



2010:10

Myndighetsanalys av Ungdomsstyrelsen





MISSIV

DATUM
2010-04-09
ERT DATUM
2009-12-21

DIARIENR
2010/17-5
ER BETECKNING
Fi2009/6085
Fi2009/7941
(delvis)

Regeringen
Integrations- och
jämsällldhetsdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Ungdomsstyrelsen

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Ungdomsstyrelsen. Analysen skulle genomföras enligt den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008.

Statskontoret överlämnar härmed *Myndighetsanalys av Ungdomsstyrelsen* (2010:10).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Arne Lund, fördragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Arne Lund

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modell för myndighetsanalyser	11
1.3	Genomförande	12
1.4	Disposition	13
2	Myndighetens huvudsakliga uppgifter, mål och resurser	15
	Statskontorets iakttagelser	15
2.1	Ett sektorsövergripande ansvar	16
2.2	Uppgifter enligt instruktionen	17
2.3	Ungdomsstyrelsens nya uppgifter	18
2.4	Uppgifter enligt regleringsbrev och särskilda uppdrag	19
2.5	Myndighetens målgrupper och uppgifter och mål i relation till dem	20
2.6	Resurser för att fullgöra uppgifterna	21
3	Myndighetens inre styrning och organisering	27
	Statskontorets iakttagelser	27
3.1	Myndighetens mål och styrning av verksamheten	28
3.2	Myndighetens interna styrmodell	30
3.3	Hur är myndigheten organiserad?	31
4	Myndighetens uppföljning och resultat	45
	Statskontorets iakttagelser	45
4.1	Ungdomsstyrelsens uppföljning av resultat	46
5	Vilka förhållanden är särskilt viktiga för myndighetens resultat?	55
5.1	Viktiga faktorer	55
6	Vilka frågor kommer att vara särskilt viktiga för myndigheten framöver?	61
6.1	Hur har de nya uppgifterna påverkat Ungdomsstyrelsens prioriteringar?	61
6.2	Viktiga frågor framöver	62
	Referenser	65

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Ungdomsstyrelsen. I uppdraget har ingått att beskriva hur Ungdomsstyrelsen fullgör sitt uppdrag samt hur interna och externa faktorer, som är särskilt viktiga för verksamheten, påverkar möjligheterna för detta. I uppdraget har också ingått att lyfta fram frågor som är särskilt viktiga för Ungdomsstyrelsens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver. Resultatet av myndighetsanalysen ska bl.a. användas som underlag i regeringens mål- och resultatdialog med myndigheten.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet har under förberedelserna av myndighetsanalysen påtalat att det finns ett särskilt intresse av att få ett underlag för att bedöma hur Ungdomsstyrelsens prioriteringar och ledning av verksamheten påverkats av de nya uppgifter och uppdrag som myndigheten tilldelats under senare år. Statskontoret har därför i analysen av Ungdomsstyrelsen strävat efter att i de olika analysmomenten särskilt belysa konsekvenser av dessa förändringar.

Ungdomsstyrelsens uppgifter är enligt instruktionen dels att ansvara för kunskapsuppbyggnad och uppföljning, dels att påverka statliga myndigheter, kommuner och organisationer så att de ungdomspolitiska målen får genomslag. Enligt instruktionen ska myndigheten även fördela och följa upp bidrag till ideella organisationer som verkar inom ungdomspolitikens, integrations- och jämställdhetspolitikens område. Det är enbart inom ungdomspolitiken som myndigheten har ett kunskapskapande och främjande uppdrag enligt sin instruktion. Statskontoret konstaterar att regeringen genom särskilda beslut har gett Ungdomsstyrelsen flera uppdrag som ligger utanför ramen för myndighetens instruktion.

Myndighetens olika enheter har disparata uppdrag och åtaganden. Det är svårt att bedöma på vilka grunder myndigheten fördelat resurser till myndighetens olika enheter och hur dessa samspelar. Den varierande graden av styrning från regeringen mellan myndighetens olika uppgifter och åtaganden påverkar flexibiliteten på ett negativt sätt och gör det svårt för myndigheten att omfördela resurser mellan olika uppgifter.

Ungdomsstyrelsen saknar tydlig strategi när det gäller uppdraget att verka för att kommunerna utvecklar en kunskapsbaserad ungdomspolitik och när det statliga åtagandet övergår i respektive kommuns ansvar för den egna ungdomspolitiken. Det saknas också underlag för att bedöma utfallet av Ungdomsstyrelsens insatser inom detta område. Ungdomspolitik är ett s.k. frivilligt åtagande för kommunerna. Ungdomsstyrelsen har relativt stora möjligheter att själv avgöra ambitionsnivån inom detta område. Eftersom det saknas en tydlig strategi för insatserna gentemot kommunerna finns det enligt Statskontorets mening skäl att se över myndighetens prioriteringar av insatser inom området.

Det är svårt att i ett vidare perspektiv bedöma Ungdomsstyrelsens resultat. Det finns inga uppföljningsbara mål som grund för styrningen av myndighetens verksamhet. De tre strategiska målområden som myndigheten har tagit fram i sin interna styrmodell speglar inte myndighetens aktiviteter på verksamhetsnivå. Statskontoret konstaterar vidare att Ungdomsstyrelsen inte kan redovisa hur mycket de olika momenten, t.ex. stödet till organisationerna, i bidragshandlingen kostar. Myndigheten saknar system för detta. Enligt Statskontorets bedömning kan det finnas visst utrymme för effektivisering av bidragshandlingen genom en stramare tillämpning av de förordningar som styr bidragen.

Statskontoret anser att Ungdomsstyrelsen bör tydliggöra sina prioriteringar och överväga omfördelning av hur förvaltningsanslaget fördelas mellan olika uppgifter. Statskontoret vill understryka att anslagsresurserna till Ungdomsstyrelsen har fördubblats under de senaste fem åren. Förvaltningsanslaget ha ökat även om dess andel av finansieringen har minskat. Myndigheten är inom vissa områden starkt styrd av regeringsuppdrag, som inom utredningsverksamheten. Inom bidragsverksamheten har myndigheten tagit sig visst utrymme att prioritera uppgifter utöver vad regeringen kräver.

Statskontoret lyfter fram ett antal frågor som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppdrag framöver:

- Utveckla den myndighetsutövande rollen genom en stramare tillämpning av de förordningar som styr fördelning av statsbidrag
- En tydliggjord roll för att tillgodose regeringens behov av ett stabsstöd
- En tydliggjord strategi för den nationella ungdomspolitikens roll och ansvar gentemot den kommunala ungdomspolitikerna

Det finns indikationer på att de förordningar som styr fördelningen av statsbidragen kan tillämpas på ett stramare sätt. Att bevilja eller avslå ansökningar handlar om myndighetsutövning och en sådan roll kräver, enligt Statskontorets mening, att de främjande och stödjande insatserna tonas ned. Statskontoret menar att det stöd som ges till organisationerna bör ha en tydlig grund i de förordningar som reglerar bidragshanteringen. Det är också, enligt Statskontorets bedömning, möjligt att en stramare tillämpning av förordningarna skulle kunna ge utrymme för en effektivisering av bidragsprocessen.

Enligt Statskontorets bedömning har regeringen ett långsiktigt behov av ett stabsstöd som genomför särskilt beslutade uppdrag inom ramar för ungdomspolitikerna och närliggande områden. Statskontoret menar att det är angeläget att tydliggöra vilket ansvar Ungdomsstyrelsen har för att tillgodose detta behov. Statskontoret anser att det bör finnas en grundläggande långsiktig finansiering för stabsstödet.

Ungdomsstyrelsen har relativt stort utrymme för att göra egna avvägningar kring ambitionsnivån i sina insatser gentemot den kommunala ungdomspolitikerna. Det finns inga formella krav på den kommunala ungdomspolitikernas innehåll och organisation. Statskontoret ser därför möjligheter för Ungdomsstyrelsen att göra stramare prioriteringar av det statliga åtagandet gentemot den kommunala ungdomspolitikerna. En sådan prioritering bör enligt Statskontorets mening tydliggöras i en strategi där det framgår vilken roll och relation den nationella ungdomspolitikerna har gentemot den kommunala ungdomspolitikerna.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att under 2010 genomföra fem myndighetsanalyser, varav en avser en analys av Ungdomsstyrelsen.¹ Analyserna ska genomföras enligt den modell som Statskontoret utvecklat och redovisat i rapporten *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

1.2 Modell för myndighetsanalyser

Syfte och avgränsningar

En myndighetsanalys är en strategisk genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Syftet med en myndighetsanalys är bl.a. att den ska kunna utgöra underlag i regeringens mål- och resultatdialog med myndigheten. Myndighetsanalysen syftar till att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Vidare kan den utgöra ett underlag i regeringens bedömning av om en myndighet är rustad att möta förändringar på sitt område, samt ge indikationer på om regeringens styrning är ändamålsenlig.

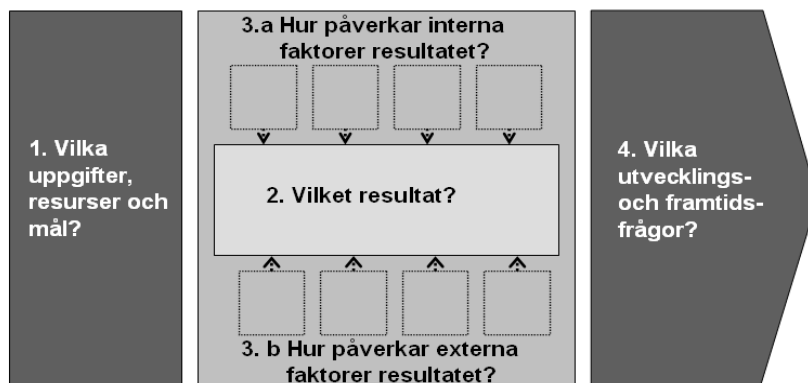
En myndighetsanalys utmynnar normalt inte i förslag till alternativa lösningar eller genomgripande förändringar. Däremot kan analysen ge underlag för vidare och mer preciserade utredningar och utvärderingar.

Fyra analysmoment

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med vidhängande frågeställningar (se figur 1).

¹ De myndigheter som Statskontoret ska göra myndighetsanalyser av är Ungdomsstyrelsen, Sametinget, Skogsstyrelsen, Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statskontoret*, Fi2009/6085

Analysmomenten



De fyra analysmomenten är beroende av och stödjer varandra. Analysen av myndighetens uppdrag, i det första momentet, är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna förstås och analyseras i det andra momentet. Det första och det andra momentet ger i sin tur tillsammans en grund för att urskilja vilka interna och externa faktorer som är särskilt betydelsefulla för myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet är framåtblickande och bygger på vad som har framkommit i de tre föregående analysmomenten.²

1.3 Genomförande

Underlag

Myndighetsanalysen grundar sig på en genomgång av styrdokument och andra formella dokument som berör Ungdomsstyrelsens verksamhet. Vidare har vi genomfört ett tiotal intervjuer med myndighetsledning, enhetschefer och handläggare.

Kvalitetssäkring

Ungdomsstyrelsen har fått möjlighet att kontrollera faktauppgifter och att lämna synpunkter på ett utkast till myndighetsanalysen.

² För en mer utförlig redogörelse av modellen se Statskontorets rapport (2008:17).

Specifikt för denna myndighetsanalys

Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) har under förberedelserna av myndighetsanalysen påtalat att det finns ett särskilt intresse av att få ett underlag för att bedöma hur Ungdomsstyrelsens prioriteringar och ledning av verksamheten påverkats av de nya uppgifter och uppdrag som myndigheten tilldelats under senare år (jfr kap. 2.3). Statskontoret har därför i analysen av Ungdomsstyrelsen strävat efter att i de olika analysmomenten särskilt belysa konsekvenser av dessa förändringar.

Samtidigt som myndighetsanalysen pågår har regeringen beslutat ge Statskontoret i uppdrag att genomföra en utvärdering av uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken¹. Ungdomsstyrelsen har i uppdrag att följa upp den nationella ungdomspolitiken. En del i uppdraget är att sammanställa indikatorer som belyser ungas levnadsvillkor. Myndigheten får dessutom regeringsuppdrag att utföra tematiska analyser samt attityd- och värderingsstudier.

Myndighetsanalysen av Ungdomsstyrelsen och uppdraget att utvärdera uppföljningssystemet har beröringspunkter men skiljer sig åt främst genom deras olika perspektiv. Myndighetsanalysen belyser konsekvenser av ett förändrat uppdrag och har en bred ansats med fokus på myndighetens interna styrning och prioriteringar. Den bedömer också hur ändamålsenlig regeringens styrning är. Det finns i myndighetsanalysen inga ingående granskningar av enskilda åtaganden men däremot har Statskontoret identifierat vissa frågor som behöver utredas närmare. I uppdraget att utvärdera uppföljningssystemet finns ett annat perspektiv som fokuserar uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken.

