsföreskrifter*, 2021.

verksamheten och om organisationen är självständig. Dessa frågor besvaras genom att handläggaren studerar organisationens stadgar.¹⁰⁰

Socialstyrelsen och SST saknar rutindokument som beskriver kontrollen av demokrativillkoren. För SST är granskningen av demokrativillkoret reaktiv, det vill säga att en sådan granskning görs om myndigheten får in uppgifter om avvikelser. Då tar SST en diskussion med trossamfundet i fråga och försöker "läka situationen".¹⁰¹ Handläggarna på Socialstyrelsen kontrollerar i nuläget demokrativillkoret genom att granska innehållet i stadgarna.¹⁰² Enligt handläggarna ska man inte göra kontroller som inte har tydligt stöd i förordningarna. En utökad kontroll förutsätter enligt handläggarna tydligare krav i förordningarna, och att myndigheten får ett utökat mandat och mer resurser. Socialstyrelsen har stor tillit till det organisationerna själva skriver. I våra intervjuer resonerar handläggarna kring riskerna med detta, exempelvis att organisationer kan fabricera stadgar och att det kan vara svårt att upptäcka om någon är odemokratisk enbart genom att studera dokument.¹⁰³ Enligt uppgift från Socialstyrelsen ska handläggarna vid behov och inom ramen för utredningsskyldigheten göra sökningar på internet och gå igenom organisationers webbsidor.¹⁰⁴

När det gäller demokratins idéer kontrollerar handläggarna på MUCF om organisationens verksamhet är förenlig med principen om alla människors lika värde genom att studera stadgar, årsmötesprotokoll, verksamhetsberättelse och andra policydokument. I rutindokumentet finns också beskrivet att handläggarna ska söka på organisationens namn på Google och kontrollera om det finns något som kan strida mot demokratins idéer.¹⁰⁵ I våra intervjuer med företrädare för MUCF framhålls att myndigheten visserligen har mandat att göra sökningar på internet men att man samtidigt riskerar att hamna i svåra bedömningsituationer.¹⁰⁶ Trots dessa bedömningssvårigheter gör MUCF sökningar på Google i alla ärenden, i enlighet med rutinerna.¹⁰⁷

Enligt Jämställdhetsmyndighetens handbok begärs ibland ytterligare underlag in för att utreda om organisationen respekterar demokratins idéer. Handläggaren kan

¹⁰⁰ MUCF, *Hjälpstext till bedömningsformuläret i UAS för UNG*, 2021; Jämställdhetsmyndigheten, *Mall handläggning*, 2019.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-25.

¹⁰² Uppgift från Socialstyrelsen via e-post, 2023-02-27.

¹⁰³ Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23.

¹⁰⁴ Uppgift från Socialstyrelsen via e-post, 2023-02-27.

¹⁰⁵ MUCF, *Hjälpstext till bedömningsformuläret i UAS för UNG*, 2021.

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för MUCF, 2022-06-01 B.

¹⁰⁷ Uppgift från MUCF via e-post, 2023-02-27.

ställa kompletterande frågor till organisationen eller granska andra dokument, extern kommunikation eller aktiviteter.¹⁰⁸ Den uttalade utgångspunkten för Jämställdhetsmyndigheten är att organisationer som söker bidrag hos myndigheten är seriösa och lämnar sanningsenliga uppgifter om organisationen och de projekt de avser att genomföra. Myndighetens utredningar bygger på de underlag och svar på frågor som de sökande organisationerna lämnar till myndigheten. Enligt sina styrdokument ska Jämställdhetsmyndigheten samtidigt verka för en rättssäker handläggning och genomföra de kontroller som reglerna kräver.¹⁰⁹ Jämställdhetsmyndigheten gör ingen egen kontroll av faktiska förhållanden genom till exempel verksamhetsbesök eller sökningar på internet. I intervjuer med företrädare för myndigheten medger de att det därför finns ett visst mått av osäkerhet, där myndigheten hoppas på att uppgifterna är korrekta.¹¹⁰

När det gäller att söka på Google för att undersöka den verksamhet som bedrivs av de organisationer som söker bidrag ser företrädare för Jämställdhetsmyndigheten problem med ett sådant arbetssätt. Framför allt ser man svårigheter med källkritik, rättssäkerhet och likabehandling. Cheferna beskriver dock att det med tiden uppstår en annan typ av kontroll. Den kontrollen handlar både om handläggarna, som med tiden lär känna organisationerna och får bättre kunskap om deras verksamhet, och om organisationerna, som i viss utsträckning kontrollerar varandra på grund av konkurrensen om pengarna.¹¹¹

Kontroll av skulder och dylikt

Handläggarna vid MUCF och Jämställdhetsmyndigheten kontrollerar att organisationerna inte har skulder för svenska skatter och avgifter hos Kronofogdemyndigheten, är i likvidation eller försatta i konkurs eller har skulder till den egna myndigheten. Detta regleras i myndigheternas rutindokument.¹¹² Socialstyrelsen gör samma kontroller men saknar rutindokument som beskriver detta.¹¹³ För vissa bidrag görs även kontroller med Skatteverket för att se om organisationen är registrerad som arbetsgivare. Det gäller till exempel för Socialstyrelsens statsbidrag till kvinno- och tjejjourer och

¹⁰⁸ Jämställdhetsmyndigheten, *Handbok för statsbidrag*, 2022.

¹⁰⁹ Jämställdhetsmyndigheten, *Rutin hantering oegentligheter*, 2022.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21 B.

¹¹¹ Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21 A.

¹¹² MUCF, *Hjälpstext till bedömningsformuläret i UAS för UNG*, 2021; Jämställdhetsmyndigheten, *Handbok för statsbidrag*, 2022.

¹¹³ Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23.

Jämställdhetsmyndighetens statsbidrag till jämställdhetsprojekt eftersom de organisationerna i stor utsträckning söker bidrag för lönekostnader.¹¹⁴

De bidrag som SST fördelar saknar krav på att man inte får ha skatteskulder och liknande. SST har därför inte använt sig av Skatteverket eller Kronofogden som kontrollresurser.¹¹⁵

3.3.2 Kontroll av medlemsantal

Som tidigare nämnts (avsnitt 2.1) beräknas organisationsbidragen vanligen utifrån organisationernas medlemsantal eller liknande. För myndigheterna blir det därför centralt att kontrollera att medlemsstatistiken är korrekt. Av nedanstående tabell framgår organisationsbidragens andel för respektive myndighet.

Tabell 2 Antalet organisationsbidrag och deras andel av respektive myndighets sammanlagda bidragssumma 2017–2021

Organisationsbidrag*	Jämställdhets- myndigheten**	SST	MUCF	Socialstyrelsen
Antal bidrag	2	2	4	4
Andel av bidragssumman	64 %	71 %	80 %	46 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från respektive myndighet.

* Inklusive etableringsbidrag.

** 2018–2021 för Jämställdhetsmyndigheten.

Kontrollen av organisationernas medlemsantal finns beskrivet i MUCF:s och Jämställdhetsmyndighetens rutindokument. Enligt MUCF:s hjälptexter för handläggningen kontrollerar handläggarna att en revisor har granskat medlems- och föreningsuppgifterna och att organisationen uppfyller kravet om antalet medlemmar. För statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer och statsbidrag till etniska organisationer ska organisationen ha minst 1 000 medlemmar. När det gäller bidraget till barn- och ungdomsorganisationer ska minst 60 procent av medlemmarna vara i åldern 6–25 år. När det gäller bidraget till etniska organisationer ska en övervägande del av medlemmarna ha utländsk bakgrund. För statsbidrag till hbtq-organisationer ska organisationen ha minst 500 betalande

¹¹⁴ Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23; Jämställdhetsmyndigheten, *Handbok för statsbidrag*, 2022.

¹¹⁵ Intervju med företrädare för SST, 2022-12-02.

medlemmar eller ha betalande medlemmar och organiserad verksamhet i minst fyra lokalföreningar eller avdelningar.¹¹⁶

Enligt MUCF:s nya uppföljningsplan indikerar stora förändringar i medlemsantalet mellan två år att det finns en risk för felaktigheter. Stora minskningar kan bero på att något negativt har inträffat i organisationen som behöver utredas närmare. Stora öknings kan innebära att organisationen har haft tveksamma rekryteringsmetoder eller registrerar påhittade medlemmar. Om en sådan risk identifieras är emellertid inte myndigheten särskilt benägen att begära in organisationens medlemsregister, bland annat eftersom det enligt deras bedömning skulle bli en allmän handling som skulle behöva lämnas ut ifall någon begärde det. Detta skulle vara känsligt om det handlade om det exempelvis gällde en etnisk organisation eller en organisation med inriktning mot hbtqi-frågor.¹¹⁷ I enlighet med uppföljningsplanen åker MUCF i stället ut till organisationen och ber att få granska ett stickprov från deras centrala medlemsregister.¹¹⁸

MUCF kontrollerar även organisationens redovisning av tidigare bidrag. I detta ingår en kontroll av att organisationen följt villkoren i tidigare beslut, att bidragsmedlen använts inom ramen för syftet, att alla bidragsmedel har förbrukats under året med mera.¹¹⁹

Jämställdhetsmyndighetens kontroll av medlemsantalet görs genom att handläggaren besvarar ett antal frågor utifrån organisationens ansökan.¹²⁰ Myndigheten kontrollerar också organisationens redovisning av tidigare bidrag och att organisationen har följt villkoren i tidigare beslut, att bidragsmedlen använts inom ramen för syftet och att alla bidragsmedel har förbrukats under året.¹²¹ Handläggaren kontrollerar om revisorn som har granskat medlems- och föreningsuppgifterna enligt riktlinjerna för granskning har rätt kvalifikationer.¹²² Vidare ska organisationen ha en riksomfattande verksamhet och minst 75 procent kvinnor respektive kvinnoorganisationer.¹²³ Statsbidraget beräknas sedan utifrån

¹¹⁶ MUCF, *Hjälpstext till bedömningsformuläret i UAS för UNG*, 2021; MUCF, *Hjälpstext till bedömningsformuläret i UAS för ETO*, 2021; MUCF, *Hjälpstext till bedömningsformuläret i UAS för HBTQ*, 2021.

¹¹⁷ MUCF, *Uppföljningsplan för MUCF:s bidragsgivning*, 2022.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för MUCF, 2022-06-02 A.

¹¹⁹ MUCF, *Hjälpstext till bedömningsformuläret i UAS för UNG*, 2021.

¹²⁰ Jämställdhetsmyndigheten, *Mall handläggning*, 2019.

¹²¹ Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2023-02-27.

¹²² Ansökan om över fem prisbasbelopp kräver godkänd eller auktoriserad revisor.

¹²³ Jämställdhetsmyndigheten, *Mall handläggning*, 2019. Dessa 75 procent ska vara över 15 år och aktivt ha tagit ställning till medlemskapet.

antalet medlemmar.¹²⁴ Organisationerna är skyldiga att skicka in en slutredovisning året efter bidragsåret, som ska beskriva hur bidraget har använts i förhållande till syftet med bidraget. Slutredovisningen ska innehålla ett revisorsintyg som visar att den ekonomiska redovisningen är tillförlitlig.¹²⁵

Organisationsbidraget till bidragsberättigade trossamfund beräknas utifrån statistik över antalet betjänade, alltså medlemmar och regelbundna deltagare. Senast den sista augusti varje år redovisar trossamfunden fördelningen av bidraget för de första tre kvartalen samt den planerade fördelningen för kvartal fyra. I redovisningen ingår antalet medlemmar och regelbundna deltagare, totalt antal församlingar, vilka församlingar som tilldelats bidrag samt hur mycket (max 10 procent) som har gått till central administration. Trossamfunden ska även skicka med en kopia på ett beslutsmöte (årsmöte, kyrkomöte eller liknande) där det framgår hur man har beslutat att bidraget ska fördelas. SST granskar ett stickprov av den inlämnade statistiken utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv.¹²⁶ På grund av EU:s dataskyddsförordning¹²⁷ kan SST inte begära in medlemsstatistiken för granskning. I stället tittar SST på avpersonifierad statistik på plats hos trossamfunden.¹²⁸ SST saknar en tydlig rutinbeskrivning för uppföljning av bidrag eller kontroll av organisationernas redovisning.¹²⁹ Enligt förordningen (1999:974) om stöd till trossamfund ska dock ett trossamfund eller en församling som har tagit emot bidrag lämna redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter till Rådet för beslut om statsbidrag. Av våra intervjuer med företrädare för SST framgår att handläggaren tar fram ett förslag på fördelning utifrån sammansättningen av statistiken och förra årets bidrag.

Även Socialstyrelsen saknar rutindokument som beskriver hur organisationernas medlemsantal ska granskas. Av de förordningar som reglerar organisationsbidragen finns dock skrivningar om medlemsantal. För statsbidrag till pensionärsorganisationer får bidrag lämnas till organisationer med minst 30 000 medlemmar och organisationen ska vara rikstäckande.¹³⁰ För statsbidrag till handikapporganisationer får bidrag lämnas till organisationer med minst

¹²⁴ Jämställdhetsmyndigheten, "Organisations- och etableringsbidrag för kvinnors organisering", hämtad 2023-01-24.

¹²⁵ Jämställdhetsmyndigheten, *Handbok för statsbidrag*, 2022.

¹²⁶ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-25.

¹²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

¹²⁸ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-24.

¹²⁹ Uppgift från SST via e-post, 2022-09-28.

¹³⁰ Förordningen (2003:752) om statsbidrag till pensionärsorganisationer.

500 medlemmar, organisationen ska vara riksomfattande och ha bedrivit verksamhet under minst två år. Av denna förordning framgår också att en handikapporganisation som fått bidrag ska lämna en redogörelse för sin verksamhet efter bidragsåret. Redogörelsen ska bland annat innehålla en ekonomisk redovisning, uppgift om medlemsantal samt en beskrivning över hur syftena med bidraget har uppnåtts.¹³¹

3.3.3 Bedömning och kontroll av verksamhet och projekt

Projekt- och verksamhetsbidrag fördelas utifrån en bedömning av angelägenhet och kvalitet. Det är viktigt att myndigheterna har rutiner för att bedöma dessa aspekter på ett objektivt och uttömmande sätt. Det är också viktigt att myndigheterna i efterhand kontrollerar att organisationerna har använt medlen i enlighet med projektplanen eller motsvarande.

Tabell 3 Antalet projekt- och verksamhetsbidrag och deras andel av respektive myndighets sammanlagda bidragssumma 2017–2021

Projekt- och verksamhetsbidrag	Jämställdhetsmyndigheten*	SST	MUCF	Socialstyrelsen
Antal bidrag	2	5	9	15
Andel av bidragssumma	36 %	29 %	20 %	54 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från respektive myndighet.

** 2018–2021 för Jämställdhetsmyndigheten.*

MUCF har rutiner som beskriver hur handläggarna ska bedöma kvaliteten i såväl verksamheter som projekt. När det gäller verksamhetsbidrag bedömer handläggaren bland annat i vilken utsträckning organisationen har kapacitet att genomföra verksamheten, om organisationen har säkerställt att det finns kompetens att genomföra verksamheten, om det finns förutsättningar för en långsiktighet i verksamheten samt i vilken utsträckning verksamheten bedrivs med tydliga mål och metoder.¹³² När det gäller projektbidrag tittar MUCF och Jämställdhetsmyndigheten på samma frågor. Handläggaren bedömer bland annat om projektet är relevant i förhållande till förordningens syfte, om valda målgrupper är relevanta samt om projektets mål, aktiviteter, metoder, förväntade effekter och budget hänger ihop på ett trovärdigt sätt. Projektets faser ska vara väl beskrivna och

¹³¹ Förordningen (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer.

¹³² MUCF, *Handläggares hjälptexter till bedömningsformulär* – ADV, 2018.

relevanta och projektet ska vara skäligt utifrån kostnadssynpunkt.¹³³ För projektbidrag ska medlen nyttjas inom det beviljade projektet och vara tydligt avskilt från ordinarie verksamhet i redovisningen.¹³⁴

MUCF har stödformsspecifika arbetsmöten där handläggarna diskuterar grunden för beslut. MUCF arbetar med att kalibrera bedömningarna för de olika bidragsformerna genom att bidragsgrupperna läser igenom ärenden gemensamt. Grupperna möts en gång per vecka för att diskutera svåra frågor.¹³⁵

MUCF har rutiner som beskriver hur organisationernas slutredovisning av verksamhet och projekt ska granskas. Slutrapporten ska skickas in till MUCF senast tre månader efter projektets slutdatum. Den ska innehålla en ekonomisk redovisning och en redogörelse för hur bidraget har använts i förhållande till syftet och villkoren för bidraget. Om bidraget överstiger fem prisbasbelopp ska en godkänd eller auktoriserad revisor granska projektets ekonomi.¹³⁶

Av Jämställdhetsmyndighetens handbok framkommer det att handläggarna, utöver de kontrollfrågor som nämnts ovan, ska bedöma om projektet är nyskapande och förväntas ge kunskap av värde för jämställdhetsarbetet.¹³⁷ På myndighetens webbplats framgår hur man tolkar begrepp såsom nyskapande. Handläggarna har bedömningsmöten en gång i veckan där de diskuterar oklara projekt och tar stöd av varandra.¹³⁸ Jämställdhetsmyndigheten tar hjälp av experter i andra delar av verksamheten för att till exempel uttala sig om ifall en viss metod är relevant på ett visst område eller om projektet ligger i linje med forskningen. När det gäller statsbidrag till jämställdhetsprojekt hålls också bedömnings- och beslutsmöten, där ansökningarnas kvalitet ställs mot varandra.¹³⁹ Om bidraget överstiger fem prisbasbelopp ska en godkänd eller auktoriserad revisor granska projektets ekonomi.¹⁴⁰

Socialstyrelsen har ingen rutin som beskriver hur organisationernas slutredovisning av verksamhet och projekt ska granskas. I våra intervjuer med

¹³³ MUCF, *HLS hjälptexter bedömning projekt inom Stärka demokratin*, 2021; Jämställdhetsmyndigheten, *Handbok för statsbidrag*, 2022.