Projektgrupp

Statskontorets myndighetsanalys har genomförts av Arne Lund (projektledare), Anita Bashar Aréen och Anna Brooks. Till projektet har knutits en intern referensgrupp.

1.4 Disposition

I *kapitel 1* redovisas Statskontorets uppdrag, modellen för myndighetsanalyser, arbetets genomförande, eventuella avgränsningar m.m.

I *kapitel 2* (som behandlar *analysmoment 1*) görs en genomgång och analys av riksdagens och regeringens styrning av Ungdomsstyrelsens uppgifter, resurser och mål.

I *kapitel 3* (som behandlar inledningen av *analysmoment 2*) beskrivs och analyseras hur Ungdomsstyrelsen tolkar och operationaliserar sitt uppdrag, samt hur myndigheten styr och organiserar sin verksamhet.

I *kapitel 4* (som avslutar *analysmoment 2*) beskrivs och analyseras hur Ungdomsstyrelsen följer upp och redovisar sin verksamhet. I kapitlet analyseras även vilket resultat myndigheten skapar för avnämare och andra målgrupper.

I *kapitel 5* (som behandlar *analysmoment 3*) analyseras interna och externa förhållanden som vi bedömer vara av särskild betydelse för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Bedömningen görs mot bakgrund av de förhållanden som redovisas i tidigare kapitel.

I *kapitel 6* (*analysmoment 4*) görs en sammanfattande bedömning utifrån de analyser som har genomförts i de föregående kapitlen. I kapitlet analyseras frågor eller förhållanden som vi bedömer är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppdrag och nå sina mål framöver.

2 Myndighetens huvudsakliga uppgifter, mål och resurser

Statskontorets iakttagelser

Ungdomsstyrelsens uppgifter är enligt instruktionen dels att ansvara för kunskapsuppbyggnad och uppföljning, dels att påverka statliga myndigheter, kommuner och organisationer så att de ungdomspolitiska målen får genomslag. Enligt instruktionen ska myndigheten även fördela och följa upp bidrag till ideella organisationer som verkar inom ungdomspolitikens, integrations- och jämställdhetspolitikens område. Det är enbart inom ungdomspolitiken som myndigheten har ett kunskapskapande och främjande uppdrag enligt sin instruktion. Statskontoret konstaterar att regeringen genom särskilda beslut har gett Ungdomsstyrelsen flera uppdrag som ligger utanför ramen för myndighetens instruktion.

Regeringen har inte angett några direkta mål för vad myndigheten ska uppnå genom sin verksamhet. Uppgifterna är i Ungdomsstyrelsens instruktion formulerade på ett övergripande sätt. Detta innebär enligt Statskontoret att Ungdomsstyrelsen måste konkretisera sina instruktionsenliga uppgifter för att de ska vara genomförbara. Myndigheten måste även operationalisera mål för sin verksamhet för att kunna följa upp resultatet av sin verksamhet.

Ungdomsstyrelsens finansiella resurser har fördubblats under de senaste fem åren. Det beror till stor del på att regeringen i ökande grad har använt myndigheten till att utföra särskilda uppdrag, både inom ungdomspolitiken och inom andra områden, exempelvis inom jämställdhetsområdet. Uppdragen har finansierats genom betydande summor av tillfälliga medel vilket gör att förvaltningsanslagets andel av finansieringen har minskat. Men förvaltningsanslaget har samtidigt i absoluta tal höjts under de senaste fem åren, för att kompensera för nya, kontinuerliga uppgifter som tillförts myndigheten. Ungdomsstyrelsen kan disponera förvaltningsanslaget fritt mellan sina uppgifter.

2.1 Ett sektorsövergripande ansvar

Ungdomsstyrelsen bildades 1994 och blev då en central förvaltningsmyndighet för ungdomsfrågor. Fram till dess hette myndigheten Statens ungdomsråd och bedrev verksamhet inom ramen för samhällets fritids- och kulturpolitik. Nu förtydligades rollen som regeringens expertmyndighet med ett sektorsövergripande ansvar inom ungdomspolitiken.

Ungdomspolitiken är sektorsövergripande och omfattar alla de samhälleliga beslut och åtgärder som påverkar ungdomars villkor. Politiken omfattar ett flertal områden. Riksdagen har fastställt att målgruppen är ungdomar mellan 13 och 25 år.³ Syftet med ungdomspolitiken är att ge en helhetsbild av ungdomars levnadsvillkor och att samordna regeringens verksamhet inom berörda verksamhetsområden. Arbetet med ungdomspolitiken förutsätter insatser på såväl nationell, som regional och lokal nivå.

Det finns inga formella krav på vad ungdomspolitiken i kommunerna ska innehålla eller hur den ska organiseras. Många kommuner har ändå ungdomspolitiska handlingsprogram. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, driver bl.a. nätverket Ungdomsdialog⁴ där kommuner och landsting samarbetar för att utveckla system och metoder för ungdomars delaktighet och inflytande.

Målen för ungdomspolitiken är att:

- alla ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd, och att
- alla ungdomar ska ha verklig tillgång till inflytande.

För att underlätta en systematisk uppföljning och analys av ungdomars levnadsvillkor, är ungdomspolitiken uppdelad i fem huvudområden:

³ Bet. 2004/05:KrU2.

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, Projektplan – nätverk ungdomsdialog, 2008-02-26

1. Utbildning och lärande
2. Arbete och försörjning
3. Hälsa och utsatthet
4. Inflytande och representation
5. Kultur och fritid⁵

2.2 Uppgifter enligt instruktionen

Enligt Ungdomsstyrelsens instruktion⁶ har myndigheten ett övergripande ansvar för att de nationella ungdomspolitiska målen får genomslag inom olika samhällssektorer. Ungdomsstyrelsen ska särskilt

- ansvara för att det finns samlad kunskap om ungdomars levnadsvillkor och sprida denna kunskap på nationell och lokal nivå,
- göra samordnade uppföljningar av statliga insatser för ungdomar och verka för att ungdomsperspektivet utvecklas i statliga myndigheters verksamheter,
- verka för att kommunerna utvecklar en kunskapsbaserad ungdomspolitik och stödja denna utveckling, och
- verka för förnyelse och utveckling av ungdomars fritids- och föreningsverksamheter.

Ungdomsstyrelsen ska även fördela statsbidrag enligt en rad förordningar.⁷ Utöver vad som följer av dessa förordningar fördelar Ungdomsstyrelsen även annat stöd till ungdomsverksamhet som Ungdomsstyrelsen får i uppdrag att hantera.

⁵ Prop. 2007/08:1, utg.omr. 17, bet. 2007/08:KrU1, rskr. 2007/08:58

⁶ Förordning (2007:1140) med instruktion för Ungdomsstyrelsen

⁷ Förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer, förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering, förordningen (2002:1058) om statligt stöd för verksamhet som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar, förordningen (2005:1089) om statsbidrag för kvinnors organisering, förordningen (2006:7) om statsbidrag för särskilda insatser för ungdomar, förordningen (2006:390) om statsbidrag till jämställdhetsprojekt, förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans, förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund, och förordningen (2008:349) om statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

Slutligen är Ungdomsstyrelsen också nationellt kontor för de EU-program inom ungdomsområdet som regeringen beslutar och ansvarar för att programmen genomförs i Sverige samt ansvarar för hanteringen av de stödstrukturer som hör till programmen.⁸

I regleringsbrevet för Ungdomsstyrelsen framgår inga mål för verksamheten.⁹

2.3 Ungdomsstyrelsens nya uppgifter

Integrationsverket lades ned vid halvårsskiftet år 2007. Då övertog Ungdomsstyrelsen vissa uppgifter som Integrationsverket tidigare ansvarat för. Det gällde fördelning av bidrag till organisationer som främjar integration, fördelning av bidrag till verksamheter som förebygger och motverkar diskriminering samt fördelning av bidrag till verksamheter som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar. En ytterligare ny uppgift var fördelning av statsbidrag till organisationer för homosexuella, bisexuella, transsexuella eller personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.

I början av 2008 övertog Ungdomsstyrelsen hanteringen av ytterligare uppgifter kring fördelning av bidrag inom integrationsområdet samt inom jämställdhetsområdet. Även fördelning av bidrag till nationella minoriteter överfördes till Ungdomsstyrelsen. Den 1 januari 2008 överfördes hanteringen av statsbidrag för nationella minoriteter, fördelning av bidrag till kvinnors organisering samt jämställdhetsprojekt över till Ungdomsstyrelsen. Bidragen för kvinnors organisering och jämställdhetsprojekt hade fram till dess hanterats av en särskild delegation för detta (Ju 2005:15). Denna delegation lades ned i samband med överföringen till Ungdomsstyrelsen. Hanteringen av bidrag till nationella

⁸ Förordning 2009:61.

⁹ Inför år 2009 förändrade regeringen regleringsbrevens form och funktion. Bakgrunden är att regeringen har förändrat sin resultatstyrning. Utgångspunkten är att mål och återrapporteringskrav ska ta sikte på prestationer som rör myndigheternas instruktionsenliga uppgifter. Effektmål som myndigheten i ringa eller ingen grad kan påverka ska i princip inte anges. Varje departement får själv bestämma om och hur regeringen ska ange mål, återrapporteringskrav och uppdrag i myndighetens regleringsbrev (prop. 2008/09:1).

minoriteter överfördes från Regeringskansliet till Ungdomsstyrelsen.¹⁰ Den 1 januari 2010 överfördes uppgiften att fördela statsbidrag för de nationella minoriteterna från Ungdomsstyrelsen till Länsstyrelsen i Stockholms län.¹¹

Bidragsfördelningen regleras av förordningar. Där anges syfte, formella villkor och förutsättningar för stöd samt regler för processen kring ansökningar, beslut och utbetalning. Där anges även krav på redovisning – både från de mottagande organisationerna och verksamheterna samt från Ungdomsstyrelsen till regeringen. För alla bidrag, utom bidragen till ungdomsorganisationer, ska Ungdomsstyrelsen senast den 1 juni varje år lämna en sammanfattande redogörelse för vad bidragen har använts till och, om möjligt, en bedömning av statsbidragets effekter i förhållande till syftet med bidragen.

Ungdomsstyrelsens instruktionsenliga uppgifter omfattar således flera områden. Kärnan är ungdomspolitik men myndigheten ska även fördela bidrag inom områdena integration och jämställdhet. Utöver de uppgifter som myndigheten har enligt instruktionen får den även särskilda uppdrag av regeringen, i regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut.

2.4 Uppgifter enligt regleringsbrev och särskilda uppdrag

År 2009 hade Ungdomsstyrelsen 22 särskilda regeringsuppdrag. Av dessa avsåg 13 uppdrag verksamhet inom ramen för de ungdomspolitiska målen. De gällde i första hand att skapa och sprida kunskap men även att genomföra olika typer av stödjande eller utbildande insatser. Ett par uppdrag innehöll båda momenten. Tre uppdrag gällde den internationella verksamheten inom ramen för ungdomspolitik. Flera av uppdragen syftade till att belysa eller främja särskilda jämställdhets-, diskriminerings- eller integrationsfrågor inom ungdomsgruppen. Sex av uppdragen avsåg insatser utanför ungdomspolitik.

¹⁰ Utom när det gällde bidrag till Sametinget och organisationer som företräder den nationella minoriteten samer. Dessa bidrag skulle även fortsättningsvis beviljas av regeringen.

¹¹ Förändringen genomfördes genom ändring i förordningen 2005:765.

Ungdomsstyrelsens uppdrag år 2009

Uppdragets namn	Uppdragets innehåll
Tematisk analys av ungdomars levnadsvillkoren i utanförskapsområden	Skapa och sprida kunskap om unga
Analys av unga HBT-personers hälsosituation	Skapa och sprida kunskap om unga
Uppföljning av överenskommelsen inom det sociala området	Skapa och sprida kunskap ej unga
Förvaltning av webbplattformen www.dialoggrund.nu	Stödja och verka för ej unga
Ansvara för konferens Urban Dialog	Stödja och verka för ej unga
Insatser för att öka kunskapen m.m. om sexuell exploatering	Skapa och sprida kunskap, stöd och verk om unga
Stödja jämställdhetsarbete bland de nationella minoriteterna	Stödja och verka för ej unga
Nationell koordinator för Eurodesk	Internationell verksamhet
Insatser i syfte att främja unga föräldrars återinträde i utbildning eller arbete	Stödja och verka för om unga
Främja lokalt ungdomsinflytande	Skapa och sprida kunskap, stöd och verk om unga
Utbildningar syftande till förebyggande av mäns våld och hedersrelaterat förtryck	Stödja och verka för om unga
Utbildning av kommunernas ungdomssamordnare	Stödja och verka för om unga
Sammanställning av uppföljningar av indikatorer	Skapa och sprida kunskap om unga
Deltagande i internationella arbetsgrupper	Internationell verksamhet
Säkerställa internrevision av EU-programmet Ung och Aktiv i Europa	Internationell verksamhet
Kartlägga arrangerade äktenskap	Skapa och sprida kunskap om unga
Utredning av Exit Fryshusets avhoppverksamhet, m.m.	Skapa och sprida kunskap om unga
Analys av ungas kulturutövande	Skapa och sprida kunskap om unga
Stödja organisationers arbete mot diskriminering	Stödja och verka ej unga
Engagemangsguider	Stödja och verka ej unga
Uppföljning och utvärdering av fördelning av medel från Svenska Spel AB	Skapa och sprida kunskap om unga
Skolval 2010	Skapa och sprida kunskap om unga

Uppföljning av ungas levnadsvillkor är en central del av ungdomspolitik. Ungdomsstyrelsen ansvarar för den nationella uppföljningen av ungdomspolitik. Myndigheten får årligen i uppdrag att göra en tematisk analys inom ett eller flera av ungdomspolitikens huvudområden. Därutöver har Ungdomsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med 15 andra myndigheter årligen följa upp utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor genom ett antal olika indikatorer samt att årligen sammanställa dessa indikatorer.¹²

2.5 Myndighetens målgrupper och uppgifter och mål i relation till dem

Ungdomspolitikens målgrupp

Ungdomspolitikens målgrupp är ungdomar mellan 13 och 25 år. I december 2009 fanns nästan 1,6 miljoner personer i dessa åldrar, enligt SCB:s statistik.

¹² Uppdrag att följa utvecklingen av ungas levnadsvillkor, IJ2008/2511/UF, IJ2006/718/UF. Uppdraget redovisas årligen i rapporten Ung i dag.

Ungdomsstyrelsens nya uppgifter innebär att fördela bidrag till organisationer och verksamheter. Målgrupperna för bidragen framgår av förordningarna som reglerar bidragsgivningen.

Ungdomsstyrelsens målgrupper

Utifrån sina uppgifter enligt instruktionen har Ungdomsstyrelsen definierat sina målgrupper som:¹³

- beslutsfattare, tjänstemän och intresseorganisationer som arbetar med ungdomsfrågor på riks-, regional och kommunal nivå.
- ungdomsorganisationer och föreningsledare.
- ungdomar: bland annat i lokala inflytandeorgan och unga som vanligtvis inte deltar i internationellt ungdomsutbyte.
- organisationer som samlar kvinnor, homosexuella, bisexuella, transpersoner, nationella minoriteter och organisationer som främjar integration.

Vid varje särskilt uppdrag analyserar Ungdomsstyrelsen målgruppen för det specifika uppdraget. Enligt en enhetschef inom myndigheten är målgruppen ofta tjänstemän som arbetar med ungdomar i kommuner – t.ex. inom socialtjänst, skola, fritidsverksamhet – eller i statliga myndigheter – t.ex. Arbetsförmedlingen och Polisen. Enligt Ungdomsstyrelsen hör även politiker och i viss mån forskare och föreningar till målgruppen.

2.6 Resurser för att fullgöra uppgifterna

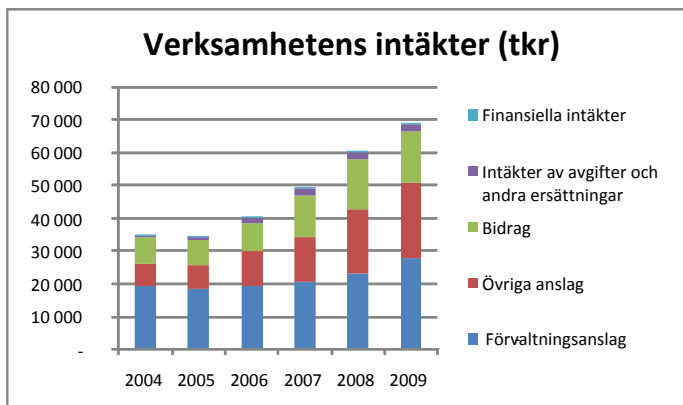
Den vanliga finansieringsformen för statliga myndigheter är anslag på statsbudgeten. Anslagen kan delas in i två kategorier, som i dagligt tal kallas förvaltningsanslag och sakanslag. Förvaltningsanslag ska finansiera kostnader för drift av verksamheten: administration, operativa kostnader, avskrivningar och ränta på lån. Sakanslag ska finansiera övriga utgifter hos myndigheten som transfereringar och investeringar i infrastruktur.¹⁴

¹³ <http://www.ungdomsstyrelsen.se/kat/0,2070,1288,00.html>

¹⁴ <http://www.esv.se/amnesomraden/finansiering/anslag.4.1f4cdd2feddf9a348000623.html>

2.6.1 Ungdomsstyrelsens finansiering

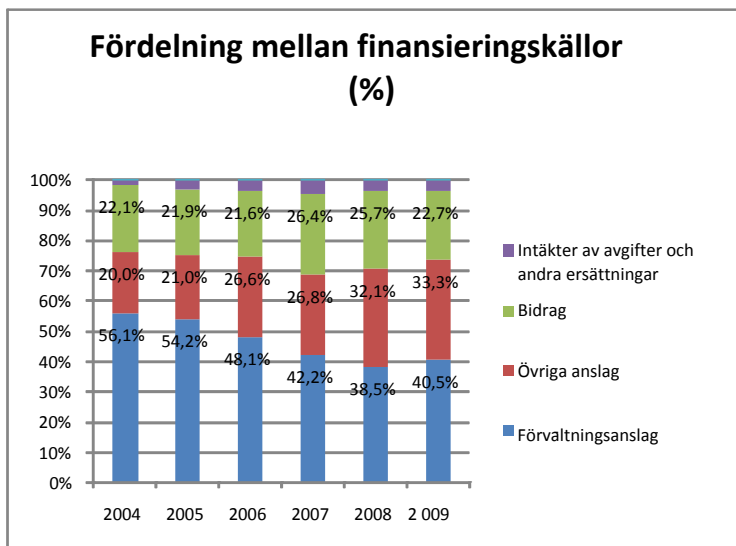
Ungdomsstyrelsen disponerade år 2009 nästan 69 miljoner kronor för sin verksamhet. Verksamhetens intäkter har fördubblats på fem år. Diagrammet nedan illustrerar hur verksamhetens intäkter har utvecklats.



Förvaltningsanslagets storlek ökade årligen under perioden mellan 2005 och 2009. Förvaltningsanslagets andel av intäkterna minskade dock varje år mellan 2004 och 2008. År 2009 ökade förvaltningsanslagets andel och uppgick till 41 procent av myndighetens intäkter. För denna del har regeringen inte angivit några särskilda villkor eller restriktioner, vilket innebär att myndigheten kan disponera medlen fritt mellan sina uppgifter enligt instruktion och regleringsbrev.

Andelen av verksamhetens intäkter som kommer från andra anslag än förvaltningsanslaget har ökat från en femtedel till en tredjedel. Dessa medel ska användas för att genomföra särskilda uppdrag som myndigheten har fått av regeringen. Statskontoret har inte uppgifter om hur stor del av dessa intäkter som har finansierat Ungdomsstyrelsens förvaltningskostnader. Villkor för detta har framgått i vissa uppdrag men inte i alla. I våra intervjuer har det framkommit att de finansiella villkoren för vart och ett av uppdragen avgörs efter överenskommelser mellan Ungdomsstyrelsen och Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Den tredje största intäktsposten är bidrag, vilken i huvudsak

består av EU-medel för olika uppdrag och bidrag från Sida för internationellt samarbete. Dessa medel ska användas i enlighet med uppdrag och villkor från bidragsgivarna. Intäkter av avgifter utgörs framför allt till intäkter av konferenser, utbildning och försäljning av publikationer.



En bidragande orsak till att intäkterna från övriga anslag har ökat de senaste tre åren är regeringens satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder. Under perioden 2007–2010 har regeringen mer än tiodubblat resurserna till jämställdhetspolitiken.¹⁵ Inom ramen för denna satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder har Ungdomsstyrelsen fått flera särskilda uppdrag.¹⁶ Om man räknar bort uppdragen från jämställdhetssatsningen ser finansieringsbilden något annorlunda ut. Då har förvaltningsanslagets andel av intäkterna ökat något under perioden 2007–2009 och uppgick till lite drygt hälften år 2009.

¹⁵ Regeringen. Prop. 2009/10:1.

¹⁶ Bl.a. att genomföra utbildningar om insatser som kan förebygga mäns våld mot flickor och unga kvinnor och att genomföra insatser för att öka kunskapen och medvetenheten om sexuell exploatering av barn och ungdomar. För uppdrag som finansierades från anslaget Särskilda jämställdhetsåtgärder fick Ungdomsstyrelsen år 2009 14 600 tkr, år 2008 11 350 tkr och år 2007 1 800 tkr.

Förvaltningsanslaget har stegvis ökat

Regeringen har ökat Ungdomsstyrelsens förvaltningsanslag för att kompensera för de kostnader som följt av nytillkomna uppgifter att fördela bidrag, enligt tabellen nedan.¹⁷

Ökning av förvaltningsanslag till följd av nya uppgifter

	Bidrag inom integrationsområdet*	Bidrag för kvinnors organisering och jämställdhetsbidrag	Total ökning av förvaltningsanslaget
2008	4 mnkr	-	4 mnkr
2009	4,1 mnkr	4 mnkr	8,1 mnkr
2010	1,5 mnkr	4 mnkr	5,5 mnkr

*Bidrag till organisationer som främjar integration, till verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering, stöd för verksamhet som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar.

Vid sidan av ovan nämnda höjningar har förvaltningsanslaget också höjts för att regeringen har bedömt att ett par av myndighetens uppdrag är av permanent karaktär. Det gäller uppdragen att göra en årlig tematisk analys inom ungdomspolitikens områden samt att vara nationell koordinator för informationstjänsten Eurodesk. För dessa uppgifter har förvaltningsanslaget tillförts 710 000 kronor för år 2010.¹⁸

2.6.2 Finansiering via övriga sakanslag – särskilda uppdrag

Ungdomsstyrelsens verksamhet styrs till relativt stor del av särskilda uppdrag från regeringen. Under år 2009 hade myndigheten 22 uppdrag. Av dessa gavs 7 i myndighetens regleringsbrev och övriga 15 genom särskilda regeringsbeslut som fattades löpande under året. De flesta av dessa uppdrag (17) följdes av särskild finansiering. Fem av uppdragen skulle genomföras inom ramen för det befintliga anslaget. Enligt årsredovisningen för år 2009 finansierades nästan 23 miljoner kronor av

¹⁷ År 2009 höjdes förvaltningsanslaget med 8,1 miljoner och år 2010 med 5,5 miljoner kronor. Kompensationen för 2010 är alltså 2,6 miljoner kronor lägre än året innan. Bakgrunden till neddragningen var att regeringen hade för avsikt att inför 2010 lägga ner stödet till verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering. Men en utvärdering av denna stödform visade att den gav goda resultat, vilket gjorde att regeringen i budgetpropositionen för 2010 föreslog att stödet skulle fortsätta under perioden 2010–2012. Ungdomsstyrelsens förvaltningsanslag justerades emellertid inte trots att denna uppgift kvarstod för 2010.

¹⁸ Prop. 2009/10:1, UO 17, s. 146

myndighetens verksamhetskostnader på 69 miljoner kronor av andra anslag än förvaltningsanslaget. Det motsvarade en tredjedel av verksamhetens kostnader.

I tabellen nedan framgår en uppskattning av de särskilda medel som Ungdomsstyrelsen anvisades under 2009 för att genomföra uppdragen. I vissa fall framgår inte villkoren för hur medlen får användas, t.ex. hur stor del som Ungdomsstyrelsen får använda till sina egna förvaltningskostnader.

Ungdomsstyrelsens uppdrag under 2009

Verksamhetsgren	Antal	Särskilda medel som anvisades till US (tkr)
Skapa och sprida kunskap om ungdomars levnadsvillkor	10	10 590
Stödja och verka för att ungdomspolitiska mål får genomslag	5	5 380
Internationell verksamhet	3	360
Skapa och sprida kunskap – andra målgrupper	1	2 600
Stödja och verka för – andra målgrupper	5	2 730
Totalt	22	21 660

3 Myndighetens inre styrning och organisering

Statskontorets iakttagelser

Ungdomsstyrelsen har utformat en styrmodell med mål för hur myndigheten bör utvecklas. Målen i styrmodellen har ingen närmare koppling till myndighetens uppdrag i instruktion eller andra styrdokument från regeringen.