¹³⁴ Jämställdhetsmyndigheten, *Handbok för statsbidrag*, 2022; Uppgift från MUCF via e-post, 2023-02-27.

¹³⁵ Intervju med handläggare på MUCF, 2022-06-02.

¹³⁶ MUCF, *Slutrapporter*, 2021; MUCF, *Tilläggsrutin – slutrapporter som godkänns med avvikelse*, 2022.

¹³⁷ Jämställdhetsmyndigheten, *Handbok för statsbidrag*, 2022.

¹³⁸ Intervju med handläggare på Jämställdhetsmyndigheten, 2022-06-21.

¹³⁹ Jämställdhetsmyndigheten, *Introduktion statsbidrag*, 2021.

¹⁴⁰ Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2023-02-27.

myndigheter framkommer det att Socialstyrelsen bedömer ansökningar utifrån kvaliteten, relevans och i förekommande fall utifrån vilka specifika aktiviteter som ska genomföras i förhållande till målet med bidraget. Handläggarna arbetar i par med bedömningarna och tar även stöd från nationella experter inom myndigheten. Man försöker se till att bidraget blir storleksmässigt rätt och sprids över landet.¹⁴¹ Socialstyrelsen har en rutin för återrapportering av statsbidrag¹⁴². Vid återrapporteringen används Socialstyrelsens enkätverktyg.¹⁴³ Enkäterna skickas normalt ut till bidragsmottagarna i januari/februari med en svarstid på cirka 6 veckor. I vissa bidrag är återrapporteringen en del av organisationernas ansökan för efterföljande år.¹⁴⁴ Svarsfrekvensen på enkäten är normalt sett mycket hög, närmare 100 procent, eftersom de mottagare som inte lämnar in en återredovisning blir återbetalningsskyldiga. När återrapporteringsformuläret (det vill säga enkätsvaren) kommer in granskar utredarna hur medlen har använts i relation till villkoren. När uppföljningen är klar vet man om medlen har använts i enlighet med intentionen i uppdraget. Socialstyrelsens uppföljningsverksamhet är omfattande och varje år lämnas ett 40-tal redovisningar till Socialdepartementet. Redovisningarna avser användning av statsbidragsmedel och huruvida statsbidrag används i enlighet med förordningens syfte och regeringens intentioner. Uppföljningen är tillitsbaserad, vilket innebär att myndigheten utgår från att det organisationerna återrapporterar är sant. Man utgår från organisationernas beskrivningar och självskattningar av om de har uppfyllt sina mål eller inte.¹⁴⁵ Handläggarna på Socialstyrelsen tar stöd från såväl Rättsavdelningen som experter från andra delar av organisationen i bedömningar av ärenden.¹⁴⁶

SST har inga dokument som beskriver hur bedömningen av projekt ska gå till. När det gäller lokalbidraget, som kan sökas för att rusta upp en fastighet eller handikappanpassa lokaler, skickar SST ut en lista till varje trossamfund centralt. Där frågar SST dels om man känner till att dessa församlingar har sökt bidrag, och ifall församlingen tillhör trossamfundet. Etableringsbidrag kan sökas av nyetablerade församlingar. De får ange sina intentioner med verksamheten, budget och planerade aktiviteter. Dessa ansökningar går genom trossamfundet centralt.¹⁴⁷

¹⁴¹ Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23.

¹⁴² Socialstyrelsen, *Rutin – Återrapportering av statsbidrag*, 2019.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-24 B.

¹⁴⁴ Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23.

¹⁴⁵ Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-24 B.

¹⁴⁶ Intervju med handläggare på Socialstyrelsen, 2022-05-23.

¹⁴⁷ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-25. Etableringsbidrag kan sökas för maximalt två år. Dessa är behöver inte vara på varandra följande. Inför varje år ska en separat ansökan inkomma, liksom redovisning för eventuellt tidigare mottaget etableringsbidrag.

3.3.4 Myndigheternas fördjupade granskningar

Utöver kontrollen av om organisationerna är bidragsberättigade, organisationernas medlemsantal och bedömning och kontroll av verksamhet och projekt, gör myndigheterna även vissa fördjupade utredningsinsatser. Detta kan ske genom systematiska riskanalyser, men också mer ad hoc-mässigt.

MUCF har under 2022 bedrivit ett utvecklingsarbete kring kontroller och fördjupade utredningar. I början och slutet av varje handläggningsperiod görs en riskidentifiering som avgör vilka organisationer myndigheten ska utreda på djupet. 10 procent av ärendena inom organisationsbidrag väljs varje bidragsomgång ut för att "dubbelläsas". Det innebär att två handläggare går igenom samma ansökan.¹⁴⁸ Det kan även under året uppstå misstankar om oegentligheter som föranleder fördjupade granskningar. MUCF har haft ungefär 10–12 ärenden per år där man har misstänkt oegentligheter.¹⁴⁹ Bakgrunden till det förstärkta kontrollarbetet är att myndigheten för 2022 fick 7 miljoner kronor i extra medel för att utveckla kontrollen. Detta skapade möjligheter att göra grundliga utredningar.¹⁵⁰ MUCF har också ett stöddokument med förslag på åtgärder som kan genomföras vid misstanke om oegentligheter, till exempel misstanke om luftslott, ekonomisk brottslighet eller bidragsfusk, oriktiga uppgifter eller intressekonflikter. Exempel på åtgärder enligt stöddokumentet är att begära in ytterligare underlag, genomföra verksamhetsbesök eller på andra sätt kontakta organisationen.¹⁵¹

Socialstyrelsen gör fördjupade granskningar varje gång en ny organisation skickar in en ansökan, vid misstanke om oegentligheter eller till följd av exempelvis klagomål eller anonyma tips. Ofta har sådana tips en naturlig förklaring, exempelvis konflikter inom styrelsen. Organisationen får alltid möjlighet att yttra sig över sådana klagomål. Fördjupade granskningar brukar göras i något enskilt fall per bidragsomgång. Enligt företrädare för Socialstyrelsen finns det en risk att uppgifterna som organisationerna lämnar inte stämmer, vilket kan leda till felaktiga beslut.¹⁵² Samtidigt har utredarna varken tid eller möjlighet att kontrollera saker enbart utifrån "känslor" om att det pågår oegentligheter. Sådana ärenden bör i stället utredas av rättsvårdande myndigheter, menar företrädare för Socialstyrelsen.¹⁵³

¹⁴⁸ Intervju med handläggare på MUCF, 2022-06-02.

¹⁴⁹ Uppgift från MUCF via e-post, 2022-12-02.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för MUCF, 2022-12-06.

¹⁵¹ MUCF, *FUO, fördjupad utredning, misstanke om oegentlighet*, 2022.

¹⁵² Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-23 C.

¹⁵³ Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-24 A.

Jämställdhetsmyndigheten uppger att de enbart har gjort fördjupade granskningar av organisationer en handfull gånger under senare år.¹⁵⁴ På motsvarande sätt har SST under senare år endast gjort ett begränsat antal fördjupade granskningar när det gäller organisationsbidrag. När det gäller lokal- och projektbidrag väljer SST varje år ut ett kvartal (som är okänt från början så att trossamfunden inte vet vilket) och kräver in bestyrkta kopior på alla kvitton med mera för de projekt som slutredovisas det kvartalet. På så sätt kan SST kontrollera att redovisningen stämmer.¹⁵⁵ SST har som uttalad policy att polisanmäla misstänkt brottslighet, men har inga skriftliga rutiner för handläggning av uppgifter eller misstankar om oegentligheter. Myndigheten kan få signaler om att något är problematiskt i ett trossamfund genom exempelvis media, enskilda medlemmar, andra trossamfund, eller andra myndigheter såsom Polismyndigheten, Skatteverket eller Säkerhetspolisen. I sådana fall gör SST en fördjupad granskning. Detta har hänt en handfull gånger under senare år. Lika många ärenden har rört ekonomiska oegentligheter.¹⁵⁶

Jämställdhetsmyndighetens kontroller görs i huvudsak under utredningsfasen, det vill säga i samband med att en ansökan kommer in. Därefter kan myndigheten inleda en särskild granskning i ett ärende om det kommer signaler om oegentligheter. För den typen av fördjupad granskning finns särskilda rutiner. En särskild granskning ska göras om uppgifterna bedöms som riktiga, rimliga och möjliga att kontrollera (proportionalitet). Uppgifterna behöver röra en organisation som fått bidrag från Jämställdhetsmyndigheten under något av de senaste två åren (aktualitet). Uppgifterna ska också kunna antas få konsekvens för tidigare eller framtida bidragsbeslut. Till exempel bör uppgifterna inte enbart handla om interna konflikter eller internt missnöje i en organisation som fått bidrag (relevans). Om Jämställdhetsmyndigheten bedömer att en särskild granskning behövs kan ytterligare underlag behöva begäras in. Den misstänkta organisationen ges då möjlighet att bemöta anklagelserna.¹⁵⁷

3.4 Kontrollen missar väsentliga risker

Som vi nämnt tidigare är själva utgångspunkten i det tillitsbaserade bidragssystemet att myndigheterna ska kunna lita på de uppgifter som organisationerna lämnar. Det grundläggande problemet med uppgifter som lämnas av organisationerna är att det finns en risk att de inte stämmer överens

¹⁵⁴ Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2022-12-01.

¹⁵⁵ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-24.

¹⁵⁶ Uppgift från SST via e-post, 2022-09-28.

¹⁵⁷ Jämställdhetsmyndigheten, *Rutin hantering oegentligheter*, 2022.

med verkligheten. Även om den absoluta majoriteten uppger korrekta uppgifter så finns en risk att inte alla gör det. Trots att myndigheterna ibland genomför fördjupade kontroller visar granskningen att de missar väsentliga risker.

3.4.1 Risk för felaktigheter i lämnad information

Skatteverket har bistått Riksrevisionen med information om de 928 organisationer som 2021 fick statsbidrag från någon av de granskade myndigheterna. Det gäller bland annat hur organisationerna har deklarerat sina inkomster.¹⁵⁸ Den sammanlagda bidragssumman för de bidragsmottagande organisationerna var drygt 1,4 miljarder kronor det aktuella året.

Den övervägande delen av bidragsmottagarna (910 av 928) utgjordes av ideella föreningar, trossamfund och stiftelser. Sådana juridiska personer ska årligen lämna inkomstdeklaration till Skatteverket, även om de inte har skattepliktiga inkomster.¹⁵⁹ Inkomstdeklaration har lämnats av 754 bidragsmottagare medan 174 har blivit skönsmässigt nolltaxerade på grund av avsaknad av deklaration eller att de inte bedömts ha någon inkomst att beskatta. Tillsammans har de skönsmässigt nolltaxerade bidragsmottagarna fått närmare 70 miljoner kronor i statsbidrag.

Allmännyttiga ideella föreningar ska lämna uppgifter om den skattefria verksamheten i en särskild bilaga till inkomstdeklarationen. Uppgifter som lämnas är till exempel skattefria intäkter i form av medlemsavgifter, erhållna gåvor eller bidrag och kostnader man haft för medlemsverksamheten. Bidrag, gåvor och medlemsavgifter är inte skattepliktiga och det finns därför ingen ekonomisk vinning i att inte lämna dessa uppgifter. Att sådana uppgifter ändå inte lämnas kan bero på okunskap eller på en medveten önskan att undgå uppmärksamhet. Skatteverket får ingen information från utbetalande myndigheter om vilka statsbidrag som betalas ut till olika mottagare, utan måste förlita sig på att bidragsmottagarna själva uppger det. Enligt Skatteverket försvarar detta möjligheterna till en effektiv och rättssäker kontroll.¹⁶⁰

614 ideella föreningar och trossamfund har tillsammans med sin inkomstdeklaration lämnat in den särskilda bilagan.¹⁶¹ 80 av dessa saknade emellertid helt beloppsuppgifter, trots att de hade mottagit statsbidrag med

¹⁵⁸ Uppgift från Skatteverket via e-post, 2023-01-23.

¹⁵⁹ Skatteverket får besluta om undantag från denna skyldighet, se 33 kap. 4 § skatteförfarandelagen. Deklarationsplikten omfattar dock inte ideella föreningar som inte är allmännyttiga och som endast har skattepliktiga inkomster under 200 kr, se 30 kap. 4 § 3 skatteförfarandelagen.

¹⁶⁰ Uppgift från Skatteverket via e-post, 2023-01-23.

¹⁶¹ "Särskild uppgift" (INK3SUF).

58 miljoner kronor från de granskade myndigheterna och ytterligare 15 miljoner kronor i olika anställningsstöd från Arbetsförmedlingen. Av de återstående 534 bidragsmottagarna redovisade 17 att de hade haft 0 i inkomst medan 37 angav ett belopp som var lägre än det beviljade bidragsbeloppet. 30 bidragsmottagare lämnade en beloppsuppgift som exakt överensstämde med bidragsbeloppet. 54 bidragsmottagare lämnade beloppsuppgifter som var marginellt högre än bidragsbeloppet medan 396 lämnade uppgifter som var högre eller mycket högre än bidragsbeloppet. Av de föreningar och trossamfund som lämnade den särskilda bilagan var det alltså en dryg femtedel (22 procent) som utelämnade uppgift om erhållna statsbidrag eller redovisade ett lägre belopp än vad de erhållit.

Av de 30 stiftelser som deklarerade inkomst har endast 4 lämnat uppgift om erhållna bidrag. Detta trots att statsbidrag har mottagits med drygt 35 miljoner kronor från de granskade myndigheterna och ytterligare nästan 6 miljoner kronor i olika anställningsstöd från Arbetsförmedlingen.¹⁶²

När utbetalande myndigheter inte känner till om bidragsmottagare tagit emot andra statsbidrag uppkommer, enligt Skatteverket, en klar risk för finansiell överkompensation. Exempelvis kan kostnader för samma personal ha utgått från flera myndigheter.¹⁶³

Bland bidragsmottagarna fann Skatteverket fem ideella föreningar och ett trossamfund som saknade fungerade adress och av den anledningen inte längre får någon inkomstdeklaration från Skatteverket. Dessa bidragsmottagare har tagit emot mellan 25 000 och 2,1 miljoner kronor i statsbidrag. Riksrevisionen kan också konstatera att av de 928 bidragsmottagare som kontrollerats har 97 någon gång varit föremål för utredningar inom det område som Skatteverket benämner "allvarligt skatteundandragande". Vidare bedömer Skatteverket att 44 av de bidragsmottagande organisationerna är utredningsvärda utifrån olika riskfaktorer såsom utelämnad information eller bristande rimlighet i lämnade uppgifter.¹⁶⁴

Skatteverkets undersökning visar att uppgifterna som de sökande organisationerna lämnar inte alltid är tillförlitliga. Felaktigheterna i den lämnade informationen kan i viss mån förklaras av att alla bidragsmottagare inte känner till hur de ska deklarerat sina inkomster. Men det finns också en risk att vissa organisationer medvetet låter bli att deklarerat till Skatteverket för att de inte vill visa att de är ekonomiskt aktiva.

¹⁶² Uppgift från Skatteverket via e-post, 2023-01-23.

¹⁶³ Uppgift från Skatteverket via e-post, 2023-01-23.

¹⁶⁴ Uppgift från Skatteverket via e-post, 2023-01-23.

På grund av sekretess kan de utbetalande myndigheterna inte få uppgifter från Skatteverket om huruvida bidragsmottagare har deklarerat intäkter i form av bidrag. Granskningen visar att stora belopp i form av statsbidrag betalas ut till bidragsmottagare utan att de lämnar någon uppgift till Skatteverket.

3.4.2 Myndigheterna genomför sällan verksamhetsbesök som en del av kontrollen

Verksamhetsbesök kan vara ett sätt för de bidragsgivande myndigheterna att kontrollera att organisationer som får bidrag också genomför den verksamhet de har fått pengar för. Genom verksamhetsbesök kan man också upptäcka oseriösa aktörer och missförhållanden inom organisationer. Det kan också vara ett forum för informationsutbyte och ett sätt att hålla kontakten med målgruppen.

Under åren 2017–2019 gjorde MUCF ungefär 50 verksamhetsbesök. År 2020–2021 genomfördes inga verksamhetsbesök med anledning av pandemin. Under 2022 genomfördes ungefär 12 verksamhetsbesök.¹⁶⁵ Innan pandemin handlade besöken om att få en bild av organisationen och se att allt "flöt på". Nu är verksamhetsbesöken mer strukturerade och djupgående.¹⁶⁶

SST väljer varje år ut ett geografiskt område och besöker alla församlingar som finns där, oavsett om de har statsbidrag eller inte. Det är ett led i kontrollarbetet och ett sätt att ta reda på hur det går för församlingarna och vilken effekt statsbidraget har.¹⁶⁷ Under ett vanligt år genomförs i genomsnitt ungefär 3 besök i veckan, ojämnt fördelat under året. Besöken hos församlingarna görs ofta inom ramen för andra uppdrag (exempelvis dialog eller krissamordning), men myndigheten kan under besöken även fånga upp kontrollaspekter.¹⁶⁸

Jämställdhetsmyndigheten gör inga egna kontroller utöver de underlag som begärs in i samband med att ansökan utreds. Enligt företrädare för myndigheten planerar man att göra verksamhetsbesök under kommande år.¹⁶⁹

Innan pandemin gjorde Socialstyrelsen i genomsnitt 6 verksamhetsbesök per år.¹⁷⁰ Det finns en policy för verksamhetsbesök i bidragsgivningen som togs fram 2017. Av policyn framgår att besöken syftade till både omvärldsbevakning och kontroll.¹⁷¹

¹⁶⁵ Uppgift från MUCF via e-post, 2022-12-02.

¹⁶⁶ Intervju med företrädare för MUCF, 2022-12-06.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för SST, 2022-08-24.

¹⁶⁸ Uppgift från SST via e-post, 2022-12-01.

¹⁶⁹ Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2023-02-27.

¹⁷⁰ Uppgift från Socialstyrelsen via e-post, 2022-12-01.

¹⁷¹ Socialstyrelsen, *Checklista för besök hos bidragsmottagare*, 2017.

De verksamhetsbesök som myndigheten gjort har dock hittills handlat om lärande och dialog med organisationerna.¹⁷² Sedan 2019 har inga verksamhetsbesök genomförts. Däremot finns det andra sammanhang då myndigheten träffar organisationerna som får statsbidrag, exempelvis konferenser.¹⁷³ Planen för 2023 är att återuppta verksamhetsbesöken, i syfte att stärka myndighetens kompetens och för att få insyn i verksamheten. Samtidigt lyfter företrädare för Socialstyrelsen att rättssäkerheten kan påverkas om man gör verksamhetsbesök. Det finns en risk att det ser ut som att en organisation gynnas av att myndigheten har besökt dem, sett deras verksamhet och byggt upp en relation.¹⁷⁴

3.4.3 Myndigheterna har svårt att kontrollera annan statlig finansiering

En civilsamhällsorganisation ska inte få mer statsbidrag än den är berättigad till. Men med tanke på det stora antalet bidragsgivande myndigheter och antalet förordningar finns risker för att systemet utnyttjas och pengar betalas ut felaktigt. Granskningen visar att det i praktiken är närmast omöjligt för myndigheterna att stämna av detta med alla tänkbara myndigheter som organisationerna kan söka bidrag från.

För de flesta bidrag som ingår i granskningen finns ett fält i ansökningsblanketten där de sökande organisationerna ska ange om de har blivit beviljade eller sökt bidrag från någon annan statlig bidragsgivare. I vissa fall, men inte alltid, tar myndigheterna kontakt med de finansiärer som organisationerna anger i ansökan.

När det gäller organisationsbidrag tar MUCF kontakt med de finansiärer som organisationerna anger i ansökan. Exempelvis reglerar förordningen om bidrag till barn- och ungdomsorganisationer att myndigheten ska ta hänsyn till bidrag från Riksidrottsförbundet vid bedömningen av organisationsbidragets storlek.¹⁷⁵ Detta förutsätter att MUCF tar kontakt med Riksidrottsförbundet. När det gäller projektbidrag tar MUCF endast kontakt med de andra finansiärer som angetts i ansökan om myndigheten bedömer att det behövs. Från och med 2023 omfattar MUCF:s handläggning av projektbidrag en avstämning mot projekt som beviljas av Allmänna arvsfonden. Avstämningen ska göras gentemot de uppgifter som fonden publicerar på sin webbplats. Företrädare för MUCF framhåller att myndigheten

¹⁷² Intervju med handläggare på Socialstyrelsen 2022-05-23.

¹⁷³ Uppgift från Socialstyrelsen via e-post, 2022-12-01.

¹⁷⁴ Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-12-02.

¹⁷⁵ Se 24 § förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Enligt samma bestämmelse ska MUCF även ta hänsyn till om organisationen får annat statligt organisationsbidrag.

inte har tillräckliga resurser för att stämma av samtliga förväntade bifall för alla stödformer med andra tänkbara finansiärer som inte anges i ansökan.¹⁷⁶

SST uppger att organisationsbidraget inte krockar med bidrag som andra myndigheter betalar ut. Däremot kan trossamfund som ansöker om lokalbidrag ha finansiering från Boverket. Detta anges i så fall på ansökan och SST stämmer av uppgifterna med Boverket. Företrädare för SST menar dock att det inte finns någon stor problematik kring otillåten dubbelfinansiering eller överkompensation när det gäller myndighetens bidrag.¹⁷⁷

På Jämställdhetsmyndigheten är det obligatoriskt för de sökande att uppge om de har sökt annan statlig finansiering.¹⁷⁸ Enligt chefer på Jämställdhetsmyndigheten finns det inga system som gör att de kan säkerställa att otillåten dubbelfinansiering eller överkompensation inte förekommer. Enligt de handläggare vi har intervjuat kontrollerar bidragshandläggarna andra finansiärer om den sökande organisationen har uppgett att det finns någon sådan.¹⁷⁹ Jämställdhetsmyndigheten uppger att de har en utarbetad samverkan med MUCF och Socialstyrelsen för att undvika otillåten dubbelfinansiering och överkompensation. Det innebär att myndigheterna utbyter listor över de bidrag som ska beviljas och samverkar kring datum. Om något bidrag krockar gör Jämställdhetsmyndigheten avdrag i enlighet med principer i sin fördelningsnyckel. I vissa fall tas även kontakt med Folkhälsomyndigheten, Folke Bernadotteakademien och Allmänna arvsfonden.¹⁸⁰

Socialstyrelsen kontaktar andra finansiärer om organisationerna anger någon sådan i ansökan. Socialstyrelsen har utarbetade kontakter med Folkhälsomyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna som hanterar uppdrag som man anser skulle kunna krocka. Avstämning görs när myndigheten anser att det finns behov, och informationen inhämtas genom att myndigheterna utbyter listor över dem som har ansökt. Det kan också hållas gemensamma bedömningsmöten där de organisationer som överlappar granskas gemensamt.¹⁸¹ Socialstyrelsen försöker också kontakta andra myndigheter som skulle kunna vara aktuella, men bygger bedömningen av dubbelfinansiering på tillit till de sökande organisationerna.¹⁸² För vissa bidrag har Socialstyrelsen bett om underlag från andra bidragsgivare än statliga, exempelvis kommuner och regioner.

¹⁷⁶ Uppgift från MUCF via e-post, 2022-12-02.

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för SST, 2022-12-02.

¹⁷⁸ Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2022-12-01.

¹⁷⁹ Jämställdhetsmyndigheten, *Handbok för statsbidrag*, 2022.

¹⁸⁰ Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2022-12-01.

¹⁸¹ Uppgift från Socialstyrelsen via e-post, 2022-12-01.

¹⁸² Intervju med företrädare för Socialstyrelsen, 2022-05-23 A.

Det kan även framgå i förordningen att de ska samråda med andra bidragsgivande myndigheter.¹⁸³

Vi har i det statistiska materialet över myndigheternas bidragsutbetalningar identifierat organisationer som 2021 har fått bidrag från någon av de andra granskade myndigheterna. Det handlar sammanlagt om ett 40-tal ärenden för Socialstyrelsen och MUCF samt ett knappt 20-tal för Jämställdhetsmyndigheten. För SST:s del handlar det om några enstaka organisationer som också fått bidrag från någon av de andra granskade myndigheterna. Som tidigare nämnts (avsnitt 3.4.1) får en del av de drygt 900 organisationer som fått bidrag 2021, också relativt stora summor i bidrag från Arbetsförmedlingen. Det behöver inte vara otillåtet att ta emot bidrag från flera olika myndigheter. Det finns exempel där civilsamhällesorganisationer kan ansöka om projektbidrag för olika projekt från flera olika finansierare. Det viktiga är att myndigheterna informeras om vilka andra bidrag som organisationen har sökt, för att undvika otillåten dubbelfinansiering eller överkompensation.

Tabell 4 Antal organisationer som beviljades bidrag 2021 samt deras sammanlagda bidragsbelopp, totalt respektive med bidrag från två av de granskade myndigheterna

	Antal	Totalt bidrag (mnkr)
Organisationer som erhållit bidrag 2021, totalt	928	1 412
Därav med bidrag från två myndigheter	56	348
Därav som angett annan finansiering i ansökan	40	284
a) till båda myndigheterna	11	159
b) till en myndighet	29	125
Därav som inte angett annan finansiering i ansökan	16	64

Källa: Riksrevisionens bearbetning av utbetalningsdata med mera från de granskade myndigheterna.

Av tabellen framgår att 6 procent av de bidragsmottagande organisationerna fick bidrag från två myndigheter samtidigt, och att deras bidrag uppgick till 25 procent av den sammanlagda bidragssumman för 2021. Vidare framgår att fler än var fjärde organisation som fick bidrag från två myndigheter inte angav detta till någon av de bidragsgivande myndigheterna. De resterande organisationerna angav visserligen

¹⁸³ Uppgift från Socialstyrelsen via e-post, 2022-12-01.

att de hade finansiering från annat håll, men en dryg fjärdedel av dessa anmälningar angav en annan myndighet än den som stod för den aktuella finansieringen, eller så angavs inte någon myndighet alls. Det förekom också mycket sällan att de granskade myndigheterna tog kontakt med varandra i ett enskilt ärende, även om den aktuella organisationen hade anmält finansiering från annat håll.¹⁸⁴

3.4.4 Varierande konsultkostnader och återkrav

Som ett resultat av sina kontrollinsatser eller med anledning av tips från exempelvis allmänheten får myndigheterna ibland kännedom om misstänkta oegentligheter som de måste hantera. I vissa fall kräver detta specialistkompetens som myndigheterna inte har och därför måste upphandla i form av tjänster från externa konsulter. Granskningen visar att myndigheterna periodvis har betydande kostnader för sådana upphandlingar. Av granskningen framgår också att det finns skillnader mellan myndigheterna när det gäller antalet återkrav, indrivningsärenden och polisanmälningar.

Periodvis har myndigheterna höga konsultkostnader för sina fördjupade utredningar och kontroller

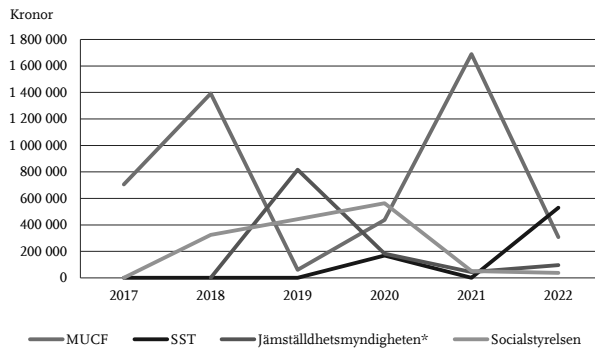
Myndigheterna saknar som regel egen specialistkompetens när det gäller ekonomiska bedrägerier och våldsbejakande extremism. Därför har de ibland behov av att upphandla externt stöd i utredningsarbetet. Det handlar exempelvis om konsulter med inriktning på terrorism och säkerhetsfrågor eller revisionsfirmor som hjälper till att utreda misstänkta oegentligheter av ekonomisk art. I vissa fall används även externa konsulter för att närmare granska tillförlitligheten i en organisations medlemsregister.

Som framgår av diagrammet nedan varierar konsultkostnaderna över åren och mellan myndigheterna. Genomsnittligt ligger MUCF:s konsultkostnader under perioden på en betydligt högre nivå än för övriga myndigheter, men de uppvisar samtidigt kraftiga svängningar mellan åren. Socialstyrelsen har de näst högsta konsultkostnaderna men där är utvecklingen mer konstant över åren. För Socialstyrelsens del är konsultinsatserna främst koncentrerade till åren 2018–2020, varefter de sjunker ner mot noll. Jämställdhetsmyndigheten och SST har var sin

¹⁸⁴ Uppgift från MUCF via e-post, 2023-02-15; Uppgift från Jämställdhetsmyndigheten via e-post, 2023-02-15; Uppgift från Socialstyrelsen via e-post, 2023-02-15; Uppgift från SST via e-post, 2023-02-10.

topp under perioden. I övrigt ligger SST:s konsultkostnader i stort sett på noll medan Jämställdhetsmyndigheten ligger något högre.

Diagram 1 Myndigheternas kostnader för extern kompetens i form av konsulter 2017–2022, kronor (löpande priser)



Källa: Inrapporterade uppgifter från respektive myndighet.
* 2018–2022 för Jämställdhetsmyndigheten.

MUCF:s konsultkostnader avser huvudsakligen utredningar om misstänkta oegentligheter. Det gäller omfattande utredningar av om berörda organisationer uppfyller demokrativillkoren samt frågor som ligger utanför myndighetens kompetensområde, exempelvis kopplingar till terrororganisationer. Sådana utredningar är kostsamma.¹⁸⁵ Men delar av konsultkostnaderna avser också tillfällig arbetskraft, arvoden för deltagande i extern referensgrupp, jämställdhetsgenomlysning, kostnad för översättning, hjälp med juridiska och ekonomiska frågor, skivartugor för civilsamhällsorganisationer och utbildningar för handläggare på avdelningen.¹⁸⁶

SST:s kostnader för revisionsfirmor 2022 uppgick till 530 000 kronor och avsåg endast två ärenden. Detta innebar en avsevärd kostnad för myndigheten som inte gick att förutse.¹⁸⁷ Det ena ärendet handlade om en forensisk granskning av ett

¹⁸⁵ Intervju med företrädare för MUCF, 2022-12-06.

¹⁸⁶ Uppgift från MUCF via e-post, 2022-12-02.

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för SST, 2022-12-02.

trossamfund efter anklagelser om oegentligheter i media, och det andra ärendet rörde oklarhet kring antal medlemmar.¹⁸⁸ För Jämställdhetsmyndigheten har kostnaderna för extern kompetens främst handlat om ett utvecklingsarbete av myndighetens e-tjänst.¹⁸⁹ Socialstyrelsens konsultkostnader 2018–2020 avsåg främst administrativa konsulter som arbetade med formaliahandtering, exempelvis att se till att ansökningarna är kompletta och stötta utredarna med kompletteringar. Under senare år har myndigheten inte haft några större konsultkostnader.¹⁹⁰

Antalet återkrav och polisanmälningar varierar mellan myndigheterna

Samtliga förordningar som är aktuella i granskningen har bestämmelser om återbetalning. Den bidragsgivande myndigheten kan kräva återbetalning om mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Det kan också handla om att medlen inte har använts för det syfte som anges i förordningen. I några förordningar har regeringen dessutom reglerat att den bidragsgivande myndigheten kan kräva återbetalning om mottagaren inte inkommit med de redovisningar eller andra handlingar som krävs för att ta del av bidraget.

Av nedanstående tabell framgår antalet återkrav, indrivningsärenden och polisanmälningar som respektive myndighet har initierat under den senaste sexårsperioden.

Tabell 5 Antal beslut om bidrag och antal återkrav 2017–2022

	Jämställdhets- myndigheten*	SST	MUCF	Socialstyrelsen
Antal beslut om att bevilja bidrag	359	1 487	2 363	3 519
Antal återkrav p.g.a. felaktig användning	1	1	27	39
Andel återkrav p.g.a. felaktig användning (%)	0,27	0,06	1,14	1,11
Antal ärenden till indrivning	0	0	23	6
Antal polisanmälningar som myndigheten gjort	0	0	4	2

Källa: Myndigheternas årsredovisningar samt inrapporterade uppgifter från respektive myndighet. * 2018–2022 för Jämställdhetsmyndigheten.

¹⁸⁸ Uppgift från SST via e-post, 2023-02-10.

¹⁸⁹ Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2022-12-02.