Myndighetens olika enheter har disparata uppdrag och åtaganden. Det är svårt att bedöma på vilka grunder myndigheten fördelat resurser till enheterna och hur de samspelar.

De nya uppgifterna handlar till stor del om att fördela statsbidrag till nya målgrupper. Ungdomsstyrelsen har vidtagit åtgärder för att förenkla bidragshanteringen, bl.a. i form av att utveckla ett gemensamt ärendehanteringssystem.

Enheten för organisationsstöd fördelar statsbidrag till ideella sektorns organisationer och har därmed en myndighetsutövande roll. De olika bidragen fördelas utifrån krav i förordningar. Därför styrs verksamheten inom enheten för organisationsstöd på ett sätt som till stora delar skiljer sig från hur övriga enheter inom myndigheten styrs. Regeringsuppdragen styrs genom uppdragsdialog och särskilda regeringsbeslut i varje enskilt uppdrag.

Den varierande graden av styrning från regeringen mellan myndighetens olika uppgifter och åtaganden påverkar flexibiliteten på ett negativt sätt och gör det svårt för myndigheten att omfördela resurser mellan olika uppgifter.

Det kan vara problematiskt att förena uppgiften att kontrollera och ställa krav i enlighet med förordningarna som styr bidragshanteringen med ett främjande och stödjande förhållningssätt gentemot organisationer.

Det är relativt enkelt att bedöma ansökningar om organisationsstöd. Projektbidragens syften innehåller ibland tämligen stora inslag av värderingar. Det kan vara svårt att konkretisera dessa som grunder för bedömning av ansökningarna.

Regeringen har inte i myndighetsinstruktionen riktat några krav på Ungdomsstyrelsen insatser gentemot ideella sektorn som går utöver fördelningen av statsbidrag enligt förordning. Det finns dock inom Ungdomsstyrelsen en strävan att utvidga sina åtaganden och sina insatser gentemot den ideella sektorn. Enligt Statskontorets iakttagelser ägnar Ungdomsstyrelsen betydande resurser åt kontakter med organisationer för att stödja dem och på olika sätt kunna främja deras verksamhet. Ungdomsstyrelsen tar ett stort ansvar för att lära organisationerna att ansöka om statsbidrag. En stor del av kontakterna syftar till att stödja organisationerna så att deras ansökningar om statsbidrag blir formellt korrekta

Myndigheten kan inte redovisa resursåtgången för olika moment i bidragshandlingen eller för olika typer av bidrag. Tidigare år har resursåtgången för att hantera olika typer av bidrag varierat kraftigt.

Ungdomsstyrelsen saknar en tydlig strategi när det gäller uppdraget att verka för att kommunerna utvecklar en kunskapsbaserad ungdomspolitik och för när det statliga åtagandet övergår i respektive kommuns ansvar för den egna ungdomspolitiken. Det saknas underlag för att bedöma utfallet av Ungdomsstyrelsens insatser inom detta område. Ungdomspolitik är ett s.k. frivilligt åtagande för kommunerna. Ungdomsstyrelsen har relativt stora möjligheter att själv avgöra ambitionsnivån inom detta område. Enligt Statskontorets mening finns det skäl för Ungdomsstyrelsen att tydliggöra en strategi för myndighetens insatser gentemot kommunerna.

3.1 Myndighetens mål och styrning av verksamheten

Ungdomsstyrelsen har arbetat aktivt med att utveckla sin interna styrning sedan myndigheten fick nya uppgifter under 2007 och 2008. Myndighetsledningen bedömer att förändringarna innebar en stor

omställning eftersom de nya uppgifterna låg inom nya politikområden och med delvis andra målgrupper. Med de nya uppgifterna följde ökade anslag men också krav på effektivisering.¹⁹

Instruktionen är det grundläggande styrdokumentet. Den anger att det är myndighetens uppgift att ha ett övergripande ansvar för att de ungdomspolitiska målen ska få genomslag. I instruktionen bryts det övergripande ansvaret ner till olika åtaganden som i sig inte är särskilt konkret uttryckta. Dessa åtaganden är att skapa och sprida kunskap om ungdomars levnadsvillkor, att stödja och verka för en utveckling av kunskapsbaserad ungdomspolitik i kommunerna samt förnyelse och utveckling av ungdomars fritids- och föreningsverksamheter. Myndighetsledningen anser att instruktionen i sig inte är särskilt styrande för verksamheten. Den lämnar stort tolkningsutrymme.

Flera av de särskilda regeringsuppdragen ligger inte inom ramen för myndighetens instruktion. Myndighetens ledning gör bedömningen att de uppdrag myndigheten fått under senare tid hör hemma i politiken för det civila samhället i högre grad än i ungdomspolitiken. Ledningen uppfattar det som att myndigheten håller på att utvecklas till en myndighet för frågor om det civila samhället i vidare bemärkelse än tidigare. Myndighetsledningen anser att det är positivt att myndigheten fått kunskaps- och främjandeuppdrag inom de nya områden som man fördelar bidrag inom. Det skapar ett sammanhang mellan uppdragen.

Myndighetsledningen anser sig ha små möjligheter att prioritera bland uppgifter. Verksamheten uppfattas vara i hög grad detaljstyrd genom uppdragen. Enligt Ungdomsstyrelsens uppfattning uttrycker regeringen sin vilja och ambitionsnivå för verksamheten genom särskilda uppdrag som ges vid sidan av instruktion och regleringsbrev. Regeringen beslutar om dessa vid flera olika tillfällen under året. Ju fler enskilda uppdrag som myndigheten får desto svårare blir det att planera sin verksamhet långsiktigt. Den främsta orsaken till det är att resurstilldelningen är svår att förutse.

¹⁹ Skrivelse från Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008-01-07, Arbetsplan för hantering av statsbidrag för kvinnors organisering och stöd till jämställdhetsprojekt, Ungdomsstyrelsen (dnr 20-403/08).

3.2 Myndighetens interna styrmodell

Ungdomsstyrelsen har utvecklat en intern styrmodell som grund för styrning, prioritering och uppföljning av sin verksamhet.

Med bakgrund i regeringens styrdokument och sin egen analys av myndighetens roll har Ungdomsstyrelsen formulerat visionen ”Vi är en kunskapsburen myndighet som alltid gör skillnad i inflytande och välfärd för våra målgrupper”. Med visionen som utgångspunkt har myndigheten tagit fram en strategisk agenda för 2009–2011.²⁰ Myndigheten strävar efter att skaffa sig kunskap genom sina uppdrag och i möten med målgrupperna, förädla den och förmedla den till sina målgrupper. Syftet är att arbetet ska bidra till att målgruppernas inflytande och välfärd ökar. Det förutsätter att myndigheten har kunskap om hur målgrupperna har det och vilka faktorer som påverkar deras möjligheter till inflytande och välfärd, enligt myndighetens strategi. Ungdomsstyrelsen måste även veta hur de kan påverka dessa faktorer så att verksamheten gör skillnad.

I den strategiska agendan anges tre målområden som viktiga för att nå visionen. Målområdena gäller hur Ungdomsstyrelsen som organisation behöver utvecklas, inte myndighetens uppdrag. Till varje målområde har Ungdomsstyrelsen definierat mål som mer eller mindre enkelt går att mäta.

- Stärka Ungdomsstyrelsens profil och dialog med målgrupper. Målet definieras som att målgrupperna ska uppfatta kommunikationen från Ungdomsstyrelsen som lättillgänglig och tydlig.
- Stärka kunskapsutvecklingen – skapa en lärande organisation. Målet definieras som att mer än 65 procent av medarbetarna upplever att myndigheten i sin planering av verksamheten bygger insatserna på tidigare erfarenheter som är dokumenterade och utvärderade.
- Utveckla planeringen och uppföljningen av verksamhet och kvalitet. Målet definieras som att verksamhetsenheterna och staben upplever att stödet från stabsenheten är relevant och bra. Minst 65 pro-

²⁰ Strategisk plan och verksamhetsplan 2009, Ungdomsstyrelsen, 2009

cent av medarbetarna upplever att myndigheten regelbundet följer upp sin målpuppfyllelse.

Ungdomsstyrelsen är väl medveten om betydelsen av tydliggjorda förväntningar och mål för verksamheten. Att myndigheten ska kunna skapa värde för målgrupperna och därigenom uppdragsgivaren förutsätter att uppdragsgivaren tydliggör sina krav på verksamheten, skriver Ungdomsstyrelsen i en promemoria som beskriver myndighetens styrmodell. Det förutsätter vidare att myndigheten vet vilka krav och förväntningar som målgrupperna har på den samt att verksamheten anpassas och utvecklas i enlighet med dessa krav.²¹ Myndigheten planerar att göra en målgruppsanalys under 2010 samt att göra en målgruppsundersökning under 2012.²²

3.3 Hur är myndigheten organiserad?

Ungdomsstyrelsen hade 68 anställda i december år 2009. Av dessa var 47 tillsvidarförordnanden, 4 var vikariat och 17 allmänna visstidsanställningar.²³ Myndigheten är organiserad i tre verksamhetsenheter och en stabsenhet. Den största enheten är enheten för nationell och kommunal ungdomspolitik som har 25 anställda. En fjärdedel av Ungdomsstyrelsens tjänstemän arbetar i myndighetens stab.

Enheter	Antal anställda
Generaldirektör	1
Enheten för nationell och kommunal ungdomspolitik	25
Enheten för organisationsstöd	15
Enheten för internationellt samarbete	10
Stabsenheten	17

3.3.1 Enheten för organisationsstöd

År 2009, utbetalade Ungdomsstyrelsen ca 364 miljoner kronor i bidrag till olika organisationer och verksamheter. Av dessa medel kom 165 miljoner kronor från anslagna medel via statsbudgeten. Ungefär 175

²¹ Ungdomsstyrelsens styrmodell, promemoria 2009-02-16, dnr. 10-139/09.

²² Strategisk plan och verksamhetsplan 2009, Ungdomsstyrelsen, 2009

²³ Allmän visstidsanställning är en enligt lagen om anställningsskydd (1982:80) tillåten form för tidsbegränsad anställning för en viss tid eller visst arbete.

miljoner kronor finansierades av medel från AB Svenska Spel. Återstående 24 miljoner kronor finansierades av EU-medel. Fördelningen av bidragen regleras av förordningar.

Enligt myndighetens delegationsordning fattar generaldirektören beslut om föreskrifter, fördelningsprinciper och policymässiga principfrågor i myndighetens bidragsgivning. Enhetschefen fattar beslut om ansökningar av bidrag.

Uppgifter och mål

Ungdomsstyrelsen har regeringens uppdrag att inom ett flertal olika områden fördela statsbidrag till ideella organisationer. Myndigheten fördelar dels organisationsbidrag, dels projektbidrag.

Kännetecknande för organisationsbidragen är att de fördelas till organisationerna för deras ordinarie drift och organisering. Fördelningen av bidraget baseras i huvudsak på kvantitativa uppgifter, som antal medlemmar och omfattning, och det ställs inga krav på motprestationer. Det är ett stöd för den roll som det civila samhällets organisationer har i demokratin. Ungdomsstyrelsen fördelar organisationsbidrag till ungdomsorganisationer, organisationer bildade på etnisk grund, kvinnoorganisationer samt organisationer för homosexuella, bisexuella och transpersoner.

Projektbidragen karaktäriseras av att de fördelas till särskilda ändamål som angivits av regeringen. De avser satsningar, aktiviteter eller projekt som är tidsbegränsade. Fördelningen av bidrag baseras på kvalitativa bedömningar av verksamhetens förutsättningar att uppfylla vissa mål. Denna typ av bidrag lämnas till jämställdhetsprojekt, ungas fritid och organisering samt insatser mot rasism och liknande former av intolerans. För denna typ av bidrag ställs vissa krav på motprestation. Målpuppfyllelse ska bedömas utifrån organisationernas motprestation.

Krav i förordningar styr fördelning av bidrag

Den största delen av enhetens verksamhet styrs av de förordningar som reglerar bidragsfördelningen. Förordningarna är till stor del ändamålsenliga, enligt myndigheten. Ungdomsstyrelsen menar dock att en ökad samstämmighet i kravnivåer och definitioner i förordningarna skulle underlätta tillämpningen. Definitioner av medlemskap skiljer sig lik-

som användning av begrepp för lokal förening. För stödet till etniska organisationer ställs kravet att huvuddelen av medlemmarna ska ha utländsk bakgrund, utan att detta är definierat. Oavsett hur det definieras så är det svårt och, enligt Ungdomsstyrelsen, olämpligt att kontrollera om detta krav är uppfyllt.