¹⁹⁰ Uppgift från Socialstyrelsen via e-post, 2023-02-15.

Vilka omständigheter och orsaksfaktorer som ligger bakom ovanstående uppgifter och hur uppgifterna ska tolkas är långt ifrån självklart. En tänkbar förklaring är att ett förhållandevis högt antal återkrav är resultatet av en effektiv kontroll, efter det att ett initialt bidragsbeslut har fattats. Men det kan också indikera brister i den kontroll som ska göras innan utbetalning. Oavsett förklaring anser Riksrevisionen att få eller inga återkrav under en sexårsperiod kan vara tecken på brister i kontrollen.

4 Regeringens styrning, samordning och uppföljning av statsbidragen

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har utfärdat förordningar för de allra flesta statsbidrag som ingår i granskningen, vilket är i linje med de principer som riksdagen ställt sig bakom. En hög andel förordningsstyrda bidrag är positivt för förutsebarheten, långsiktigheten och tillgängligheten i bidragsgivningen.

Andelen organisationsbidrag har inte ökat i relation till de mer detaljstyrda projekt- och verksamhetsbidragen under senare år. Enligt riksdag och regering bör andelen organisationsbidrag vara hög för att inte begränsa civilsamhällets självständighet och oberoende.

Flera av förordningarna saknar viktiga bestämmelser. Bland annat saknas i vissa fall bestämmelser om hur eventuella statsbidrag från andra myndigheter ska hanteras. Dessutom saknar samtliga förordningar som ingår i granskningen explicita krav på god ekonomisk redovisning, vilket ger sämre förutsättningar för myndigheterna att kontrollera bidragsgivningen.

Det bedrivs inget strategiskt utvecklingsarbete inom Regeringskansliet för att se över och ensa bidragsfloran till civilsamhället. Nya bidrag behandlas inom ramen för gemensambereidningen och diskuteras även i IDA-gruppen för frågor om politiken för det civila samhället. Sedan propositionen om det civila samhället beslutades i riksdagen utgår Regeringskansliet från propositionen vid beredning av nya förordningar och beslut om förordningsändringar. Däremot har det inte tagits något samlat grepp över den existerande stocken av bidrag.

Uppföljningen av bidragsgivningen följer i stort riksdagens intentioner men det finns utrymme för förbättringar. Det handlar bland annat om att utveckla redovisningen av organisationsbidrag samt att i större utsträckning styra mot ökad kontroll.

Regeringen har tagit emot förslag på förbättrade kontrollmöjligheter, men ganska lite har genomförts. Förslaget om förtydligade demokratikriterier har dragits tillbaka för ytterligare beredning. Regeringen har heller inte gått vidare med förslaget om en gemensam databas, trots att behovet av en sådan har påtalats av flera myndigheter.

I sin löpande styrning har regeringen styrt MUCF mot ökad kontroll under senare år. MUCF har fått flera uppdrag och även ökade resurser för att utveckla sina kontrollåtgärder. Någon motsvarande utveckling har inte ägt rum för övriga tre myndigheter i Riksrevisionens granskning.

4.2 Arbetet för att undvika felaktiga utbetalningar omfattar inte bidrag till civilsamhället

Regeringen har under senare år vidtagit flera åtgärder i syfte att stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar. Det arbetet har fokuserat på felaktiga utbetalningar till individer snarare än föreningar, företag eller stiftelser. Riksdagen har beslutat om målet att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta och att andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel motverkas.¹⁹¹ För att uppnå en samlad styrning och uppföljning av arbetet har regeringen beslutat om förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Enligt förordningen ska Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten återkommande bland annat analysera riskerna för och studera omfattningen av felaktiga utbetalningar.¹⁹²

Statens ekonomiska stöd till civilsamhällets organisationer bygger i stor utsträckning på tillit. Den här granskningen illustrerar dock att det finns risk för felaktiga utbetalningar även inom dessa bidragssystem. Misstankar om fusk och felaktiga utbetalningar riskerar att allvarligt skada förtroendet för statsbidragssystemet och i slutändan den viktiga verksamhet som bedrivs av civilsamhället. Det har inte gjorts några försök att uppskatta omfattningen av fusk och fel i bidragsgivningen till civilsamhället. Det finns inget riksdagsbundet mål om att motverka felaktiga utbetalningar från statsbidragssystemen. Här finns inte heller något liknande regelverk som styr upp samverkan mellan myndigheter.

4.3 Bidragsgivningen är i huvudsak i linje med de principer som riksdag och regering enats om

Enligt de principer som riksdag och regering har enats om för styrningen av statliga bidrag till civilsamhällets organisationer bör stora och permanenta bidrag vara förordningsstyrda. Vidare bör andelen organisationsbidrag öka, samtidigt som det bör finnas viss flexibilitet beroende på varje områdes karaktär.

¹⁹¹ Prop. 2020/21:1 utg.omr. 2, bet. 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

¹⁹² 7 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

4.3.1 De allra flesta bidrag som ingår i granskningen är förordningsstyrda

De allra flesta statsbidrag som någon gång under perioden 2017–2021 har varit aktuella vid någon av de myndigheter som ingår i vår granskning har varit förordningsstyrda. Av totalt 36 statsbidrag har 30 reglerats genom 25 bidragsförordningar. 6 statsbidrag har reglerats genom särskilda regeringsbeslut eller enbart i myndigheternas regleringsbrev. Över fyra av fem statsbidrag i vår granskning är därmed förordningsstyrda. När det gäller antalet beslut respektive beviljad bidragssumma så dominerar de förordningsstyrda bidragen totalt: 96 procent av bidragsbesluten och 97 procent av den sammanlagda bidragssumman har avsett förordningsstyrda bidrag. I detta avseende är alltså utfallet av regeringens styrning helt i linje med de principer för den statliga bidragsgivningen som riksdagen ställt sig bakom.¹⁹³

4.3.2 Andelen organisationsbidrag har generellt ökat över tid men inte för de bidrag som vi har granskat

Med hänsyn till det civila samhällets självständighet och oberoende är det enligt regeringen angeläget att säkerställa att den statliga styrningen genom bidrag inte blir alltför omfattande. Det innebär att nivån på de bidrag som utgår för viss specifik verksamhet inom ett område, ofta genom verksamhets- och projektbidrag, inte bör dominera alltför kraftigt över de bidrag som utgår för organisationernas existens och mer generella behov, dvs. vanligen organisationsbidrag.¹⁹⁴ Därför anser regeringen att bidragsnivåerna regelbundet bör följas upp i syfte att eftersträva att andelen organisationsbidrag och liknande generella bidrag ökar i förhållande till mer detaljstyrda bidrag, såsom projekt- och verksamhetsbidrag, inom respektive bidragssystem. Samtidigt bör det enligt regeringen finnas utrymme för flexibilitet med hänsyn till varje bidragssystem och områdes karaktär.¹⁹⁵

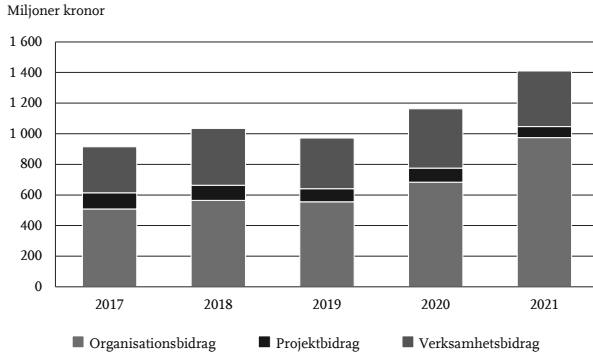
Bakgrunden till regeringens ställningstagande var bland annat en kartläggning från 2009 som visade att andelen organisationsbidrag hade minskat drastiskt sedan 2003 och var nere på under 10 procent av det totala bidragsbeloppet. Motsvarande andelar för de bidrag som ingår i vår granskning är: organisationsbidrag 60 procent, verksamhetsbidrag 32 procent och projektbidrag 8 procent. Det indikerar att andelen organisationsbidrag generellt har ökat sedan 2009.

¹⁹³ Prop. 2009/10:55, s. 134.

¹⁹⁴ Prop. 2009/10:55, s. 55.

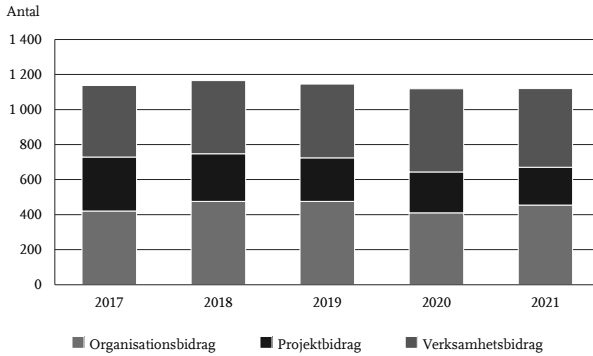
¹⁹⁵ Prop. 2009/10:55, s. 138.

Diagram 2 Beslutade belopp för de granskade myndigheterna totalt fördelade efter bidragsform, 2017–2021



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från respektive myndighet.

Diagram 3 Antal beslut för de granskade myndigheterna totalt fördelade efter bidragsform, 2017–2021



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från respektive myndighet.

Av diagram 2 ovan framgår att bidragssumman har ökat kraftigt för organisationsbidragen under perioden 2017–2021. En bidragande orsak till det är antagligen att det tillkommit pandemibidrag under senare delen av perioden, och att dessa har betalats ut som organisationsbidrag. Ser man däremot till antalet bidragsbeslut (diagram 3) – och därmed i princip antalet organisationer som beviljats bidrag – så ligger andelen beslut om organisationsbidrag relativt konstant under perioden, och på en betydligt lägre nivå än vad som gäller bidragssumman.

4.4 Flera förordningar saknar viktiga bestämmelser

Enligt de principer som riksdag och regering har enats om för styrningen av statliga bidrag till civilsamhällets organisationer bör alla bidrag ha ett övergripande syfte. Det bör också ställas krav på god ekonomisk redovisning på alla bidragsmottagande organisationer. Enligt principerna bör också bidragssystemen kunna se olika ut om det finns behov av det utifrån respektive område, men samtidigt bör en enhetlig terminologi eftersträvas.

Av följande redovisning framgår att bidragens syften i princip alltid framgår av förordningarna och det finns bestämmelser om återkrav, vilket gör det möjligt för staten att få tillbaka bidrag som betalats ut felaktigt. Samtidigt saknas vissa viktiga bestämmelser i flera av förordningarna.¹⁹⁶

4.4.1 Förordningarna ställer inga explicita krav på god ekonomisk redovisning

Enligt de principer för styrning av statliga bidrag till civilsamhällets organisationer som riksdag och regering har enats om ska det ställas krav på god ekonomisk redovisning på alla bidragsmottagande organisationer.¹⁹⁷ Att organisationerna har en god ekonomisk redovisning är viktigt för att såväl organisationernas medlemmar som bidragsgivande myndigheter ska kunna kontrollera att det statliga stödet används för sådant som det är avsett för.

Samtliga förordningar som reglerar statsbidrag till civilsamhället innehåller någon form av villkor för att bidrag ska få betalas ut. Däremot innehåller förordningarna inga uttryckliga bestämmelser om att sökande ska ha en god ekonomisk redovisning. Det vanligaste villkoret är ekonomiskt och handlar om att bidrag inte får lämnas till organisationer som är i likvidation, satta i konkurs eller har skulder för svenska skatter eller hos Kronofogdemyndigheten. Det här verkar vara det vanligaste villkoret i förordningar som reglerar bidrag till civilsamhället. Det

¹⁹⁶ Se bilaga 6 för en lista över vilka förordningar som ingår i granskningen.

¹⁹⁷ Prop. 2009/10:55, s. 138.

bekräftas av den kartläggning som gjordes av utredningen om granskning av stöd till civilsamhället 2021. I förordningarna ställs i princip alltid krav på att den organisation som tagit emot ett bidrag ska lämna en redovisning till den bidragsgivande myndigheten.¹⁹⁸ Vidare regleras ofta att bidragsmottagaren ska lämna de uppgifter och handlingar som myndigheten begär.

4.4.2 Flera förordningar saknar reglering om dubbelfinansiering

Svårigheterna med att kontrollera ifall det förekommer otillåten dubbelfinansiering eller överkompensation (se avsnitt 3.4.3) kan inte lösas med tydligare förordningstexter. Samtidigt är det viktigt att förordningarna ger tydliga förutsättningar för myndigheternas regeltillämpning och kontroll. I det följande redovisar vi därför hur frågan om dubbelfinansiering hanteras i de förordningar som är aktuella för denna granskning.

Det förekommer att regeringen via förordningen reglerar att bidraget inte får ges till organisationer som tagit del av något annat statsbidrag för den verksamhet som ansökan gäller.¹⁹⁹ I något fall framgår det av förordningen att bidrag får avslås om organisationen under samma tidsperiod fått annat statsbidrag för samma verksamhet.²⁰⁰ Åtta av de förordningar vi studerat har skrivningar om den typen av otillåten dubbelfinansiering. Majoriteten är utfärdade av Socialdepartementet och styr Socialstyrelsens bidragsgivning.

En del förordningar har inget explicit förbud mot dubbelfinansiering, men reglerar att myndigheten i sitt beslut får ta hänsyn till om organisationen tar emot annan statlig finansiering.²⁰¹ Det kan till exempel handla om att myndigheten, i sin bedömning, ska eller får beakta om organisationen får annat statligt bidrag för samma verksamhet. Det kan också framgå av förordningen att ansökan ska innehålla uppgifter om huruvida sökanden ansökt om eller beviljats annat statligt bidrag, och i sådant fall med vilket belopp.²⁰²

¹⁹⁸ Undantaget är förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund. Där framgår det emellertid indirekt genom de stycken som reglerar vad bidraget ska lämnas för. Förordningen reglerar även vilka trossamfund som har rätt att få bidrag enligt förordningen.

¹⁹⁹ Se till exempel förordningen (2011:1151) om statsbidrag till organisationer som stödjer dem som vårdar och hjälper någon närstående och förordningen (2012:316) om statsbidrag för viss verksamhet på funktionshindersområdet.

²⁰⁰ Förordningen (2020:26) om statsbidrag för åtgärder som stärker demokratin.

²⁰¹ Se till exempel förordningen (2021:227) om statsbidrag för insatser som främjar mötesplatser för unga hbtqi-personer.

²⁰² Se till exempel förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering och förordningen (2015:553) om statsbidrag till informatörsverksamhet som rör psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar.

I några av de förordningar som Riksrevisionen har gått igenom står det uttryckligen att den bidragsgivande myndigheten ska kontakta, höra eller samordna sig med en annan myndighet innan utbetalningen. I en förordning framgår att Socialstyrelsen ska höra Folkhälsomyndigheten innan beslut fattas.²⁰³ En av förordningarna reglerar att Socialstyrelsen ska inhämta synpunkter från länsstyrelsen.²⁰⁴ I en förordning framgår att MUCF ska ta hänsyn till om organisationen får annat statligt organisationsbidrag samt om organisationens medlemsföreningar får bidrag från Riksidrottsförbundet.²⁰⁵ Därutöver reglerar förordningarna inte någon särskild samordning i bidragsgivningen.

4.4.3 Bidragen är i stort sett alltid ettåriga

Förordningarna anger oftast att bidrag betalas ut för högst ett år i taget. För en av förordningarna finns skrivningar om att bidrag får ges för två år i taget.²⁰⁶

En synpunkt på bidragsgivningen som ofta framförs från civilsamhällesorganisationer är att statens ekonomiska stöd är för kortsiktigt och att organisationerna måste söka bidrag på nytt varje år. När vi har gått igenom förordningar som styr stöd till civilsamhället framgår det att det ser olika ut för olika bidrag, men det vanliga är att beslut fattas för ett år i taget.

I departementspromemorian *Långsiktigt stöd till det civila samhället* anges en ambition om tvååriga bemyndiganden.²⁰⁷ Syftet är att ge civilsamhällets organisationer ökad förutsägbarhet och bättre förutsättningar att planera sin verksamhet.²⁰⁸

Bakgrunden till den kortsiktiga styrningen är att statsbudgeten är ettårig. Genom att besluta om bemyndiganden som gör det möjligt för bidragsgivande myndigheter att fatta beslut om bidrag för flera år utfäster sig riksdagen att anslå medel följande år. Ett bemyndigande innebär att kommande års beslut om statsbudgeten binds upp med de belopp som bemyndigandena utgör. Bemyndiganden minskar därför regeringens handlingsfrihet att ompröva användningen av statliga resurser.²⁰⁹ Det är således en avvägning mellan att ge civilsamhället långsiktiga förutsättningar för sitt arbete men samtidigt inte begränsa regeringens möjligheter att ompröva användningen av statliga medel i för

²⁰³ Förordningen (2011:1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m.

²⁰⁴ Förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.

²⁰⁵ Förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

²⁰⁶ Förordningen (2015:454) om statsbidrag till kvinno- och tjejjourer.

²⁰⁷ Ds 2018:13.

²⁰⁸ Ds 2018:13, s. 69.

²⁰⁹ Ds 2018:13, s. 79.

stor utsträckning. Rent praktiskt hanteras den här avvägningen genom att regeringen inför varje beslut om statsbidrag gör en prövning när det gäller bemyndigandefrågorna.²¹⁰ Regeringen skapar dock viss förutsebarhet om statsbidragens fortsatta existens genom att bidragen aviseras för tre år framåt i budgetpropositionen.

4.5 Regeringskansliet bedriver inget strategiskt arbete för att se över och ensa bidragsförordningarna

Regeringens beslut om statsbidrag samordnas inom ramen för den gemensamma beredningen i Regeringskansliet. Utgångspunkten för hur statsbidrag som fördelas via myndigheter till civilsamhället ska utformas finns i propositionen *En politik för det civila samhället* och i skrivelsen *En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället*.²¹¹ Enligt företrädare för Regeringskansliet har de utgått från villkoren och principerna för bidragsgivning som finns i propositionen vid varje beredning av nya förordningar och beslut om förordningsändringar.²¹² Det finns även en departementspromemoria *Långsiktigt stöd till det civila samhället* som ger viss riktning för arbetet med statsbidrag till civilsamhället.²¹³ Det finns, utöver det, inga riktlinjer eller någon annan vägledning inom Regeringskansliet när det gäller statens stöd som beslutas och fördelas via myndigheter till civilsamhällets organisationer.²¹⁴

När det gäller statsbidrag till kommuner och regioner pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att få till en mer strategisk bidragsgivning som till viss del går ut på att öka andelen fleråriga statsbidrag.²¹⁵ Något liknande utvecklingsarbete finns inte för statsbidrag till civilsamhällets organisationer. Som tidigare nämnts bedrivs utvecklingsarbetet kring statsbidrag till civilsamhället i en IDA-grupp med representanter från olika departement. I gruppen diskuteras utvecklingsfrågor och bidragssystem, men gruppen fungerar även som en beredningsgrupp för frågor som behöver stämmas av.²¹⁶ Enligt departementspromemorian *Långsiktigt stöd till det civila samhället* bör departementen eftersträva ökad enhetlighet i förordningarna i samband med ändringar i befintliga eller nya bidragsförordningar.²¹⁷ Gruppen

²¹⁰ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, 2022-11-23.

²¹¹ Prop. 2009/10:55; Skr. 2017/18:246.

²¹² Uppgift från Regeringskansliet via e-post, 2023-02-27.

²¹³ Ds 2018:13.

²¹⁴ Intervju med företrädare för Socialdepartementet och Kulturdepartementet, 2022-11-22.

²¹⁵ Skr. 2020/21:53.

²¹⁶ Intervju med företrädare för Socialdepartementet och Kulturdepartementet, 2022-11-22.

²¹⁷ Ds 2018:13.

bedriver emellertid inte något strategiskt arbete med att ensa förordningarna om bidrag till civilsamhället.²¹⁸

4.6 Regeringens uppföljning av bidragsgivningen kan utvecklas

Regeringskansliets uppföljning av bidragsgivningen i förhållande till målen för civilsamhällespolitiken är huvudsakligen organiserad på det sätt som regeringen aviserat i sin civilsamhällesproposition. Uppföljningen följer också de principer som riksdag, regering och berörda parter kommit överens om. Samtidigt kan vi konstatera att klassificeringen av olika bidragsformer inte är helt konsekvent, vilket leder till tolkningssvårigheter när det gäller hur organisationsbidragen har utvecklats över tid. Vi noterar också att myndigheternas kontrollåtgärder i samband med bidragsgivningen inte följs upp eller diskuteras i IDA-gruppen. Detta var emellertid inte heller något som regeringen aviserade i sin civilsamhällesproposition från 2009.

Riksrevisionen kan konstatera att uppföljningen inom Regeringskansliet i stora drag genomförs så som regeringen föreslog i sin civilsamhällesproposition. IDA-gruppen samlar med hjälp av en årlig enkät in underlag från respektive departement. Detta underlag analyseras och ligger sedan till grund för redovisningen i budgetpropositionen. Av redovisningen framgår bland annat hur mycket medel som betalats ut i olika bidragsformer.²¹⁹

Men vi kan också konstatera att indelningen i olika bidragsformer inte är konsekvent på grund av svårigheter att enas kring definitioner och hur olika statsbidrag ska klassificeras. I civilsamhällespropositionen framhåller regeringen att nivån på de bidrag som utgår för viss specifik verksamhet inom ett område, ofta genom verksamhets- och projektbidrag, inte bör dominera alltför kraftigt över de bidrag som utgår för organisationernas existens och mer generella behov, dvs. vanligen organisationsbidrag.²²⁰ I sin uppföljning använder emellertid Regeringskansliet organisations- och verksamhetsbidrag som en kategori och projektbidrag som en annan. I detta avseende avviker därmed uppföljningen från vad som efterfrågas i civilsamhällespropositionen, som riksdagen ställt sig bakom.

I övrigt kan konstateras att IDA-gruppen träffas regelbundet fyra gånger per år. Av gruppens dagordningar framgår att man diskuterar policyrelevanta frågor, bland

²¹⁸ Intervju med företrädare för Socialdepartementet och Kulturdepartementet, 2022-11-22.

²¹⁹ Intervju med företrädare för Socialdepartementet och Kulturdepartementet, 2022-11-22.

²²⁰ Prop. 2009/10:55, s. 55.

annat långsiktigheten i bidragsgivningen. Frågor om de bidragsgivande myndigheternas kontroll följs dock inte upp och diskuteras inte heller i någon nämnvärd utsträckning av IDA-gruppen.

Därutöver får regeringen information om utfall och effekter av bidragen genom sina sedvanliga processer för myndighetsstyrning. Det handlar om den information som myndigheterna redovisar utifrån återrapporteringskrav i separata uppdrag, regleringsbrev och förordningar. Vidare har Regeringskansliet dialoger med de bidragsgivande myndigheterna. MUCF har regeringens uppdrag att följa upp villkoren för det civila samhället och hur dessa utvecklas över tid. I samband med att uppföljningsrapporten lämnas till regeringen har Kulturdepartementet diskussioner med MUCF. Ibland behöver departementen justera sin styrning av myndigheterna. Ett exempel som tas upp är från Socialdepartementet där regeringen velat se mer uppföljning av effekter. Det har lett till en förstärkning av Socialstyrelsens resurser i två fall. Men den typen av förändringar i styrningen avgörs från fall till fall och de företrädare vi intervjuat har svårt att säga något om huruvida styrningen har förändrats över tid.²²¹

Generellt är departementen nöjda med den återrapportering de får och lyfter fram att poängen med att ha en stor andel organisationsbidrag är att organisationerna ska kunna styra över sina egna verksamheter. Att utvärdera effekter är inte alltid viktigt om syftet med bidraget är att organisationerna ska finnas till. Företrädare för Regeringskansliet lyfter också fram att man inte kan lägga hur mycket resurser som helst på en myndighet för att mäta effekter av bidragen. När ett bidrag har funnits länge kan det vara dags att se över bidragssystemet och då är det rimligt att en oberoende utredning görs, det vill säga en utredning som inte görs av myndigheten själv.²²²

4.7 Regeringen har tagit emot förslag på förbättrade kontrollmöjligheter men ganska lite har genomförts

4.7.1 Förslaget om konkretiserade demokratikriterier har dragits tillbaka och ska beredas igen

Statsbidrag ska inte betalas ut till organisationer som bedriver verksamhet som inte är förenlig med samhällets grundläggande värderingar, så som de har angetts i regeringsformen och internationella konventioner om mänskliga rättigheter.²²³

²²¹ Intervju med företrädare för Socialdepartementet och Kulturdepartementet, 2022-11-22.

²²² Intervju med företrädare för Socialdepartementet och Kulturdepartementet, 2022-11-22.

²²³ Jfr SOU 2018:18, s. 320 f., SOU 2018:70, s. 147 ff. och SOU 2019:35, s. 330 ff.

De demokrativillkor som finns i dagens förordningar har dock kritiserats för att de inte är enhetliga och att de är svåra att tillämpa.²²⁴ Detta är något som har bekräftats i våra intervjuer med bidragsgivande myndigheter. Det är också bakgrunden till att regeringen tillsatt ett antal utredningar som har föreslagit förtydligade demokrativillkor²²⁵, vilket de bidragsgivande myndigheter som omfattas av den här granskningen ser positivt på.

Arbetet med förtydligade demokrativillkor har bland annat resulterat i en proposition om statens stöd till trossamfund och demokrativillkor vid stöd till civilsamhället som överlämnades till riksdagen den 2 augusti 2022.²²⁶ Den 10 november återkallades propositionen.²²⁷ I demokrativillkorsutredningen framkommer att de demokrativillkor som idag ställs på bidragsmottagarna är otydligt formulerade och inte enhetliga. Dessutom saknas vägledande förarbeten och praxis. Den generella utformningen gör det svårt för myndigheterna att avgöra vad som bör leda till ett avslag eller återkrav av ett bidrag.²²⁸ I november uppgav socialministern att regeringen skulle ta ett omtag i frågan och träffa civilsamhällets företrädare, samt att frågan skulle komma att beredas på nytt.²²⁹

Demokrativillkorsutredningen undersökte behovet av att underlätta tillämpningen av demokrativillkoren.²³⁰ I slutbetänkandet finns förslag på ett samlat grepp, men frågan bereds fortfarande i Regeringskansliet.

4.7.2 Regeringen har inte gått vidare med förslagen om en gemensam databas

Enligt budgetlagen ska statens verksamhet kännetecknas av god resurshushållning. Det innebär bland annat att en organisation inte ska kunna finansieras från flera statliga bidragsgivare för samma sak om det inte är tillåtet. I en del förordningar om statsbidrag till civilsamhället framgår tydligt att dubbelfinansiering inte är tillåtet. Enligt företrädare för de bidragsgivande myndigheter vi pratat med är det ganska självklart att man inte ska få bidrag för samma sak från flera olika håll, oavsett om det regleras uttryckligen i bidragsförordningen. Granskningen visar att det i flera förordningar framgår att myndigheten ska beakta eventuella bidrag från andra myndigheter. I dessa fall blir utmaningen att se till så att den totala summan

²²⁴ SOU 2021:66, s. 18.

²²⁵ Prop. 2021/22:272; Skr. 2022/23:14.

²²⁶ Prop. 2021/22:272.

²²⁷ Skr. 2022/23:14.

²²⁸ SOU 2021:66, s. 60.

²²⁹ Altinet, "Nu drar regeringen tillbaka propositionen om demokrativillkor", hämtad 2022-11-27.

²³⁰ SOU 2021:66; SOU 2021:99.

en organisation får inte innebära en överkompensation. Samtidigt är det inte helt självklart hur sådan dubbelfinansiering eller överkompensation ska kunna upptäckas. I beredningen av beslut om statsbidrag till civilsamhället undersöker Regeringskansliet i regel om det finns behov av samverkan mellan olika bidragsgivande myndigheter i enskilda uppdrag. Ett sådant behov kan till exempel framkomma i myndighetsdialogen. Däremot finns det inget övergripande initiativ från regeringens sida när det gäller samordning eller samarbete mellan de bidragsgivande myndigheterna.²³¹

Regeringen har inte vidtagit några särskilda åtgärder för att underlätta för bidragsgivare att få information om huruvida en sökande organisation har beviljats andra statliga medel för samma verksamhet. Det förslag som Statskontoret lämnade i samband med en myndighetsanalys av MUCF 2017 om att inrätta en databas över statsbidrag till civilsamhällets organisationer har inte tagits vidare i Regeringskansliet. Statskontorets förslag var att regeringen i ett första steg skulle utreda de juridiska förutsättningarna för databasen. Bakgrunden till förslaget var risken för dubbelfinansiering. Enligt Statskontoret saknade handläggarna överblick över hur de bidragssökande organisationerna finansierar sig. Samtliga myndigheter som Statskontoret hade kontakt med gav sitt stöd till ett sådant förslag.²³²

Även i ett betänkande av demokratiutredningen framkom att några myndigheter önskade en gemensam databas för att underlätta bidragshandlingen och säkra att dubbelfinansiering inte sker.²³³ Brå har också pekat på att det finns ett behov av någon typ av helhetsbild. Intervjupersoner i Brås studie efterlyser liknande register, som inkluderar kommunal och regional nivå, för att minska risken att många olika bidragsgivare stödjer samma verksamhet utan att känna till varandra. En mindre ingripande åtgärd skulle enligt Brå kunna vara att utbetalare av föreningsbidrag skickar kontrolluppgifter till Skatteverket, som då får en helhetsbild.²³⁴

De statsbidrag som fördelas till kommuner och regioner kartläggs av Statskontoret, som redovisar bidragen i en Excel-fil på myndighetens webbplats.²³⁵ Statskontoret har nyligen lämnat förslag om att inrätta en kalender över statsbidrag som riktar sig till kommuner och regioner för att underlätta för kommuner och regioner att få en

²³¹ Intervju med företrädare för Socialdepartementet och Kulturdepartementet, 2022-11-22.

²³² Statskontoret, *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, 2017:13. SOU 2019:35.

²³³ Brottsförebyggande rådet, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, 2022:1.

²³⁵ Statskontoret, "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2021", hämtad 2022-12-13.

överblick. Förslaget innebär att staten skulle tillhandahålla en samlad statsbidragskalender på en webbplats. Statskontorets argumentation går ut på att antalet statsbidrag är stort och att informationen är spridd bland många olika aktörer vilket ökar behovet av överblick.²³⁶ Förslaget omfattar inte statsbidrag till civilsamhällets organisationer. När det gäller statliga bidrag som betalas ut till företag har Tillväxtanalys en databas där bidragen som fördelats framgår.²³⁷

Regeringen har inte gått vidare med något av förslagen om en gemensam databas. Det förekommer dock att myndigheterna får administrativa medel för att fördela statsbidrag. På så sätt menar företrädare för Regeringskansliet att de bidragsgivande myndigheterna har möjlighet att kontrollera om en organisation får bidrag från en annan myndighet, eftersom den informationen är offentlig och ofta publiceras på myndigheternas webbplatser.²³⁸

4.7.3 Flera myndigheter har påtalat behovet av regelförändringar

MUCF lämnade år 2022 synpunkter och förslag till förändringar av de olika bidragsförordningarna, i en promemoria till Regeringskansliet. De generella synpunkterna var för det första att syftet med respektive bidrag skulle förtydligas, för att underlätta mätningen av bidragens effekter. För det andra föreslog MUCF att förordningarna skulle reglera sådana uppgifter som myndigheten kan kräva in under tiden som organisationens verksamhet pågår, i stället för att enbart reglera vilka uppgifter myndigheten har rätt att kräva in i samband med ansökan och redovisning. För det tredje föreslog MUCF att förordningarna skulle förenklas och samordnas, eftersom skillnaderna i villkoren medförde svårigheter med separata kontrollrutiner för varje bidrag.²³⁹

När det gällde organisationsbidraget föreslog MUCF bland annat att bidrag endast skulle få lämnas till en organisation med ordnad ekonomi och att organisationens uppgifter om antalet medlemmar skulle fastställas utifrån från ett i förordningen reglerat datum.²⁴⁰

När det gällde projektbidragen föreslog MUCF bland annat att det skulle införas ett krav om demokratisk uppbyggnad i alla förordningar. För att minska risken för dubbelfinansiering föreslog MUCF också att alla förordningar skulle ha en

²³⁶ Statskontoret, *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner, 2022:9*, s 42.

²³⁷ Tillväxtanalys, "Vi vägleder rapportering om statsstöd", hämtad 2023-02-28.

²³⁸ Intervju med företrädare för Socialdepartementet och Kulturdepartementet, 2022-11-22.

²³⁹ MUCF, *Förslag till förändringar av de förordningar som styr MUCF:s bidragsgivning, 2022*.