Verksamhetsutveckling

Myndigheten har utvecklat ett elektroniskt ärendehanteringssystem som ska ge en mer enhetlig och rättssäker hantering av bidragen. Att ha dokumentationen samlad gör bidragshanteringen mer överskådlig. Avsikten är både att komma till rätta med de brister som Riksrevisionen påtalat och att förenkla och effektivisera administrationen för myndigheten. Myndigheten planerar att all ärendehantering ska ske elektroniskt i slutet av 2010.

Enheten har gjort en riskanalys och processkartläggning av samtliga bidragsformer. Modellen för detta har utvecklats med hjälp av Ekonomistyrningsverket. Utifrån riskanalysen utvecklades en handläggningspromemoria som finns som stöd till personalen.

Sedan Ungdomsstyrelsen tog över de nya bidragen har enheten arbetat för att successivt skapa en större enhetlighet mellan olika stödformer. Myndighetsledningen bedömer detta som en viktig uppgift. För att åstadkomma större enhetlighet inom bidragshanteringen har man utvecklat enhetens organisation. Enheten är numera indelad i en handläggargrupp för organisationsstöden och en handläggargrupp för projektstöden. I varje grupp finns en samordnare.

Myndigheten har en referensgrupp för varje bidragstyp. De har använts som diskussionspart i principiella frågeställningar. Man överväger att minska antalet referensgrupper och införa en referensgrupp för organisations- respektive projektstöd i stället, eftersom många frågeställningar är likartade mellan olika sakområden.

Enheten samverkar med enheten för kommunal och nationell ungdomspolitik genom att anordna olika konferenser. Vid en s.k. dialogkonferens förs samtal kring olika frågor som rör statsbidragen. Den s.k. rikskonferensen har traditionellt riktat sig till ungdomsorganisationerna

men Ungdomsstyrelsen vill vidga den till målgrupperna för de nya statsbidragen.

Bidragshanteringen

Enligt Ungdomsstyrelsens verksamhetsplan för 2009 består verksamheten vid enheten för organisationsstöd av att handlägga och följa upp ansökningar samt stimulera kontakter och öka kunskaperna inom området genom konferenser, seminarier, organisationsbesök och webb-information. Verksamheten består även av att utvärdera och kvalitets-säkra handlägningsprocessen.

Myndigheten lägger ut information och ansökningshandlingar på sin hemsida. En riktad informationsträff för varje bidragsform anordnas årligen. Dessutom har man ett årligt möte för att informera om varje bidragsform.

Sedan hösten 2009 är ansökningsprocessen webbaserad. Handläggarna kontrollerar om ansökan är komplett och begär vid behov in kompletteringar. Under år 2009 var ett stort antal ansökningar ofullständiga vilket ledde till omfattande insatser av myndighetens personal. Som en följd av detta förde Ungdomsstyrelsen under året en aktiv dialog med organisationerna.²⁴

Statskontoret noterar att Riksrevisionen i början av 2009 påtalade brister i Ungdomsstyrelsens rutiner för bidragen inom integrations-, jämställdhets- och folkrörelseområdena (bidrag för kvinnors organisering). Under 2008 hade Ungdomsstyrelsen beslutat om bidragsutbetalningar trots att underlagen varit bristfälliga eller i vissa fall saknats.²⁵ I mars 2009 svarade Ungdomsstyrelsen på revisionsrapporten att de kommer att skärpa kontrollen så att erforderliga underlag är inkomna innan beslut om bidrag.²⁶

Kontakter med organisationerna sker i form av konferenser, besök och fokusgrupper. Det är ett led i att stärka dialogen med målgrupperna, vilket är ett strategiskt målområde som myndigheten satt upp för sin

²⁴ Ungdomsstyrelsens årsredovisning 2009.

²⁵ Riksrevisionen 2009, Intern styrning och kontroll i bidragsrutinen inom politikområde integration, jämställdhet, folkrörelse och minoritet.

²⁶ Ungdomsstyrelsens svar på revisionsrapport, Dnr 130-138/09.

verksamhet.²⁷ Enheten för organisationsstöd träffar organisationerna för att få kunskap om deras behov, bistå med information och för att förenkla ansökningsprocessen för dem. Handläggarna anser att det finns ett stort behov av stöd i grundläggande föreningskunskap och administration hos många organisationer. Det behovet tillgodoses inte av någon annan aktör, enligt deras uppfattning. Kontakter med målgrupper ger både bättre och fler ansökningar, enligt handläggarnas erfarenheter. Bättre ansökningar förenklar ansökningsprocessen och fler ansökningar kan bidra till att fler organisationer skapas, vilket handläggarna har uppfattat som ett mål för myndighetens arbete. Ungdomsstyrelsen ser det vidare som sin uppgift att sprida kunskap om resultat som skapas i organisationerna samt att skapa möjligheter för organisationerna att ta kontakt med varandra.

Det är relativt enkelt att bedöma ansökningar om organisationsstöd och det tar inte så mycket tid, enligt handläggarnas uppfattning. Ett antal frågor kan dock vara svåra att ta ställning till eller kräver ett visst mått av värdering. Myndigheten fastställer fördelningsnycklar för att bestämma om hur stor del av bidraget som ska gå efter antal medlemmar respektive verksamhetens omfattning. Verksamhetens omfattning värderas genom att man granskar verksamhetsberättelsen och bedömer aktiviteter som förekomst av medlemstidning, antal möten, föreläsningar, etc. Vid bedömning av bidragsansökan för kvinnors organisation måste handläggarna göra en bedömning av om kriteriet att organisationen ska ha ett riksintresse är uppfyllt.

Handläggarna menar att bedömningen av projektstöd är svårare än bedömningen av organisationsstöd. I handläggningen av projektstöd krävs fler bedömningar och värderingar kring de olika krav som anges i förordningarna om respektive stöd. Enligt handläggarna är ett stort antal ansökningar ofullständiga och de använder mycket tid på att begära kompletteringar. I våra intervjuer har det framkommit att vissa handläggare menar att tidsåtgången för att begära kompletteringar är större än tidsåtgången för själva bedömningen av om förordningarnas krav är uppfyllda.

Handläggarna gör en hård prioritering av ansökningar om t.ex. stöd för jämställdhetsprojekt. Majoriteten av ansökningarna får avslag, även

²⁷ Strategisk plan och verksamhetsplan 2009, Ungdomsstyrelsen, 2009.

om handläggarna bedömer att projektansökan är bra. Projektstöden fyller en viktig funktion eftersom de kan stimulera verksamhet av fler organisationer än de organisationer som är berättigade till organisationsstöd, anser handläggarna.

Bidragen inom de nya politikområdena är olika resurskrävande att fördela. Det framgår av myndighetens årsredovisning från 2008. Kostnaderna för att fördela stöd inom ungdomspolitiken framgick däremot inte av årsredovisningen. I redovisningen för 2009 har myndigheten slagit ihop sina myndighetsgemensamma kostnader (MGK) för bidragsfördelningen så motsvarande uppgift går inte att få fram. Kostnaderna för att fördela bidragen finansieras av myndighetens förvaltningsanslag.

Myndigheters kostnader (tkr) för bidragshantering 2008	Summa	MGK	Administrationskostnad
Folkrorelsepolitik (Kvinnors organisering)	26 550	3 376	12,70 %
Integrationspolitik	49 437	3 338	6,80 %
Minoritetspolitik (Stöd för nationella minoriteter)	3 800	746	19,60 %
Jämställdhetspolitik	8 141	1 418	17,40 %

Alla bidrag ska följas upp. Förordningarna anger att organisationer som tagit emot bidrag är skyldiga att lämna de redovisningshandlingar och andra uppgifter som Ungdomsstyrelsen bestämmer. För bidrag till kvinnors organisering har Ungdomsstyrelsen tagit fram en mall som organisationerna kan använda för sin redovisning. Uppföljning av bidragen är ett moment som tar mycket av handläggarnas tid. De kan dock inte ange hur mycket tid, dels på grund av att de saknar tidredovisning och dels för att uppföljningen i viss mån görs genom kontakter med organisationerna. Dessa kontakter syftar inte bara till att ge underlag för uppföljning, vilket framgått ovan.

Enheten för organisationsstöd anser att regeringens krav på resultatinformation från organisationerna har ökat. Det kommer till uttryck i kraven på en årlig rapport om resultat och effekter av bidragen. Enheten försöker använda det material som organisationerna skickat in vid ansökningarna för att belasta dem så lite som möjligt.

Vad ingår i uppgiften att fördela bidrag?

Regeringen ställer inga krav i förordningar och andra styrdokument på att Ungdomsstyrelsen ska arbeta för att stimulera kontakter och öka kunskaper kring områden som ligger utanför ungdomspolitik. Myndighetsledningen anser att kontakter med organisationerna är viktigt för att myndigheten ska förstå hur de är uppbyggda och vilka förutsättningar de har att leva upp till myndighetens krav. Handläggarna på enheten för organisationsstöd uppfattar att signalen från myndighetens ledning är att de i första hand ska ägna sig åt bidragshanteringen och i mån av tid åt främjande uppgifter. I myndighetens verksamhetsplan för 2009 framgår dock att verksamheten bl.a. består av att stimulera kontakter och öka kunskaperna inom området genom konferenser, seminarier och organisationsbesök.

Det förs en diskussion inom myndigheten om i vilken utsträckning verksamheten ska ägnas åt att stödja organisationerna och bidra till utveckling utöver själva bidragshanteringen. Diskussionen gäller om det är nödvändigt att jobba med stöd och dialoger för att lyckas uppfylla förordningarnas intentioner, eller om arbetet med bidragshantering strikt ska göras efter de krav som ställs i förordningarna. I intervjuer har det framkommit uppfattningar om att myndigheten inte har förutsättningar att främja organisationer utöver bidragsgivningen, även om den skulle ha ett främjande uppdrag. Det kan vara en uppgift som bättre skulle kunna hanteras av civila samhället, t.ex. genom de större paraplyorganisationerna. De har mer kunskap och erfarenheter av hur man stärker en organisation. Det skulle dessutom kunna bidra till att stärka deras egen utveckling.

Andra uppfattningar som framförts i intervjuer är att det finns för lite utrymme för kontakter med organisationerna, mot bakgrund av myndighetens övergripande mål att stärka dialogen med målgrupperna.

3.3.2 Enheten för nationell och kommunal ungdomspolitik

Uppgifter och mål

Enheten har inom myndigheten huvudansvar för implementering av ungdomspolitik, dvs. för uppgifterna att skapa och sprida kunskap om ungdomars levnadsvillkor, följa upp statliga insatser för ungdomar,

verka för att ungdomsperspektivet utvecklas i statliga myndigheters verksamheter, stödja och verka för en utveckling av kunskapsbaserad ungdomspolitik i kommunerna samt för förnyelse och utveckling av ungdomars fritids- och föreningsverksamheter.

Nationell ungdomspolitik

En stor del av Ungdomsstyrelsens arbete för att de ungdomspolitiska målen ska få genomslag handlar om att ta fram och sprida kunskap om ungas levnadsvillkor genom en rad olika aktiviteter. Det sker främst genom myndighetens utredningsverksamhet men också genom att arrangera konferenser och utbildningar. Att svara på remisser och att delta i referensgrupper och arbetsgrupper tillsammans med andra myndigheter är enligt Ungdomsstyrelsen viktiga uppgifter i myndighetens arbete för att de ungdomspolitiska målen ska få genomslag.

Myndigheten anser att ett av de bästa sätten att bidra till att ungdomsperspektivet utvecklas i statliga verksamheter är att öka andra aktörers kunskap om ungas levnadsvillkor samt om målen för den nationella ungdomspolitiken. För att lyckas med det bedöms det vara viktigt med att föra en dialog med andra aktörer.

Regeringens krav och önskemål på verksamheten inom den nationella ungdomspolitiken kommer till stor del till uttryck genom särskilda regeringsuppdrag. I uppdragen pekar regeringen tydligare än tidigare på särskilda, utsatta grupper som ska uppmärksammas i ungdomspolitiken. Under åren 2008 och 2009 har myndigheten fått ett antal uppdrag inom ramen för regeringens satsning på särskilda jämställdhetsåtgärder. De har handlat om ungas sexuella exploatering på Internet, att förebygga mäns våld mot kvinnor samt att kartlägga förekomsten av arrangerade äktenskap. Dessa regeringsuppdrag upptar ca 60–70 procent av enhetens budget. En del av uppdragen har gällt att ansvara för utbildningsinsatser, vilket är en annan typ av uppdrag än vad myndigheten har haft tidigare. Enligt myndighetens bedömning har dessa uppdrag bidragit till att Ungdomsstyrelsen fått utökade kontaktytor och ett närmare samarbete med andra myndigheter, som t.ex. Rikspolisstyrelsen och Arbetsförmedlingen.

Utredningsverksamheten är i hög grad styrd av regeringsuppdrag. Det finns, enligt Ungdomsstyrelsen, inget utrymme att initiera egna utredningar.

Kommunal ungdomspolitik

När det gäller uppgiften att ge stöd till kommuner och sprida kunskap om ungdomspolitik bedömer myndigheten att den har ett relativt stort utrymme för egna avvägningar kring ambitionsnivån och prioriteringar kring hur många som ska jobba med denna uppgift, i motsats till för vad som gäller inom utredningsverksamheten. Myndigheten anser att uppgiften att stödja utvecklingen av de ungdomspolitiska målen i kommunerna är viktig.

Ungdomsstyrelsen ser det som sitt uppdrag att stimulera kommunernas strategiska arbete kring ungdomspolitik genom att förmedla kunskap, stödja metodutveckling och föra en dialog med kommuner och unga.²⁸ Omkring 8–10 olika tjänstemän arbetar med detta vilket, enligt Ungdomsstyrelsen, motsvarar ca fyra årsarbetare.

Arbetet med den kommunala ungdomspolitikerna består av kommunbesök, rådgivning, stöd till erfarenhetsutbyte och kunskapsupbyggnad. Som ett led i detta arbete anordnas till exempel 5–6 regionala konferenser per år. Myndigheten försöker få en regional spridning på konferenserna och bestämmer ort utifrån temat i den s.k. fokusrapporten.

Ett syfte med konferenserna är att överföra kunskap om något arbete som drivs lokalt, t.ex. för att minska ungdomsarbetslöshet, till andra deltagande kommuner. På konferenserna försöker Ungdomsstyrelsen träffa ett brett spektrum av aktörer från olika sektorer som till exempel arbetsförmedlingen, socialtjänst, skola och föreningsliv för att framhålla det sektorsövergripande perspektivet.

Ungdomsstyrelsen arbetar efterfrågestyrt i den meningen att det är kommunerna som tar kontakt med myndigheten om de behöver stöd. Ungdomsstyrelsen skulle gärna arbeta mer proaktivt men anser att det saknas utrymme för detta.

²⁸ Ungdomsstyrelsens årsredovisning 2009, s. 26.

Stödet till kommunerna utformas ofta utifrån kommunernas önskemål. Myndigheten arbetar processinriktat gentemot kommuner som vill utveckla sitt arbete med ungdomsfrågor. I samband med möten och konferenser försöker Ungdomsstyrelsen sprida resultat av olika rapporter som myndigheten har tagit fram. Det som bedöms ge bäst resultat i arbetet gentemot kommunerna är att sprida goda exempel från andra kommuner. Insamlingen av goda exempel görs genom studiebesök eller i andra kontakter med kommunerna. Det görs dock ingen utvärdering som grund för vad som bedöms vara goda exempel. Det görs inte heller någon dokumentation, utan överföringen görs muntligen vid direkta kontakter med kommunerna.

Det finns möjlighet för kommunerna att söka ekonomiskt stöd från Ungdomsstyrelsen för att utveckla den lokala ungdomspolitiken. Enheten förfogar över ett anslag på totalt sex miljoner kronor som är riktat till utvecklingsinsatser gentemot kommunerna varav ca två miljoner kronor går till fördelning av bidrag. Under år 2009 fördelades två miljoner till 21 projekt.

Enheten arbetar även med en kommunal ungdomsenkät, Lokal utveckling av ungdomspolitiken (LUPP), för att samla kunskap om ungas levnadsförhållanden och attityder. Varje år erbjuds alla kommuner möjligheten att genomföra undersökningen bland de unga i sin kommun. Av landets 290 kommuner genomförde 43 kommuner enkäten under år 2009. Sedan starten 2003 har 118 kommuner genomfört enkäten. Enligt Ungdomsstyrelsens utvärdering av LUPP uppger över hälften av kommunerna att LUPP har lett till omfattande förändringar inom kommunen.²⁹

Myndigheten utser Årets ungdomskommun för att uppmärksamma kommuner som arbetat aktivt med att förbättra ungas levnadsvillkor. Utmärkelsen beskrivs av myndigheten som eftertraktat eftersom den ger en viss publicitet som i sin tur påverkar flera beslutsfattare i kommunerna. Mellan 10–14 kommuner ansöker årligen om att få bli årets ungdomskommun.

En stor del av den verksamhet som ingår inom kommunernas ungdomspolitiska arbete rör fritid och kultur. Ungdomsstyrelsens utveck-

²⁹ Läs mer om LUPP i kapitel 4.

lingsarbete i samverkan med kommuner börjar ofta i insatser som syftar till förnyelse och utveckling av ungas fritids- och föreningsverksamheter, enligt myndighetens beskrivning i årsredovisning.

Verksamhetsutveckling

Arbetet för genomslag av de ungdomspolitiska målen är kärnan i enhetens verksamhet. Ungdomsstyrelsen ser det som angeläget att ha kvar båda benen att systematiskt följa upp ungdomspolitiken och att aktivt stödja kommunerna. Myndigheten gör bedömningen att utbildningsuppdragen bör bli permanent verksamhet, eftersom det finns ett stort behov av kunskap inom området.

För att utveckla den ungdomspolitiska verksamheten behöver målen i förhållande till målgrupperna utvecklas, enligt Ungdomsstyrelsen. Det mest verkningsfulla sättet att följa upp resultatet av enhetens verksamhet bedöms vara att mäta målgruppernas användning av det material som produceras samt deras upplevelse av verksamheten. En målgruppsundersökning gjordes vid årsskiftet 2006/07. Resultatet av denna redovisas i kapitlet om myndighetens uppföljning (kap. 4). Det förs en diskussion inom myndigheten om man har råd att prioritera den typen av uppföljning. Man uppfattar inte att det finns en efterfrågan eller förväntan från regeringen på den typen av uppföljning. Däremot finns en intern önskan om att följa upp ur det perspektivet, för att kunna utveckla sin verksamhet.

När det gäller verksamhetsutveckling av stödet till den kommunala ungdomspolitiken saknar myndigheten en sammanhållen och formaliserad strategi. Myndigheten uppger att det är svårt att arbeta med verksamhetsutveckling eftersom resurserna har varierat.

3.3.3 Enheten för internationellt samarbete

Verksamheten inom enheten är till ca 50 procent finansierad via EU-medel. De bidrag som fördelas inom enheten är dock helt EU-finansierat.

Uppgifter och mål

Enheten handlägger EU:s utbytesprogram Ung och Aktiv i Europa, deltar i kommissionens nätverk för nationella kontor som jobbar med

EU-utbyten, driver samarbetsprojekt med Turkiet, jobbar med EU-information och anordnar metodutbildning för ungdomsledare med mera.

Enheten är till stor utsträckning styrd av kommissionens krav på arbetsplaner, uppföljning och åiterrapportering. Integrations- och jämställdhetsdepartementet är dock involverad i olika processer. Till exempel måste departementet godkänna arbetsplanen som skickas till kommissionen.

Enheten arbetar mycket med uppföljning eftersom kommissionen har särskilda riktlinjer avseende uppföljning av projekt, de måste innehålla både kvalitativa och kvantitativa bedömningar. Eftersom uppföljning kräver en del resurser har Ungdomsstyrelsen äskat om en ökning av ramanslaget i budgetunderlaget 2010–2012. Myndigheten efterfrågar också mer resurser till att analysera och sammanställa all information som EU-programmen genererar.

Ungdomsstyrelsen är nationellt programkontor för Europeiska kommissionens ungdomsprogram Ung och aktiv i Europa. I rollen som nationellt programkontor ingår att handlägga, koordinera, utveckla och informera om EU:s utbytesprogram Ung och aktiv i Europa (Youth in Action) enligt Ungdomsstyrelsens regleringsbrev 2007. Programmet löper under 2007–2013 och samarbeten sker inom och mellan de deltagande länderna kringutbyten, volontärtjänst, lokala ungdomsinitiativ, ungdomspolitik och kvalitetsutveckling för ungdomsledare.

Enheten är också koordinator och budgetansvarig för SALTO-IRC, kommissionens informationsnätverk inom Ung och aktiv i Europa. Under de kommande åren är en av huvuduppgifterna att utveckla en ny plattform för det europeiska intranätet. Enligt Ungdomsstyrelsen förutsätter kommissionens stöd delfinansiering från Ungdomsstyrelsen med fem procent av den totala budgeten, motsvarande 65 000 kronor under 2009.³⁰

Ungdomsstyrelsen ansvarar också sedan 1 januari 2008 för Eurodesk – det europeiska nätverket för information till ungdomar och ungdomsarbetare. Ansvaret för Eurodesk innebär att myndigheten sprider infor-

³⁰ Ungdomsstyrelsen, Budgetunderlag 2010-2012.

mation på en rad olika områden till den lokala nivån om europeiskt ungdomsutbyte. Under 2009 utökades det svenska Eurodesknätverket genom informationsspridning och uppsökande verksamhet.

Verksamhetsutveckling

Enligt årsredovisningen för 2009 har efterfrågan på att delta i Ung och Aktiv i Europas olika delprogram varit fortsatt hög under 2009. Europeisk volontärtjänst och ungdomsutbyte utgör de största delprogrammen. Inom enheten handläggs ansökningar till dessa program och under 2009 ökade det totala antalet ansökningar med drygt 20 procent jämfört med 2008. Knappt hälften av projektansökningarna beviljades (48 procent).

Inom enheten har man arbetat på olika sätt med att förbättra kvaliteten i bidragsgivningen inom Ung och Aktiv i Europa. Enheten har genomfört interna studier för att förbättra handläggningen, uppdaterat handläggningsverktyg och infört nya rutiner.³¹

Under 2009 genomförde en revisionsbyrå en internrevision av programmet Ung och Aktiv i Europa, i enlighet med kommissionens och regeringens riktlinjer. Internrevisionens slutsats var att Ungdomsstyrelsen i stort följer kommissionens krav på uppföljning.³²

3.3.4 Stabsenheten

Uppgifter och mål

Enheten arbetar med strategiska och myndighetsövergripande uppgifter som stöd för generaldirektören. Till enhetens arbetsområden hör även ekonomi- och personalfrågor, registratur, IT-frågor, kommunikation och information. En fjärdedel av myndighetens tjänstemän arbetar i staben.

Ungdomsstyrelsen började arbeta mer aktivt med sin interna styrning i samband med att myndigheten tog över en del av Integrationsverkets uppgifter i juli 2007 och uppgifter från delegationen för kvinnors organisering och jämställdhet i februari 2008. Det blev en stor omställning som ställde krav på myndigheten att arbeta mer strategiskt, vilket

³¹ Ungdomsstyrelsens Årsredovisning 2009.

³² Ibid.

resulterade i att man anställde en verksamhetscontroller och en pressekreterare. Informations- och kommunikationsarbetet är enligt myndigheten en krävande uppgift eftersom Ungdomsstyrelsen ger ut ca 50 rapporter per år. Myndigheten ser språkgranskning och grafisk design som viktiga uppgifter för att rapporterna ska nå ut till målgrupperna.

4 Myndighetens uppföljning och resultat

Statskontorets iakttagelser

Det är svårt att i ett vidare perspektiv bedöma Ungdomsstyrelsens resultat. Det finns inga uppföljningsbara mål som grund för styrningen av myndighetens verksamhet. En central fråga i myndighetsanalysen handlar om myndighetens faktiska resultat svarar mot de uppdrag/mål/krav som regeringen har ställt. Det är svårt att göra en sådan bedömning. Det krävs förbättrade förutsättningar för att bedöma resultaten genom att regeringen utvecklar instruktion och regleringsbrev samt att Ungdomsstyrelsen utvecklar sina interna mål.

De tre strategiska målområden som myndigheten har tagit fram i sin interna styrmodell speglar inte myndighetens aktiviteter på verksamhetsnivå. Ungdomsstyrelsen arbetar dock med både enskilda och större övergripande insatser för att bedöma resultatet av olika verksamheter.

I praktiken präglas uppföljningsarbetet av vad som efterfrågas i de enskilda uppdragen eller åtaganden. När det gäller regeringsuppdragen och bidragshandlingen är förväntningarna på resultat till stor del givna i de olika uppdragen.

I de förordningar som anger krav på fördelning av bidrag anges krav på uppföljningar och återrapportering till regeringen.

Resultatredovisningar av den internationella verksamheten styrs huvudsakligen av krav från EU-kommissionen.

När det kommer till att bedöma Ungdomsstyrelsens arbete och resultat av implementeringen av ungdomspolitik är bilden mer diffus.