²⁴⁰ MUCF, *Förslag till förändringar av de förordningar som styr MUCF:s bidragsgivning, 2022*.

skrivning om att ansökan får avslås om den sökande under samma tidsperiod har fått annat statsbidrag för samma verksamhet under samma tidsperiod som ansökan avser. MUCF föreslog också att förordningarna skulle reglera möjligheten för myndigheten att avbryta finansieringen av ett pågående projekt om projektet drivs i strid med villkoren för bidraget, och att alla förordningar skulle ge myndigheten möjlighet att ta redovisningar för tidigare lämnade bidrag i beaktande vid bedömning av en ansökan.²⁴¹

När det gällde verksamhetsbidrag föreslog MUCF bland annat att krav avseende demokratins idéer skulle föras in i samtliga bidragsförordningar och att förordningen skulle ställa krav på auktoriserad eller godkänd revisor om organisationen mottagit ett bidrag som uppgått till minst fem prisbasbelopp. MUCF föreslog också att alla förordningar skulle reglera att bidrag inte får lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.²⁴²

Skatteverket har i en promemoria påtalat behovet av ett centralt fört register över ideella föreningars styrelser (ledamöter, firmatecknare och revisorer). Detta skulle kunna motverka användningen av föreningar som brottsverktyg eftersom det skulle ge det offentliga ökad insyn i ideella föreningar.²⁴³

Regeringen har tagit flera initiativ för att säkerställa korrekta utbetalningar i staten. Statskontoret har bland annat fått i uppdrag att kartlägga och analysera arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.²⁴⁴ Innan dess gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att bland annat lämna förslag om hur ett särskilt straffrättsligt skydd kan införas för statliga stöd till företag och andra juridiska personer. Ett sådant skydd finns i bidragsbrottslagen för ekonomiska förmåner och stöd till enskilda personer.²⁴⁵ ESV har också ett årligen återkommande uppdrag att bland annat föreslå åtgärder som bör vidtas för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.²⁴⁶ I den senaste rapporten föreslog ESV bland annat att regeringen skulle se över de utbetalande myndigheternas registerförfattningar och förenkla regelverket. Detta

²⁴¹ MUCF, *Förslag till förändringar av de förordningar som styr MUCF:s bidragsgivning, 2022.*

²⁴² MUCF, *Förslag till förändringar av de förordningar som styr MUCF:s bidragsgivning, 2022.*

²⁴³ Skatteverket, *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga, 2022.*

²⁴⁴ Regeringsbeslut Fi2022/03248.

²⁴⁵ Dir. 2022:25.

²⁴⁶ 11 § förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

skulle ge myndigheterna liknande förutsättningar att kunna göra riskbaserade kontroller och använda dem på ett effektivt och rättssäkert sätt.²⁴⁷

4.8 Regeringen har styrt MUCF mot mer kontroll

Regeringens formella styrning av myndigheter sker främst genom myndigheternas instruktioner, anslag, mål, återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbrev. När det gäller bidragsgivningen reglerar myndighetsinstruktionerna bara att myndigheterna har i uppgift att fördela statsbidrag; övrig styrning av bidragsgivningen sker framför allt via myndigheternas regleringsbrev och bidragsförordningarna. Riksrevisionen har gått igenom regleringsbrev för Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, MUCF och SST åren 2018–2022. Genomgången visar att regeringen har fokuserat på MUCF när det gäller kontrollåtgärder i bidragsgivningen till civilsamhället. Myndigheten har också fått ökade resurser för detta. Någon motsvarande styrning har inte skett av de andra tre myndigheterna.

År 2018 skulle MUCF särskilt redovisa och analysera kostnaderna för administrationen av samtliga statsbidrag som myndigheten ansvarade för, samt redovisa omfattningen och resultatet av de kontrollinsatser som myndigheten genomfört för att säkerställa att statsbidraget används enligt regelverket. Samma år fick myndigheten i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som myndigheten vidtagit avseende myndighetens bidragshantering mot bakgrund av de förslag som Statskontoret redovisat i sin myndighetsanalys av MUCF.

År 2021 skulle MUCF redovisa hur myndigheten säkerställer att de utbetalade statsbidragen går till verksamheter som uppfyller demokrativillkoren i statsbidragsförordningarna. Åren 2021 och 2022 skulle MUCF ta fram och implementera ett uppföljningssystem om det civila samhället. År 2022 skulle MUCF vad gäller ungdomspolitikerna redovisa uppgifter om vilka ideella organisationer som får organisationsbidrag respektive projektbidrag.

Riksrevisionen bedömer att styrningen av MUCF mot mer kontroll, i kombination med resursförstärkningen, har varit avgörande för myndighetens arbete med riskanalyser och kontrollåtgärder i handläggningen. Övriga myndigheter som ingår i granskningen har inte styrts på motsvarande sätt. Detta kan förklara att SST, Jämställdhetsmyndigheten och Socialstyrelsen inte har utvecklat kontrollen i samma utsträckning som MUCF.

²⁴⁷ ESV, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemet, 2022:26.*

5 Slutsatser och rekommendationer

5.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens bidragsgivning till civilsamhället via Jämställdhetsmyndigheten, MUCF, Socialstyrelsen och SST inte är tillräckligt effektiv. Myndigheternas kontroll av att statsbidragen endast går till bidragsberättigade organisationer och verksamheter är i vissa avseenden otillräcklig och behöver förstärkas. Det finns dock en hel del variation mellan de granskade myndigheternas sätt att ta sig an sina uppdrag.

Statens ekonomiska stöd till civilsamhällets organisationer bygger av tradition på tillit. Samtidigt har riskerna för att den tilliten utnyttjas av oseriösa aktörer ökat påtagligt under senare år. Det framgår enligt Riksrevisionens mening tydligt av såväl ett flertal myndighetsrapporter som massmediers rapportering. Misstankar om fusk och felaktiga utbetalningar riskerar att allvarligt skada förtroendet för statsbidragssystemet, och i slutändan den viktiga verksamhet som bedrivs av civilsamhället. De brister som granskningen uppmärksammat behöver därför åtgärdas för att minska risken för fusk, missbruk och undanträngning av angelägen verksamhet. I förlängningen handlar det om att bibehålla bidragsgivningens legitimitet.

Riksrevisionen anser att myndigheterna behöver arbeta mer riskbaserat och utveckla sina kontrollmetoder. Det handlar bland annat om att i ökad utsträckning genomföra verksamhetsbesök, granska organisationers webbplatser och nyhetsartiklar etcetera för att på så sätt inte enbart vara hänvisad till den information som organisationerna själva lämnar i sina bidragsansökningar och sin återrapportering. Granskningen visar att det finns betydande risker för att oseriösa aktörer lämnar felaktig information för att komma över bidrag som de inte är berättigade till.

Det finns också behov av ett ökat informationsutbyte mellan myndigheterna. Idag finns ingen samlad bild över vilka bidrag som går till olika organisationer. Avsaknaden av sådan information gör det svårt för myndigheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar i form av otillåten dubbelfinansiering eller överkompensation. Enligt Riksrevisionens mening behöver bidragsgivande myndigheter i allmänhet öka sin förmåga att arbeta såväl enskilt som tillsammans med andra myndigheter för att upptäcka felaktiga utbetalningar från statsbidragssystemen. Detta förutsätter att myndigheterna på ett enkelt sätt kan få tillgång till och dela information om de organisationer som söker och beviljas

bidrag. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att underlätta kontrollen, trots att sådana förslag har utretts och överlämnats till regeringen.

Granskningen visar att bidragsbesluten i stor utsträckning baseras på uppgifter från de organisationer som söker bidrag, trots att det finns rapporter om att tilliten riskerar att utnyttjas av oseriösa aktörer. En viktig förklaring till att kontrollen inte har utvecklats mer är att den bygger på ett gammalt synsätt, som innebär att den bidragsgivande myndigheten inte ska ifrågasätta bidragsmottagarnas uppgifter. En annan förklaring är, enligt Riksrevisionens mening, att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har styrt myndigheterna mot en stärkt kontroll, trots att riskbilden har förändrats. Även om myndigheternas förutsättningar för bidragsgivningen ser olika ut är Riksrevisionens bedömning att vissa problem är generella för samtliga granskade myndigheter. Hur myndigheterna har tagit sig an sina bidragsgivande uppdrag handlar delvis om resurser, men det finns även olika uppfattningar om vilken roll en bidragsgivande myndighet har.

5.1.1 De bidragsgivande myndigheternas kontroll varierar

MUCF

Av de granskade myndigheterna bedömer Riksrevisionen att MUCF har den mest utvecklade kontrollverksamheten. Myndigheten arbetar aktivt med att identifiera risker i bidragsgivningen; handläggarna genomför exempelvis Google-sökningar och verksamhetsbesök för att undvika att bidrag betalas ut till fel ändamål. Riksrevisionen bedömer att regeringens uppdrag och resursförstärkning till MUCF har varit avgörande för att detta kunnat ske. Några andra tänkbara förklaringar till utvecklingen är att bidragsgivningen vid MUCF utgör en central del i myndighetens verksamhet, vilket gör den viktig och tämligen självklar för myndigheten att prioritera när det gäller utvecklingsarbete. Personalstyrkan, som tidigare hade sin huvudsakliga bakgrund i civilsamhället, har sedan några år tillbaka allt oftare erfarenhet av att arbeta med myndighetsutövning, vilket kan ha gjort det mer naturligt att arbeta mer kontrollorienterat i bidragsgivningen än tidigare.

Trots att MUCF har fått utökade resurser och lyckats utveckla sin kontrollverksamhet har myndigheten svårt att på egen hand utreda om det förekommer sådana oegentligheter som utgör skäl för att återkräva bidrag. MUCF har ibland höga konsultkostnader kopplade till bidragsverksamheten eftersom myndigheten saknar intern kompetens att utreda om en organisation har kopplingar till våldsbejakande extremism eller terrorism. Enligt Riksrevisionens

bedömning talar detta för att vissa specialiserade kompetenser behöver koncentreras på nationell nivå. Det gäller framför allt ekonomisk brottslighet, våldsbejakande extremism och demokratifrågor, där någon form av nationell funktion med samlad kompetens skulle kunna vara ett stöd för samtliga bidragsgivande myndigheter. Riksrevisionen ser därför positivt på de förslag som lämnats till regeringen om att CVE och MUCF skulle kunna vara ett stöd i frågor om våldsbejakande extremism respektive demokrativillkor, men ser också att myndigheterna kan behöva stöd i frågor som rör ekonomisk brottslighet.

SST

Även vid SST är bidragsgivningen en central del av myndighetens verksamhet. Myndigheten befinner sig nära de bidragsmottagande trossamfunden men ansatsen är inte så kontrollorienterad. Eftersom kretsen av bidragsberättigade trossamfund är avgränsad känner myndigheten trossamfunden väl. Myndigheten genomför regelbundna verksamhetsbesök, men de är inte baserade på risk och väsentlighet utan myndigheten arbetar systematiskt med ett geografiskt område i taget. Besöken kan innehålla kontrollerande aspekter men huvudsyftet är ofta något annat. Vid SST ses bidragsgivningen som något som bäddar för goda kontakter med församlingarna vilket underlättar för insyn och kontroll. Bidragsgivningen präglas av att SST är en liten myndighet, till exempel är rutinerna för bidragsgivningen inte dokumenterade på samma sätt som vid övriga myndigheter utan bygger på muntlig tradering. På kort sikt kan det vara ett effektivt sätt att arbeta i en liten myndighet. Samtidigt skapar det en sårbarhet som innebär att den samlade kunskapen om arbetssätt och regler kopplade till bidragsgivningen koncentreras till ett fåtal personer.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är en stor myndighet och den största bidragsgivaren av de myndigheter som granskats. Riksrevisionens bedömning är att myndighetens syn på sitt bidragsgivande uppdrag inte har förändrats i takt med riskbilden. Även om det finns en medvetenhet om att det kan förekomma oegentligheter vidtar myndigheten i stort sett inga kontrollåtgärder utöver det som förordningarna explicit ställer krav på. Av våra intervjuer framgår att handläggarna inte på eget initiativ ska leta efter oegentligheter. Myndigheten har inte heller gjort några verksamhetsbesök sedan 2019 och då hade besöken snarare ett lärande än ett kontrollerande syfte. I den policy som tagits fram kring verksamhetsbesök finns dock en ambition om att göra riskbaserade urval, något som Riksrevisionen ser

positivt på. Riksrevisionen ser också positivt på att myndigheten har ambitionen att genomföra verksamhetsbesök under 2023.

Även om Socialstyrelsen är en van bidragsgivare så är bidragen till det civila samhället beloppsmässigt en relativt liten del av myndighetens bidrag och utgör därmed inte en lika central del av Socialstyrelsens uppdrag som bidragen till kommuner och regioner. Riksrevisionens bedömning är att det kan leda till att de risker som finns med bidragsgivningen till civilsamhället inte uppmärksammas tillräckligt i myndighetens riskanalys.

Jämställdhetsmyndigheten

Även på Jämställdhetsmyndigheten som är en relativt ny myndighet och därmed en ovan bidragsgivare finns det en medvetenhet om att den tillitsbaserade bidragsgivningen innebär vissa risker. Myndigheten har dock inte anpassat sin bidragsgivning efter den förändrade riskbilden. Av de myndigheter som granskats har Jämställdhetsmyndigheten den minst utvecklade kontrollen i sin bidragsgivning. Det görs till exempel inga verksamhetsbesök och handläggarna gör inga egna sökningar på internet för att upptäcka eventuella oegentligheter. En förklaring till att bidragsgivningen på Jämställdhetsmyndigheten inte har utvecklats i takt med riskbilden skulle kunna vara att myndigheten är relativt ny och att bidragsgivningen inte är en central del av myndighetens verksamhet.

5.1.2 Kontrollen är en del av uppdraget som bidragsgivare

I granskningen har det framkommit att det finns olika uppfattningar om vad som ingår i uppdraget som bidragsgivande myndighet. Enligt Riksrevisionens mening består uppdraget av tre grundläggande uppgifter utöver att besluta om och betala ut bidrag. För det första behöver myndigheterna *informera* potentiella sökande organisationer om att bidragen går att söka, och vilka villkor som gäller. Därefter måste myndigheterna *begära in och kontrollera information* från organisationerna för att fatta korrekta beslut. Den tredje uppgiften går ut på att *följa upp* hur bidragen har använts och vilka prestationsnära effekter som eventuellt kan observeras.

De bidragsgivande myndigheterna ska inte ägna sig åt att recensera verksamheter eller organisationer, men för att säkerställa att pengarna betalas ut till en bidragsberättigad verksamhet behöver myndigheterna utföra viss kontroll av att de uppgifter som lämnats stämmer. Den typen av kontroll är en del av det bidragsgivande uppdraget. Enligt Riksrevisionens mening kan det informerande uppdraget även innebära att myndigheten förtydligar vilka krav som ställs på de organisationer som tar emot statliga bidrag samt att öka organisationernas förmåga

att svara upp mot dessa krav genom vissa utbildningsinsatser. Det kan exempelvis handla om internetbaserad utbildning avseende god ekonomisk redovisning. Ökad kunskap hos bidragsmottagarna kan vara ett sätt att minska risken för felaktiga utbetalningar.

Utöver en mer rutinbetonad *uppföljning* av bidragens användning och eventuellt prestationsnära effekter är det, enligt Riksrevisionens mening, lämpligt att med jämna mellanrum *utvärdera* bidragssystemen för att bedöma vilka effekter de har. Riksrevisionen anser emellertid inte att effektutvärderingar är en del av det grundläggande uppdraget för en bidragsgivande myndighet. Tvärtom finns det risker med att de bidragsgivande myndigheterna själva ägnar sig åt att utvärdera och bedöma effekterna av sina egna bidrag. Ett skäl är att det tar tid från den bidragsgivande myndighetens grundläggande uppgifter, som i första hand bör handla om att se till att bidrag endast betalas ut till bidragsberättigade organisationer. Ett annat skäl är att de bidragsgivande myndigheterna inte kan anses som oberoende utan har ett intresse av att beskriva de bidrag de ansvarar för som viktiga och välfungerande. Sådana utvärderingar och bedömningar bör därför göras av en utomstående part, och bör heller inte göras för ofta – dels eftersom de som regel är kostsamma, dels eftersom det tar tid innan det är möjligt att identifiera den typen av effekter.

5.1.3 Transparensen i bidragssystemen behöver förbättras

Granskningen visar att myndigheterna behöver samarbeta i större utsträckning för att bidragsgivningen ska bli mer effektiv. Enligt myndighetsförordningen ska myndigheterna utveckla sin verksamhet löpande och samarbeta med andra myndigheter, bland annat för att tillvarata de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. Enligt Riksrevisionen beror det begränsade samarbetet till viss del på att bidragsgivningen sedan länge bygger på tillit, och därmed utförs endast begränsade kontrollåtgärder vid varje myndighet. En annan förklaring är att de bidragsgivande organisationerna inte har någon gemensam bild av vilka bidrag som betalas ut till vilka organisationer. Om en bidragsgivande myndighet vill kontrollera vilka andra bidrag en sökande organisation har tilldelats, behöver den informationen inhämtas från de övriga myndigheter som kan tänkas ha lämnat bidrag.

För att bidragsgivningen ska vara effektiv behöver de bidragssökande organisationerna på ett enkelt sätt kunna ta del av information om vilka bidrag som går att söka. Idag gynnas mer resursstarka organisationer med anställd personal som har möjlighet att lära sig hos vilka myndigheter man kan söka bidrag.

Riksrevisionen bedömer att en central databas över tillgängliga statsbidrag till civilsamhället skulle öka transparensen i bidragssystemen på ett sätt som skulle vara till nytta för både myndigheterna och de bidragssökande organisationerna. För myndigheterna genom att det blir enklare att kontrollera om organisationerna får bidrag från annat håll, och för civilsamhällets organisationer genom att de enkelt kan se vilka bidrag som går att söka. Riksrevisionen noterar att regeringen inte har vidtagit några åtgärder för att inrätta en central databas, trots att flera sådana åtgärder har föreslagits för regeringen.

5.1.4 Regeringens styrning och uppföljning av bidragsgivningen kan utvecklas

Regeringen har inte anpassat styrningen av bidragsgivningen till civilsamhället efter den förändrade riskbilden. Bidragen till civilsamhället ingår inte i regeringens systematiska arbete för att motverka felaktiga utbetalningar. Det finns inget riksdagsbundet mål om att minska de felaktiga utbetalningarna från statsbidragssystemen, och det finns heller inte någon särskild styrning av hur de bidragsgivande myndigheterna ska samverka. Enligt Riksrevisionens mening kan detta vara en förklaring till att kontrollen vid de granskade myndigheterna inte har utvecklats i tillräcklig utsträckning. Granskningen visar att regeringens styrning kan spela stor roll. Styrningen av MUCF får här ses som ett positivt exempel då regeringen genom ökat fokus på bidragsgivningen och utökade resurser gjort det möjligt för MUCF att utveckla sin medvetenhet om risker i bidragsgivningen.

Granskningen visar att en bidragsgivning som är bättre anpassad efter den förändrade riskbilden kräver en viss organisatorisk kapacitet hos de bidragsgivande myndigheterna. Det verkar också vara lättare att få till en effektiv bidragsgivning om den utgör en central del av myndighetens verksamhet. I vissa avseenden är det också viktigt att myndigheten känner sin målgrupp för att kunna ge relevant information och vägledning, och har den sakkunskap som krävs för att exempelvis bedöma kvaliteten i projektansökningar.

Med hänsyn till det civila samhällets självständighet och oberoende har riksdagen påpekat att den statliga styrningen genom bidrag inte bör bli alltför omfattande. Därmed bör regeringen helst ge bidrag i form av organisationsbidrag. Regeringens uppföljning av bidragen till civilsamhället är i stort sett tillfredsställande, även om det finns förbättringsmöjligheter. Det handlar framför allt om att regeringen behöver ge en tydligare bild till riksdagen av hur bidragsgivningen utvecklas när det gäller olika bidragsformer, och på så sätt verka för att en relativt stor andel av bidragen utgörs av organisationsbidrag.

5.2 Riksrevisionens rekommendationer

Det är viktigt att kontrollen inte blir en onödig administrativ börda för de föreningar som söker bidrag. Organisationerna ska ha möjlighet att bedriva sin verksamhet självständigt, utan obefogad kontroll eller inblandning från offentliga aktörer. Staten bör därmed inte införa onödig kontroll och helst inte kontroll som ökar den administrativa bördan för civilsamhällets organisationer. Riksrevisionen rekommenderar därför en utveckling av kontrollen som skulle medföra ett visst merarbete för de bidragsgivande myndigheterna, men inte påföra någon större administrativ börda på civilsamhällets organisationer. Riksrevisionen bedömer att en utökad kontroll är nödvändig för att upprätthålla och i viss mån återuppbygga förtroendet för bidragssystemen.

Rekommendationer till regeringen

- Ge uppdrag till lämplig myndighet att inrätta en central databas som omfattar alla tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som fått del av sådant stöd.
- Ge uppdrag till lämpliga myndigheter att inrätta nationella stödfunktioner avseende väsentliga risker i samband med bidragsgivningen till civilsamhället. Stödfunktionerna ska kunna bistå bidragsgivande myndigheter med särskild kompetens om finansiella risker, våldsbejakande extremism och icke-demokratisk verksamhet.
- Ge uppdrag till bidragsgivande myndigheter att utveckla och stärka sin kontroll, till exempel genom att öka frekvensen av riskbaserade verksamhetsbesök.
- Ge uppdrag till bidragsgivande myndigheter att förbättra bidragsmottagarnas möjligheter att leva upp till bidragskraven, exempelvis genom att tillhandahålla grundläggande utbildning om vilka krav som ställs på bidragsmottagande organisationer.

Referenslista

Litteratur

Hemström, C., *Organisationernas rättsliga ställning: om ekonomiska och ideella föreningar*, 8 uppl., Norstedts juridik, 2011.

Artiklar

Gustafsson, A., "Nu drar regeringen tillbaka propositionen om demokrativillkor", *Altinget*, 2022-11-09, <https://www.altinget.se/civilsamhalle/artikel/nu-drar-regeringen-tillbaka-propositionen-om-demokrativillkor>, hämtad 2022-11-27.

Utredningar och rapporter

Brottsförebyggande rådet 2022:1, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*.

Ds 2018:13, *Långsiktigt stöd till det civila samhället*.

ESV 2015:43, *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer*.

ESV 2022:26, *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdsystemen – förslag på åtgärder*.

Jämställdhetsmyndigheten, *Årsredovisning 2021, 2022*.

MUCF, *Ett år av utmaningar... Uppföljning av ideella föreningars villkor 2021, 2021*.

MUCF, *Organisationsbidragens användning och effekter 2021, 2021*.

MUCF, *Årsredovisning 2021, 2022*.

Skatteverket, *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga, dnr 8-1922875, 2022*.

Socialstyrelsen, *Årsredovisning 2021, 2022*.

SOU 2018:18, *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige*.

SOU 2018:70, *En arvsfond i takt med tiden*.

SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*.

SOU 2019:35, *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*.

SOU 2019:35, *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället, Vägledning för handläggare*.

SOU 2021:66, *Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet.*

SOU 2021:99, *Rätt mottagare – Granskning och integritet.*

SST, *Årsredovisning 2021, 2022.*

Statskontoret 2017:13, *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*

Statskontoret 2022:9, *Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner.*

Författningar

Bokföringslag (1999:1078).

Budgetlag (2011:203).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Förordning (1999:974) om statsbidrag till trossamfund.

Förordning (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer.

Förordning (2003:752) om statsbidrag till pensionärsorganisationer.

Förordning (2007:1077) med instruktion för Revisorsinspektionen.

Förordning (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

Förordning (2017:104) med instruktion för Myndigheten för stöd till trossamfund.

Förordning (2017:937) med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten.

Förordning (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Förvaltningslag (2017:900).

Handelsregisterlag (1974:157).

Lag (1998:1593) om trossamfund.

Lag (1999:932) om stöd till trossamfund.

Myndighetsförordning (2007:515).

Skatteförfarandelag (2011:1244).

Riksdagstryck

Dir. 2022:25, *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag.*

Prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, utg.omr. 2, bet. 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

Prop. 2021/22:135, *Idéburen välfärd*, bet. 2021/22:FiU28, rskr. 2021/22:349.

Prop. 2021/22:272, *Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället.*

Regeringsbeslut A2021/02085, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Jämställdhetsmyndigheten.*

Regeringsbeslut Fi2022/03248, *Uppdrag att kartlägga och analysera arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer.*

Regeringsbeslut Ku2021/01557, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*

Regeringsbeslut Ku2021/02522, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Myndigheten för stöd till trossamfund.*

Regeringsbeslut S2021/07588, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Socialstyrelsen.*

Skr. 2017/18:246, *En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället.*

Skr. 2020/21:53, *Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag för socioekonomiskt utsatta områden.*

Skr. 2022/23:14, *Återkallelse av regeringens proposition 2021/22:272 Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället.*

Rutindokument m.m.

Jämställdhetsmyndigheten, *Handbok för statsbidrag*, 2022-09-07.

Jämställdhetsmyndigheten, *Introduktion statsbidrag*, 2021.

Jämställdhetsmyndigheten, *Mall handläggning*, 2019.

Jämställdhetsmyndigheten, *Rutin hantering oegentligheter*, 2022-03-22.

MUCF, *FUO, fördjupad utredning, misstanke om oegentlighet*, 2022-05-19.

MUCF, *Förslag till förändringar av de förordningar som styr MUCF:s bidragsgivning*, 2022-08-25.

MUCF, *Handläggares hjälptexter till bedömningsformulär – ADV*, 2018-09-14.

MUCF, *Handläggningsprocessen steg för steg – projektstöd*, 2021-06-03, dnr 0039/18.

MUCF, *Hjälptext till bedömningsformuläret i UAS för ETO*, 2021.

MUCF, *Hjälptext till bedömningsformuläret i UAS för HBTQ*, 2021.

MUCF, *Hjälptext till bedömningsformuläret i UAS för UNG*, 2021.

MUCF, *HL:s hjälptexter bedömning projekt inom Stärka demokratin*, 2021-02-02.

MUCF, *Slutrapporter*, 2021-03-31, dnr 1460/17.

MUCF, *Tilläggsrutin – slutrapporter som godkänns med avvikelse*, 2022-03-01, dnr 0479/22.

MUCF, *Uppföljningsplan för MUCF:s bidragsgivning*, 2022-05-19.

Socialstyrelsen, *Checklista för besök hos bidragsmottagare*, 2017-05-22.

Socialstyrelsen, *Rutin – Återrapportering av statsbidrag*, 2019-12-17, dnr 1.3–37854/2019.

SST, *Arbetsrutin för etableringsbidrag*, 2018-02-27.

SST, *Lag, förordning och tillämpningsföreskrifter*, 2021-01-01.

Webbsidor

Jämställdhetsmyndigheten, "Organisations- och etableringsbidrag för kvinnors organisering", <https://jamstalldhetsmyndigheten.se/sok-statsbidrag/organisations-och-etableringsbidrag-for-kvinnors-organisering/>, hämtad 2023-01-24.

Jämställdhetsmyndigheten, "Sök statsbidrag", <https://jamstalldhetsmyndigheten.se/sok-statsbidrag/>, hämtad 2023-02-24.

MUCF, "Statsbidrag", <https://www.mucf.se/bidrag/statsbidrag>, hämtad 2023-02-24.

MUCF, "Så handlägger MUCF projektansökningar inom stödja ungas organisering", <https://www.mucf.se/bidrag/statsbidrag/projektbidrag/stodja-ungas-organisering/sa-handlagger-mucf-projektansokningar>, hämtad 2023-01-24.

Socialstyrelsen, "Organisationer",
<https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/organisationer/>, hämtad 2023-02-24.

SST, "Bidrag", <https://www.myndighetsst.se/bidrag>, hämtad 2023-02-24.

SST, "Kontakt personal", <https://www.myndighetsst.se/om-oss/kontakt/personal.html>, hämtad 2023-02-24.

SST, "Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund",
<https://www.myndighetsst.se/bidrag/allmanna-regler-for-bidrag.html>,
hämtad 2023-02-24.

Statskontoret, "Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner
2021", [https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-
2022/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-regioner-2021/](https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-regioner-2021/),
hämtad 2022-12-13.

Tillväxtnalys, "Vi vägleder rapportering om statsstöd",
<https://www.tillvaxtnalys.se/om-oss/statsstod.html>, hämtad 2023-02-28.

Bilaga 1. Granskningens metoder och genomförande

Riksrevisionens granskning bygger på ett jämförande perspektiv där fyra myndigheter har valts ut för granskning. Gemensamt för de utvalda myndigheterna är att de ska fördela statsbidrag med social inriktning till civilsamhället. Samtidigt finns betydande skillnader mellan myndigheterna när det gäller deras allmänna förutsättningar och hur bidragsuppdragen mer konkret är utformade. Det gäller till exempel myndigheternas storlek, tillgången till sakkunskap, antal och vilken typ av bidrag som ska hanteras etcetera. Syftet med detta urval är att ge en bred bild av såväl problem som goda exempel som även andra bidragsgivande myndigheter kan dra lärdom av.

Myndigheter och departement som ingår i granskningen

Följande fyra myndigheter ingår i Riksrevisionens granskning:

- Jämställdhetsmyndigheten
- Myndigheten för stöd till trossamfund (SST)
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)
- Socialstyrelsen.

Jämställdhetsmyndigheten sorterar under **Arbetsmarknadsdepartementet**.

Myndigheten bildades 2018 och har ett 100-tal anställda. Eftersom myndigheten är ny har den heller inte någon längre erfarenhet av bidragsgivning till civilsamhället. Denna uppgift utgör också en relativt begränsad del av myndighetens sammanlagda uppgifter.

SST sorterade under **Kulturdepartementet** under den period som granskningen huvudsakligen avser. Det är en mycket liten myndighet med endast ett 10-tal anställda. Myndighetens huvudsakliga uppgift är att fördela bidrag till civilsamhället (i form av trossamfund), framför allt i form av organisationsbidrag. Myndigheten står inför en större reformering av sin bidragsgivning men än så länge är det regeringen som bestämmer vilka trossamfund som ska kunna söka bidrag.

MUCF sorterade under **Kulturdepartementet** under den period som granskningen huvudsakligen avser.²⁴⁸ Det är en förhållandevis liten myndighet med ett 70-tal anställda och dess kärnverksamhet består av att fördela statsbidrag till ideella organisationer. Myndigheten har också till uppgift att följa politiken till civilsamhället och kan allmänt sägas ha en främjande roll gentemot civilsamhället. I samband med omlokaliseringen till Växjö för några år sedan tappade myndigheten mycket personal, och i stort sett all personal är därför nyrekryterad. Myndigheten kom därmed att i betydligt större utsträckning än tidigare få personal med arbetslivserfarenhet från andra myndigheter snarare än från civilsamhället.

Socialstyrelsen sorterar under **Socialdepartementet**. Det är en stor myndighet med ungefär 850 anställda. Socialstyrelsen fördelar förhållandevis många bidrag till civilsamhället, men för myndigheten som helhet är detta en relativt perifer verksamhet. Däremot har myndigheten generellt sett stor vana att fördela statsbidrag till olika mottagare såsom kommuner och regioner. Vid myndigheten finns även tillgång till nationella experter inom såväl hälso- och sjukvård som socialtjänst, vilket vid våra intervjuer framhålls som en stor fördel vid handläggning av bidragsärenden.

Intervjuer och dokumentstudier vid myndigheterna

Vi har besökt de fyra utvalda myndigheterna och genomfört intervjuer med berörda chefer och tjänstemän. Vid en första intervjuomgång genomförde vi 19 intervjuer med sammanlagt 37 personer, varav 8 intervjuades två gånger. 2 av intervjuerna genomfördes digitalt och där deltog sammanlagt 3 personer. Övriga intervjuer genomfördes på plats hos respektive myndighet, samt i enstaka fall i Riksrevisionens lokaler. Vid intervjuerna har som regel 2–4 personer deltagit från respektive myndighet. Intervjuerna har bandats och inspelningarna har sedan använts för att skriva fylliga anteckningar, cirka 10–15 sidor per intervju. Intervjuerna har väglets av öppna frågor organiserade i tematiska block, såsom myndighetens uppdrag, organisation och förutsättningar, information och tillgänglighet, kontroll i bidragsgivningen, relationen till regeringen etcetera. Frågorna har haft olika inriktning och detaljeringsgrad beroende på de intervjuades roll i myndigheten.

²⁴⁸ I samband med regeringsbildningen efter valet 2022 överfördes civilsamhällsfrågorna, inklusive myndigheterna MUCF och SST, till Socialdepartementet. Denna förändring trädde i kraft i december 2022, dvs. vid en tidpunkt då granskningen i allt väsentligt var avslutad.

I samband med intervjuerna har vi inhämtat relevanta dokument för att jämföra med den bild som förmedlats genom intervjuerna. Det gäller exempelvis olika stöddokument, rutinbeskrivningar, policydokument och uppföljningsrapporter.

Efter den första intervjuomgången har vi haft uppföljande kontakter med respektive myndighet, såväl genom mejlkontakter som digitala möten. Bland annat har varje myndighet skriftligt svarat på ett 15-tal i stort sett gemensamma frågor som vi ställt för att få ett jämförbart material avseende vissa grundläggande förhållanden vid myndigheten. Vi har sedan följt upp de skriftliga svaren med uppföljande intervjuer digitalt samt kompletterande skriftliga frågor per e-post.

Intervjuer vid Regeringskansliet

Vi har genomfört två intervjuer med Regeringskansliet. Vid den första deltog representanter för Kulturdepartementet och Socialdepartementet, och vid den andra representanter för Arbetsmarknadsdepartementet. Innan intervjuerna hade respektive departement fått ett 10-tal frågor att förbereda svar på. Intervjuerna följdes upp med ytterligare ett besök då vi fick tillfälle att granska viss dokumentation om IDA-gruppens arbete samt ställa kompletterande frågor.

Statistisk överblick över myndigheternas bidragsutbetalningar

Data över utbetalningar har inhämtats från respektive myndighet. Data avser åren 2017–2021, utom för Jämställdhetsmyndigheten som bildades 2018. För varje organisation som erhållit bidrag under året har följande information inhämtats: organisationens namn, organisationsnummer, sammanlagt belopp som organisationen har fått för respektive statsbidrag och bidragsform. Uppenbara felkodningar i datamaterialet (t.ex. extra blanksteg, gemen bokstav i stället för versal etc.) har rättats. Genom ett samarbete med Skatteverket har varje observation "klätts på" med vissa för granskningen intressanta variabler.