4.1 Ungdomsstyrelsens uppföljning av resultat

Ungdomsstyrelsen redovisar sina resultat genom årsredovisningen och får återkoppling vid den årliga mål- och resultatdialogen med regeringen. En mer informell återkoppling och redovisning sker genom löpande underhandskontakter med tjänstemän på Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

I de delar som Ungdomsstyrelsens uppgifter är ”att verka för” är det svårt att följa upp och bedöma vad som är direkta resultat av myndighetens insatser. Myndighetsledningen gör en samlad bedömning av myndighetens resultat efter diskussioner med både enhetschefer och medarbetare. Den myndighetsinterna diskussionen om resultat utgår från styrdokument som VP, strategiska agendan samt projektplaner. Myndighetsledningen arbetar med att utveckla mer mätbara resultat. Som ett led i detta har myndighetsledningen påbörjat ett arbete med att skriva s.k. resultatkontrakt med enhetscheferna i syfte att göra resultaten mer mätbara och synliggöra prioriteringar.

Vid sidan av dessa formella vägar för att följa upp och redovisa myndighetens resultat sker löpande uppföljningar av verksamheten t.ex. vid åiterrapporteringar av regeringsuppdrag då myndigheten ges en återkoppling från Integrations- och Jämställdhetsdepartementet på sina rapporter. Ett annat exempel på myndighetens uppföljningar av verksamheten kan vara t.ex. utvärderingar av konferenser.

Under år 2009 påbörjade Ungdomsstyrelsen ett arbete med att se över rutiner och krav för organisationernas återredovisningar och utifrån detta fram verktyg för att underlätta kvantitativa sammanställningar som lämnas av organisationerna. Ungdomsstyrelsen arbetar med att vidareutveckla ett webbaserat ärendehanteringssystem som för närvarande används till ansökningsförfarandet och bidragshanteringen, men tanken är att detta ska även omfatta uppföljning av bidragen. Informationen i systemet kommer, enligt Ungdomsstyrelsen, att underlätta att se tendenser och förändringar över tid.

4.1.1 Uppföljning av målgruppernas syn på Ungdomsstyrelsen

Mellan december 2006 och mars 2007 lät Ungdomsstyrelsen göra en undersökning bland målgrupperna för myndighetens verksamhet. Målgruppen definierades som statliga chefer centralt och på länsstyrelser, politiker och tjänstemän i kommunerna samt representanter för ungdomsorganisationer. Tre hundra personer intervjuades. Av dessa var 55 procent tjänstemän som arbetar på kontor/kansli, 28 procent politiker och 13 procent tjänstemän som arbetar direkt med ungdomar och en lika stor andel representerade någon ungdomsorganisation.

Det fanns en god kännedom om Ungdomsstyrelsen bland målgruppen, 95 procent kände till att Ungdomsstyrelsen finns. Kännedomen var minst bland politiker. Störst kännedom om Ungdomsstyrelsen hade ungdomsorganisationernas representanter. Något mer än hälften av målgruppen, 58 procent, hade hört talas om målen för den statliga ungdomspolitikerna. Av dem som vet att Ungdomsstyrelsen finns ansåg 42 procent att de hade mycket eller ganska stor nytta av Ungdomsstyrelsens verksamhet. Nästan tre femtedelar ansåg att de inte hade särskilt stor eller ingen nytta av Ungdomsstyrelsens verksamhet. Störst nytta av Ungdomsstyrelsens verksamhet hade ungdomsorganisationerna, bland dem uppgav 76 procent att de hade mycket eller ganska stor nytta av verksamheten. Fem av sex, 85 procent, hade mycket eller ganska stort förtroende för Ungdomsstyrelsen. Tätast kontakter med Ungdomsstyrelsen hade representanterna för ungdomsorganisationerna.

Med tanke på att Ungdomsstyrelsen ansvarar för att de ungdomspolitiska målen ska få genomslag anser Statskontoret att det är ett mindre bra resultat att fyra av tio ibland målgruppen inte har hört talas om dessa mål – än mindre kan de då ha påverkats av Ungdomsstyrelsen att arbeta för att nå dem. Tre av fem ansåg att de inte hade någon eller särskilt stor nytta av Ungdomsstyrelsens verksamhet.

4.1.2 Medarbetarundersökning 2009 Ungdomsstyrelsen

Hösten 2009 genomförde Ungdomsstyrelsen en medarbetarundersökning inom den egna myndigheten. Undersökningen som var en totalundersökning genomfördes via en webbenkät. Enkäten innehöll frågor som förutsättningar i organisationen, stress och arbetssituation, målgruppsrelation, samverkan och kunskapsindelning, handlingskraft och ledarskap. Enkäten fick en svarsfrekvens på 90 procent (97 procent år 2008).³³

Enligt enkätresultatet upplevde 67 procent av medarbetarna att det organisatoriska stödet har blivit starkare och att kraven känns möjliga att leva upp till. När det gällde arbetsbelastning ansåg 50 procent att den var hög år 2009, en minskning från 61 procent år 2006. Drygt hälften (55 procent) av medarbetarna ansåg att myndigheten hade effektiva arbetsrutiner, en ökning från 2008 då den låg på 45 procent. Endast 32 procent av medarbetarna ansåg att myndigheten hade resurser som krävs för att leva upp till kundernas krav. Det är en relativt låg andel men har ökat något på senare år, år 2007 låg siffran på endast 20 procent.

När det gäller förutsättningar i organisationen uppvisar enkäten en förbättring men fortfarande en förbättringspotential, i synnerhet för enheterna Organisationsstöd och Stab. På Enheten för internationellt samarbete anser 78 procent av medarbetarna att förutsättningarna i organisationen är goda.³⁴

I medarbetarundersökningen redovisas ett antal effektivitetshinder som medarbetarna fick ta ställning till.³⁵ Effektivitetshinder handlade t.ex. om detaljstyrning, otydliga riktlinjer, dåliga rutiner för arbetet, data-system, fel organisationsstruktur, för hög arbetsbelastning, brist på information m.m. Några av påståendena som fick framträdande resultat handlade om att beslut inte tas tillräckligt snabbt (27 %), revirtänkande

³³ Medarbetarundersökning 2009 Ungdomsstyrelsen – Synovate.

³⁴ Frågeområdet "Förutsättningar i organisationen" behandlar frågor som tar upp tillgång till information, effektiva arbetsrutiner, intern arbetsfördelning, medarbetarnas befogenheter samt planering och uppföljning av myndighetens insatser.

³⁵ Frågan löd: Vilka tycker du är de vanligaste orsakerna när arbetet inte "flyter" som det borde göra?

(20 %), för hög arbetsbelastning (50 %) samt oplanerade verksamheter (25 %). Påståenden som fick låga värden, var byråkrati, toppstyrning och stelbenta regler.

I medarbetarundersökningen behandlades även relationen till Ungdomsstyrelsens målgrupper som visade att den har blivit tydligare och starkare. Medarbetarna upplever att de kan hjälpa till med efterfrågad information och hantera målgruppsrelaterade ärenden på ett bra sätt. Ett område som har gått starkt framåt jämfört med situationen år 2008 är att medarbetarna anser att de har bra kunskapsutbyte med sina målgrupper. Samtidigt finns det en upplevd brist på resurser. Delindex för målgruppsrelationen visar en förbättring från år 2008 på 54 till 64. Enheten för organisationsstöd förbättrade sitt index relativt mycket jämfört med 2008, från 49 till 62. När det gäller index för enheten för nationell och kommunal ungdomspolitik har den legat konstant på 68 från 2007 till 2009. Störst utveckling på detta område visar enheten för Internationellt samarbete, vars delindex har gått från 41 till 66.

4.1.3 Återrapportering av bidragsgivning

Sedan år 2007 har Ungdomsstyrelsen haft ansvar för att fördela ett antal nya bidrag till ideella organisationer. För de flesta av dessa bidrag finns likalydande krav på hur uppdragen ska återrapporteras till regeringen. Utöver kraven på återrapportering i årsredovisningen, ska Ungdomsstyrelsen enligt regleringsbrevet 2009, senast den 1 juni varje år lämna en sammanfattning av hur bidraget har använts. Om det är möjligt ska Ungdomsstyrelsen också redovisa vilka effekter som bidragen fått i förhållande till dess syfte.

Den 1 juni 2009 lämnades således en återrapportering av bidrag (organisationsbidrag för 2009 samt för projekt- och verksamhetsbidrag för 2008). Rapporten innehåller också en bedömning av hur återrapporteringskravet kan tolkas och hanteras av myndigheten. Ungdomsstyrelsen lämnar också förslag på hur uppföljningssystemet kan stärkas och utvecklas.

I återrapporteringen skriver myndigheten att statsbidragen kommer så långt som möjligt att följas upp på ett samlat sätt, dels för att öka effek-

tiviteten, dels för att kunna utvinna synergieffekter av uppföljningen, t.ex. genom att göra jämförelser mellan olika bidrag.

Ungdomsstyrelsen använder sig av olika metoder och verktyg för att följa upp bidragens användning. Förutom handläggning, informationsmöten och besökssturnéer har myndigheten genomfört och använt sig av tre fokusgrupper med representanter från olika föreningar och organisationer som har fått bidrag från myndigheten. I grupperna fanns kvinnoorganisationer, hbt-organisationer, etniska organisationer och organisationer som företräder nationella minoriteter samt organisationer som har fått projektbidrag för att motverka rasism och intolerans eller för att främja jämställdhet. Syftet med fokusgrupperna var att få ta del av organisationernas egna beskrivningar av hur bidraget har påverkat dem, vad det har använts till och vilka effekter de ser av sitt arbete.³⁶

Inom stödformerna jämställdhetsbidrag och verksamhetsbidrag för kvinnors organisering har myndigheten tagit fram redovisningsmallar för att bedöma och kategorisera bidragen utifrån projektens mål och syfte. Liknande mallar håller på att utarbetas för bidraget mot rasism och intolerans. I en del redovisningsmallar finns frågor om Ungdomsstyrelsens service och tillgänglighet.

Uppföljning av bidragens användning innebär olika metodologiska problem och utmaningar. För det första är det svårt att mäta effekter av statsbidrag som har vaga och övergripande mål. Möjligheterna att ta fram ändamålsenliga kvantitativa indikatorer och metoder för att klargöra tydliga orsakssamband avseende dessa bidrag är små. Ungdomsstyrelsen menar att de enbart kan förmedla tendenser, nedslag och bilder som regeringen kan använda som beslutsunderlag.

För det andra finns det begränsningar som beror på om det handlar om organisationsbidrag eller projekt- och verksamhetsbidrag. Organisationsbidrag får användas relativt fritt av organisationerna inom ramen för de syften som anges i förordningarna. Vidare behöver inte organisationerna lämna någon budget och därmed redovisas inte heller hur

³⁶ Ungdomsstyrelsen (2009) Konsekvenser, resultat och effekter av Ungdomsstyrelsens bidragsgivning till ideella organisationer – Återredovisning av sju statsbidrag enligt krav i förordningar år 2009.

bidraget används utifrån en angiven budget. Organisationerna lämnar dock in verksamhets- och ekonomiska berättelser. Verksamhetsberättelserna varierar ofta, både till innehåll och form, vilket försvårar jämförelser mellan organisationer och sammanfattande bedömningar.

Till skillnad från organisationsbidragen är det enligt Ungdomsstyrelsen, betydligt enklare att följa upp projekt- och verksamhetsbidrag. Bidraget som söks är relaterat till en budget och ska också redovisas mot den. Organisationerna måste vid ansökan ange projektets aktiviteter, metoder och mål samt redovisa avvikelser vid årsredovisningen. Underlaget som organisationerna lämnar, underlättar därmed bedömningar av bidragens effekter.

Enligt Ungdomsstyrelsen finns det ännu bättre sätt att utvärdera effekter av bidragens effekter t.ex. genom djupintervjuer och mer omfattande dokumentanalyser men då närmar det sig en sedvanlig utvärdering, vilket inte efterfrågas enligt kraven på återrapportering. Ungdomsstyrelsen framhåller också att de inte har resurser att göra mer omfattande utvärderingar än det som ryms inom myndighetens ordinarie handläggningsarbete.³⁷

Enligt Ungdomsstyrelsen är det ett dilemma att resurserna inte räcker till för uppföljning eftersom en del förordningar anger ett antal mål med vad bidraget ska uppnå, vilket förutsätter dialoger med målgrupperna och uppföljningsinsatser. Eftersom bidragsfördelningen omsätter relativt stora belopp satsas det ändå på uppföljning för att verksamheten ska vara trovärdig och hålla hög kvalitet.

Enligt Statskontorets bedömning, är det svårt att urskilja hur mycket tid som läggs ner på de olika delarna av bidragshanteringen som t.ex. information, utbildning och uppföljning. Det är möjligt och högst sannolikt att vissa insatser inte går att urskilja. Det innebär att det är svårt att ta ställning till effektiviteten i bidragshanteringen.

Inom enheten för organisationsstöd pågår en diskussion om hur mycket tid som ska läggas på handläggning, information och uppföljning. Diskussionerna handlar dock inte om att bestämma hur mycket tid i procent som ska avsättas för de olika delarna av bidragshanteringen. I

³⁷ Ibid.

senaste VP-arbetet bestämdes det att genomföra färre och avgränsade s.k. besöksturnéer. Enheten för organisationsstöd strävar i stället efter att hitta alternativa metoder för att ta reda på bidragens effekter.