Det statistiska materialet har bland annat använts för att följa upp måluppfyllelsen när det gäller fördelningen mellan förordningsstyrda bidrag och bidrag som regleras genom regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut. Likaså fördelningen mellan å ena sidan organisationsbidrag och å andra sidan projekt- och verksamhetsbidrag. Materialet har också använts för att belysa risken för dubbelfinansiering inom och mellan de granskade myndigheterna. Dessutom används statistiken för att mer allmänt belysa skillnader och likheter mellan myndigheternas bidragsgivning.

Bilaga 2. Strukturella villkor för statliga bidrag till det civila samhällets organisationer

Följande strukturella villkor bör gälla som grundläggande förutsättningar för statliga organisationsbidrag till organisationer inom det civila samhället och andra statliga bidrag av motsvarande karaktär.²⁴⁹ Bidrag kan lämnas till en organisation som

- saknar vinstsyfte,
- har ett syfte som överensstämmer med syftet för bidraget och som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle
- är demokratiskt uppbyggt
- i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning samt ålder, om det inte finns ett legitimt ändamål för särbehandling
- har en riksomfattande organisation med lokal eller regionalt förankrad verksamhet eller har ett riksintresse
- har ett antal enskilda medlemmar eller är en sammanslutning av organisationer som har enskilda medlemmar
- har bedrivit verksamhet under minst två år
- inte har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller är i likvidation eller försatt i konkurs.

²⁴⁹ Prop. 2009/10:55, s. 148.

Bilaga 3. Principer för styrning av statliga bidrag till det civila samhällets organisationer

Enligt regeringens proposition om civilsamhället bör följande principer gälla för styrningen av de statliga bidragen till det civila samhällets organisationer:²⁵⁰

- Bidragssystemen bör kunna variera och anpassas efter olika verksamhetsområdens behov, och därmed även se olika ut, men en enhetlig terminologi i bidragssystemen bör eftersträvas.
- Bidragsnivåerna bör följas upp regelbundet i syfte att eftersträva att andelen organisationsbidrag och liknande generella bidrag ökar i förhållande till mer detaljstyrda bidrag, såsom projekt- och verksamhetsbidrag, inom respektive bidragssystem. Det bör dock finnas utrymme för flexibilitet med hänsyn till varje bidragssystem och områdes karaktär.
- De större och mer permanenta bidragen till det civila samhällets organisationer bör normalt grundas på förordningar.
- Övergripande syfte bör anges för alla bidrag till det civila samhällets organisationer.
- Mätbara mål bör finnas för alla bidrag med undantag för organisationsbidragen, för vilka målen inte i lika hög grad är mätbara.
- Bedömningar av resultat och effekter ska göras för alla bidrag med undantag för organisationsbidragen, där mer övergripande utvärderingar i stället bör genomföras.
- Krav på god ekonomisk redovisning ska ställas på alla bidragsmottagande organisationer.
- Återrapporteringskraven kan variera beroende på bidragsform.
- Oberoende utvärderingar bör genomföras för alla bidrags- och ersättningsystem.

²⁵⁰ Prop. 2009/10:55, s. 138.

Bilaga 4. Principer för uppföljning av politiken för det civila samhället

I enlighet med regeringens förslag i civilsamhällespropositionen (2009/10:55) fastställde riksdagen ett nytt mål för politiken för det civila samhället med följande lydelse: *Villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att (a) utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort, (b) stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter, och (c) fördrjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.*

I propositionen betonade regeringen vikten av att målet för politiken för det civila samhället i högre grad blir uppföljningsbart än det mål som hittills gällt för folkrörelsepolitiken.²⁵¹ Regeringen föreslog också att det skulle inrättas ett system för redovisning och uppföljning av detta mål. Vidare lyfte regeringen fram att det inom ramen för ett sådant uppföljningssystem finns behov av att tillsammans med civilsamhällets organisationer konkretisera målet för civilsamhällespolitiken. Riksdagen ställde sig bakom dessa förslag.

Enligt regeringens förslag skulle målet för politiken för det civila samhället följas upp utifrån följande principer:

- självständighet och oberoende
- dialog
- kvalitet
- långsiktighet
- öppenhet och insyn
- mångfald.

I propositionen utvecklas den närmare betydelsen av dessa principer. Bland annat betonar regeringen att det framför allt är genom principen om självständighet och oberoende som det civila samhällets centrala betydelse för demokratin kommer till uttryck. Tanken är att civilsamhällets aktörer ska formulera sina uppdrag i samhället utifrån den egna värdegrunden och vara självständiga som röstbärare.

²⁵¹ Prop. 2009/10:55, s. 52.

När principen ska följas upp är det relevant att studera organisationerna och deras medlemmars möjligheter att självständigt bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning från stat, kommun och landsting. En viktig aspekt är då vilka system som finns för statliga bidrag till det civila samhällets organisationer som är verksamma inom olika områden. Med hänsyn till det civila samhällets självständighet och oberoende, är det enligt regeringen angeläget att säkerställa att den statliga styrningen genom bidrag inte blir alltför omfattande. Detta innebär att nivån på de bidrag som utgår för viss specifik verksamhet inom ett område, ofta genom verksamhets- och projektbidrag, inte bör dominera alltför kraftigt över de bidrag som utgår för organisationernas existens och mer generella behov, dvs. vanligen organisationsbidrag.

Det civila samhällets aktörer verkar inom olika sakområden som sorterar under ett flertal departement. Det civila samhället berörs därmed av en rad olika bidragssystem, samrådsformer, förutsättningar för uppdrag samt villkor i övrigt. Det är därför angeläget att utifrån de förhållanden som råder inom dessa områden skapa en samlad bild av det civila samhällets villkor. Det är även viktigt att se till att ett visst mått av samordning och uppföljning sker med inriktning på målet för politiken för det civila samhället.

I sammanhanget betonar regeringen dock att syftet med uppföljningssystemet är att följa upp regeringens och de statliga myndigheternas åtgärder, dvs. att undersöka i vilken mån politiken verkligen utvecklas åt det håll som målet anger. Avsikten är alltså inte att regeringen eller myndigheterna ska följa upp den verksamhet som bedrivs av organisationerna inom det civila samhället. Regeringen framhåller att detta vore direkt olämpligt med tanke på det civila samhällets självständighet. Vidare framhåller regeringen att principen om kvalitet endast är relevant för organisationer när de utför tjänster på uppdrag från det allmänna, samt det centrala i att det civila samhällets organisationer är delaktiga i uppföljningsarbetet, till exempel genom medverkan i den IDA-grupp som regeringen föreslår. Detta utesluter dock inte, påpekar regeringen, att det civila samhällets organisationer gör egna uppföljningar.

Bilaga 5. Tabell och diagram

Tabell 6 Antal organisationer som beviljats bidrag under perioden 2017–2021 fördelade efter myndighet och antal årliga beslut*

Antal år som bidrag beviljats	Jämställdhetsmyndigheten**		SST		MUCF		Socialstyrelsen	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
5			84	19 %	140	35 %	284	39 %
4	45	34 %	12	3 %	45	11 %	49	7 %
3	26	20 %	36	8 %	30	8 %	66	9 %
2	14	11 %	113	25 %	77	19 %	99	14 %
1	47	36 %	202	45 %	107	27 %	225	31 %
1***	17	13 %	87	19 %	38	10 %	120	17 %
Totalt	132	100 %	447	100 %	399	100 %	723	100 %

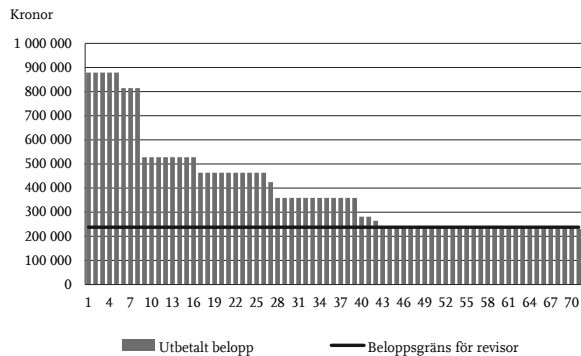
Källa: Riksrevisionens bearbetning av utbetalningsdata från de fyra myndigheterna.

* Exklusive de (fåtal) organisationer som saknar organisationsnummer i statistiken.

** Jämställdhetsmyndigheten inrättades 2018 och den studerade perioden blir därför fyra år.

*** Det beviljade bidragsåret är inte det första eller det sista i perioden.

Diagram 4 Utbetalt statsbidrag från Jämställdhetsmyndigheten för kvinnors organisering 2021



Källa: Riksrevisionens bearbetning av utbetalningsdata från Jämställdhetsmyndigheten.

Bilaga 6. Statsbidrag som ingår i granskningen

Tabell 7 Statsbidrag från Jämställdhetsmyndigheten

Reglering	Bidrag	Bidragsform	Snittbidrag per år 2018–2021 (mnkr) ²⁵²	Bidrag 2021 (mnkr)
Förordning (2005:1089)	Statsbidrag för kvinnors organisering	Etablering	1,16	1,58
		Organisation	22,93	26,56
		Verksamhet	3,87	0,00
Förordning (2006:390)	Statsbidrag till jämställdhetsprojekt	Projekt	9,40	5,76

Källa: Riksrevisionens bearbetning av utbetalningsdata från Jämställdhetsmyndigheten.

Tabell 8 Statsbidrag från SST

Reglering	Bidrag	Bidragsform	Snittbidrag per år 2017–2021 (mnkr) ²⁵³	Bidrag 2021 (mnkr)
Förordning (1999:974)	Andlig vård inom sjukvården	Verksamhet	9,6	10,1
	Lokalbidrag och bidrag för anpassning	Projekt	14,5	10,8
	Statsbidrag till trossamfund	Organisation	65,2	81,7
	Särskilt utbildningsbidrag	Projekt	0,1	0,0
	Teologisk utbildning	Verksamhet	0,8	0,8

Källa: Riksrevisionens bearbetning av utbetalningsdata från SST.

²⁵² Medelvärdet har beräknats enligt följande: utbetalade bidrag summerat över de fyra åren dividerat med 4, oavsett om utbetalat bidrag ett visst år var 0.

²⁵³ Medelvärdet har beräknats enligt följande: utbetalade bidrag summerat över de fem åren dividerat med 5, oavsett om utbetalat bidrag ett visst år var 0.

Tabell 9 Statsbidrag från MUCF

Reglering	Statsbidrag	Bidragsform	Snittbidrag per år 2017–2021 (mnkr) ²⁵⁴	Bidrag 2021 (mnkr)
Förordning (2002:989)	Statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering	Verksamhet	19,5	28,0
Förordning (2008:349)	Statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck	Organisation	9,7	11,3
Förordning (2008:62)	Statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans	Projekt	14,8	18,3
Förordning (2008:63)	Statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund	Organisation	18,9	18,9
Förordning (2011:1508)	Verksamhet som värnar demokratin mot våldsbejakande extremism	Projekt	7,1	0,0
Förordning (2011:65)	Organisationsbidrag för barn- och ungdomsorganisationer	Organisation	221,6	262,0
	Ungas organisering	Projekt	19,8	18,2
Förordning (2016:840)	Hälsöfrämjande insatser riktade till romer	Projekt	1,1	0,0
Förordning (2018:32)	Statsbidrag för insatser som motverkar hot och hat i det offentliga samtalet	Projekt	3,6	0,0
Förordning (2019:1282)	Statsbidrag för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism	Projekt	1,0	0,0
Förordning (2020:26)	Statsbidrag för åtgärder som stärker demokratin	Projekt	3,1	7,8
Förordning (2020:439)	Bidrag med anledning av covid-19 till organisationer som arbetar med människor i socialt särskilt utsatta situationer	Organisation	38,3	143,4
Förordning (2021:227)	Statsbidrag för insatser som främjar mötesplatser för unga hbtqi-personer	Projekt	0,4	2,0

Källa: Riksrevisionens bearbetning av utbetalningsdata från MUCF.

²⁵⁴ Medelvärde har beräknats enligt följande: utbetalade bidrag summerat över de fem åren dividerat med 5, oavsett om utbetalt bidrag ett visst år var 0.

Tabell 10 Statsbidrag från Socialstyrelsen

Reglering	Bidrag	Bidragsform	Snittbidrag per år 2017–2021 (mnkr) ²⁵⁵	Bidrag 2021 (mnkr)
Förordning (2000:7)	Statsbidrag till handikapporganisationer	Organisation	188,8	188,3
Förordning (2003:752)	Statsbidrag till pensionärsorganisationer	Organisation	12,0	28,0
Förordning (2009:955)	Statsbidrag till vissa juridiska personer som tillhandahåller meningsfull sysselsättning till personer med psykisk funktionsnedsättning	Verksamhet	40,0	50,3
Förordning (2011:1062)	Statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området m.m.	Verksamhet	95,3	95,3
Förordning (2011:1151)	Statsbidrag till organisationer som stödjer dem som vårdar och hjälper någon närstående	Verksamhet	11,0	11,0
Förordning (2012:316)	Statsbidrag för viss verksamhet på funktionshinderområdet	Verksamhet	19,6	19,7
Förordning (2015:454)	Statsbidrag till kvinno- och tjejjourer	Organisation Verksamhet	22,0 94,5	0,0 97,1
Förordning (2015:553)	Statsbidrag till informatörsverksamhet som rör psykisk ohälsa och psykiska funktionsnedsättningar	Verksamhet	17,4	23,0
Förordning (2019:474)	Statsbidrag för insatser som bidrar till att motverka ofrivillig ensamhet bland äldre personer	Projekt Verksamhet	9,7 11,1	9,7 8,8
Förordning (2021:133)	Statsbidrag till vissa ideella organisationer med anledning av utbrottet av covid-19	Organisation	62,5	214,1
Regleringsbrev	Statsbidrag till organisationer som bidrar till en mer patientcentrerad vård för patientgruppen personer med sällsynta diagnoser	Verksamhet	1,1	2,5
Regleringsbrev	Statsbidrag till brottsofferverksamhet riktad till hbtq-personer som utsatts för våld i en nära relation inklusive hedersrelaterat våld och förtryck	Projekt Verksamhet	0,8 1,2	0,0 2,0

²⁵⁵ Medelvärdet har beräknats enligt följande: utbetalade bidrag summerat över de fem åren dividerat med 5, oavsett om utbetalat bidrag ett visst år var 0.

Reglering	Bidrag	Bidragsform	Snittbidrag per år 2017–2021 (mnkr) ²⁵⁵	Bidrag 2021 (mnkr)
Reglerings- brev	Statsbidrag till Synskadades riksförbund (SRF) för anskaffning och placering av ledarhundar	Verksamhet	10,0	0,00
Regerings- beslut	Statsbidrag för arbete mot våld i nära relationer m.m. till ideella föreningar och stiftelser	Verksamhet	8,4	4,0
Regerings- beslut	Statsbidrag till relevanta organisationer för projekt som bidrar till en bättre vård för personer med kroniska sjukdomar	Projekt	6,0	0,0
Regerings- beslut	Statsbidraget för stöd till implementeringen av nationella riktlinjer för prevention och behandling vid ohälsosamma levnadsvanor i hälso- och sjukvården	Verksamhet	8,0	10,0

Källa: Riksrevisionens bearbetning av utbetalningsdata från Socialstyrelsen.

Statens bidrag till civilsamhällets organisationer uppgår till cirka 20 miljarder kronor per år. Det huvudsakliga motivet för bidragsgivningen är civilsamhällets centrala betydelse för en levande demokrati. Bidragen fördelas av ett 40-tal statliga myndigheter.

Riksrevisionens granskning fokuserar på bidragsgivningen vid fyra myndigheter: Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor samt Socialstyrelsen. Dessa myndigheter svarade 2021 tillsammans för drygt 1,4 miljarder kronor av det statliga stödet till civilsamhället.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att myndigheternas bidragsgivning inte är tillräckligt effektiv. Bidragsgivningen till civilsamhället bygger av tradition på tillit. Samtidigt visar granskningen att det finns en ökande risk för att tilliten utnyttjas av oseriösa aktörer. Bidragsmedel riskerar att missbrukas, vilket kan tränga undan angelägen verksamhet som civilsamhället utför. Myndigheterna behöver därför utveckla och stärka sin kontrollverksamhet utifrån den förändrade riskbilden. Det handlar bland annat om att öka antalet verksamhetsbesök. Därutöver bör regeringen se till att det inrättas en databas över statsbidragen till civilsamhället för att förenkla för myndigheterna att dela information och för att öka transparensen kring bidragsgivningen i stort.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 oktober 2023

Närvarande: ordförande Billström, och statsråden Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Forssmed

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om statlig bidragsgivning till civilsamhället