Enligt Statskontorets bedömning finns det ett visst tolkningsutrymme inom myndigheten avseende hur mycket tid som ska läggas på uppföljning av bidragens effekter samt syftet med effektoppföljningar. Det är de enskilda handläggarna som i stor utsträckning får tolka både syftet med uppföljningar och hur mycket tid de kan lägga ner på arbetet. Det kan vara så att en del handläggare uppfattar att syftet med uppföljningen handlar om att värna om målgruppernas behov och andra uppfattar att uppföljningen syftar till att redovisa enbart utbetalade bidrag under ett visst verksamhetsår utan någon värdering om måluppfyllelse. Följaktligen varierar ambitionen och tidsåtgången inom bidragsgivningen.

4.1.4 LUPP, lokal uppföljning av ungdomspolitik

LUPP står för lokal uppföljning av ungdomspolitiken och är en kommunal ungdomsenkät för att samla kunskap om ungas levnadsförhållanden och attityder. Ungdomsstyrelsen bjuder årligen in kommuner för att undersöka unga i åldern 13–25 år. Ungdomsstyrelsens roll är att tillhandhålla tekniskt stöd och vägledning. Deltagande kommunerna står för insamling och analys. Hittills har 118 av landets 290 kommuner genomfört LUPP. Under 2009 genomförde 43 kommuner Lupp, vilket beror på att tre regioner, Kalmar, Jämtland och Västernorrland hade mobiliserat sina kommuner.

Under år 2009 genomförde Ungdomsstyrelsen en utvärdering av LUPP där alla kommuner som genomfört undersökningen mellan åren 2001 till 2008 besvarade en enkät. Enkäten skickades ut till 96 kommuner och 85 av dem svarade. Enkätsvaren visade att samtliga kommuner var nöjda/mycket nöjda med Lupp som verktyg och 95 procent av kommunerna var nöjda/mycket nöjda med Ungdomsstyrelsens stöd. Kommunerna uppgav att LUPP främst har bidragit till ökad sektorsövergripande samverkan men även till att ta fram kommunala mål för ungdomspolitiken och till ökade resurser för olika projekt inom den kommunala ungdomspolitiken.

Inom ramen för arbetet med LUPP har Ungdomsstyrelsen anlitat forskare för att genomföra olika studier. En forskare vid Linnéuniversitet har anlitats för att göra en övergripande analys av de kommuner som har genomfört LUPP inom Region Kalmar. För ett par år sedan anlätades två forskare vid Göteborgs universitet för att utvärdera ett pilotprojekt där LUPP kunde möjliggöra jämförelser mellan olika kommuner inom en region.

5 Vilka förhållanden är särskilt viktiga för myndighetens resultat?

I detta kapitel gör Statskontoret en analys av vilka externa och interna faktorer som vi anser viktiga för Ungdomsstyrelsens förmåga att fullgöra sitt uppdrag och för att rusta myndigheten att möta förändringar.

5.1 Viktiga faktorer

5.1.1 Regeringens styrning

Myndighetens roll och uppgift

Statskontoret anser att det är angeläget att det blir tydligare vilken roll och uppgift Ungdomsstyrelsen ska ha på längre sikt. Statskontoret anser att det i flera avseenden finns oklarheter när det gäller myndighetens uppgifter

- inom ungdomspolitiken
- inom vilka områden myndigheten ska verka
- myndighetens roll gentemot det civila samhället.

Regeringen har inte uttryckt tydliga krav på Ungdomsstyrelsens insatser inom den kommunala ungdomspolitiken. Ungdomsstyrelsen har därför stor handlingsfrihet att själv avgöra inriktningen av och ambitionsnivån för sina insatser. Det finns inga formella krav på den kommunala ungdomspolitikens innehåll och organisation. Det finns därför enligt Statskontorets mening skäl att tydliggöra hur långt det statliga åtagandet sträcker sig gentemot kommunerna.

Under 2009 arbetade Ungdomsstyrelsen med flera särskilda regeringsuppdrag som ligger utanför ramen för instruktionen. Ett uppdrag gällde att skapa och sprida kunskap om andra målgrupper än unga och fem uppdrag att stödja och främja något för andra målgrupper än unga. Regeringen använder Ungdomsstyrelsen för uppgifter inom integrations- och jämställdhetsområdet.

Det finns enligt Statskontorets mening otydligheter i Ungdomsstyrelsens roll gentemot organisationer inom det civila samhället. Inom

bidragshanteringen finns indikationer på att Ungdomsstyrelsen tagit sig en vidare roll gentemot det civila samhället än vad regeringen har angett i förordning. Regeringen har däremot genom särskilda uppdrag gett myndigheten andra uppgifter som handlar om att främja det civila samhället.

5.1.2 Myndighetens interna styrning

Förutsättningar för att bedöma resultat

Regeringen anger Ungdomsstyrelsens uppgifter i instruktion. Statskontoret anser att det är angeläget att Ungdomsstyrelsen konkretiserar sina uppgifter och vilka mål myndigheten vill uppnå genom sin verksamhet. Ungdomsstyrelsen har utvecklat en styrmodell som, enligt myndigheten, ska säkra en tydlig koppling mellan regeringens styrning och verksamheten. Statskontoret har iakttagit att de mål som har formulerats inom denna modell, framför allt, gäller myndighetens interna utveckling. Ungdomsstyrelsen har inte formulerat mätbara mål för vad man vill uppnå med sin kunskapsproduktion eller stödjande och främjande arbete. När det gäller uppgiften att verka för förnyelse och utveckling av ungdomars fritids- och föreningsverksamheter har myndigheten inte konkretiserat i vilka avseenden dessa verksamheter bör förändras.

I dag innebär bristen på operationaliserade mål att det är svårt att säga något om myndighetens resultat. Statskontoret anser att regelbundna uppföljningar av målgruppernas kännedom om, bedömning och nytta av Ungdomsstyrelsens verksamhet skulle kunna användas av myndigheten för att formulera tydligare mål för sin verksamhet och strategier för att uppnå dessa. Det är oklart vad myndigheten förväntas uppnå och svårt att få en helhetsbild av vad verksamheten består i och åstadkommer. Ett sätt att bedöma resultatet är att fråga målgrupperna. Myndigheten har gjort en målgruppsundersökning senast vid årsskiftet 2006/07 (jfr kap. 4). Resultatet visade att en stor andel av målgruppen (3 av 5) ansåg att de inte hade särskilt stor eller någon nytta alls av Ungdomsstyrelsens verksamhet. Fyra av tio hade inte hört talas om de ungdomspolitiska målen. Denna målgruppsundersökning har inte följts upp eller föranlett några särskilda utvecklingsinsatser. Myndigheten har inte heller uppfattat någon efterfrågan från regeringen på uppföljning av

målgruppernas uppfattning eller nytta av Ungdomsstyrelsens verksamhet.

Myndighetens tolkning av de nya uppgifterna – innehåll och resursbehov

Integrations- och jämställdhetsdepartementet har bitt Statskontoret att bedöma hur Ungdomsstyrelsen har tolkat sina nya uppgifter och uppdrag och om deras tolkning motsvarar de krav som regeringen ställt.

Statskontoret konstaterar att Ungdomsstyrelsen i vissa delar arbetar för att ge ett stöd till ideella organisationer på ett sätt som går utöver vad regeringen angett i instruktion eller i förordning. Statskontoret konstaterar vidare att Ungdomsstyrelsen inte kan redovisa hur mycket de olika momenten, t.ex. stödet till organisationerna, i bidragshanteringen kostar. Myndigheten saknar system för detta. Enligt Statskontorets bedömning kan det finnas visst utrymme för effektivisering av bidragshanteringen genom en stramare tillämpning av de förordningar som styr bidragen.

Myndighetens tolkning av vad som ingår i uppgiften att fördela bidrag är tvetydig. Myndigheten är medveten om att den formella uppgiften är att fördela och följa upp bidragen enligt förordningarna. Överföringen av uppgifter från Integrationsverket gällde enbart fördelningen av statsbidrag, inte Integrationsverkets uppgifter att främja och sprida kunskap. Enbart inom ungdomspolitiken har Ungdomsstyrelsen en bredare uppgift som inkluderar främjande och kunskapspridande uppgifter. Ändå har myndigheten i sin styrmodell formulerat ett enhetsövergripande mål att stärka dialogen med målgrupperna. Det förs en diskussion inom myndigheten om i vilken utsträckning verksamheten ska ägnas åt att stödja organisationer och bidra till utveckling utöver vad som görs genom utbetalningen av bidrag. Myndighetsledningen värde-
rar kontakter med målgrupperna men poängterar att de ska hållas i mån av tid.

Det framkommer av våra intervjuer och myndighetens årsredovisning³⁸ att Ungdomsstyrelsen ägnar betydande resurser i tid till dialog med organisationerna, för att underlätta ansökningsförfarandet, stödja och stärka organisationerna och för att få

³⁸ Ungdomsstyrelsens årsredovisning 2009, s. 7.

kunskap om deras behov. Det finns därmed, enligt Statskontorets mening, indikationer på att Ungdomsstyrelsens arbete med bidragshanteringen går utöver de krav som regeringen ställer i förordningar och andra styrdokument. Myndigheten kan dock inte visa hur stor resursåtgången är för rådgivning och stöd. Av intervjuer och dokument framgår också att man ägnar en hel del tid åt att begära kompletteringar av handlingar som enligt förordning krävs för att handlägga ansökningar av bidrag. Enligt Statskontorets uppfattning kan det vara problematiskt att förena den myndighetsutövande rollen, dvs. uppgiften att kontrollera och ställa krav i enlighet med förordningarna som styr bidragshanteringen och fatta beslut om ansökningar med ett främjande och stödjande förhållningssätt gentemot organisationerna. Det kan enligt Statskontorets mening finnas skäl att begränsa insatserna för att begära in underlag som sökande inte försett myndigheten med. Statskontoret anser att det måste stå tydligt att det i grunden är de sökandes ansvar att se till att Ungdomsstyrelsen får det underlag som behövs för att fatta beslut.

Kostnaderna för att hantera bidragen inom olika politikområden skiljer sig mycket åt. Bidrag inom jämställdhetspolitiken har enligt årsredovisningen för 2008 ca 17 procent i förvaltningskostnad medan motsvarande kostnad för bidrag inom integrationspolitiken är ca 7 procent. Projekt- och verksamhetsbidragen tycks kosta mer att administrera, både i ansökningsprocessen och i uppföljningen, enligt Statskontorets iakttagelser. Myndigheten saknar system för att visa hur mycket tid och resurser som läggs på olika moment i bidragshanteringen.

Årsredovisningen för 2009 innehåller mindre möjligheter än tidigare att bryta ner kostnader på olika delar av verksamheten, t.ex. för olika bidragstyper. Statskontoret anser att en mer finfördelad kostnadsredovisning skulle ge ett bättre underlag för bedömningar om resursbehov, prioriteringar och beslut om utvecklingsinsatser.

Myndighetens egna möjligheter att prioritera sina resurser

Statskontoret anser att Ungdomsstyrelsen bör tydliggöra sina prioriteringar och överväga omfördelning av hur förvaltningsanslaget fördelas mellan olika uppgifter. Statskontoret vill understryka att anslagsresurserna till Ungdomsstyrelsen har fördubblats under de senaste fem åren. Förvaltningsanslaget har ökat även om dess andel av finansieringen har

minskat. Myndigheten är inom vissa områden starkt styrd av regeringsuppdrag, som inom utredningsverksamheten. Inom bidragsverksamheten har myndigheten tagit sig visst utrymme att prioritera uppgifter utöver vad regeringen kräver, enligt ovan. Störst utrymme för myndighetens prioriteringar finns inom den kommunala ungdomspolitiken. Myndigheten styr i hög grad själv arbetet med den kommunala ungdomspolitiken. För närvarande arbetar en grupp på 8–10 tjänstemän (motsvarande 4 årsarbetare) med stödinsatser till den kommunala ungdomspolitiken. Det finns inga formella krav på den kommunala ungdomspolitikens innehåll och organisation. Regeringen har inte uttryckt några krav eller mål som är styrande för Ungdomsstyrelsens prioriteringar inom detta område. Det finns således möjligheter för Ungdomsstyrelsen att göra egna avvägningar kring ambitionsnivån vad gäller stödet till den kommunala ungdomspolitiken.

6 Vilka frågor kommer att vara särskilt viktiga för myndigheten framöver?

Det ingår i Statskontorets uppdrag att särskilt belysa hur Ungdomsstyrelsens prioriteringar och ledning av verksamheten påverkats av de nya uppgifterna som tilldelats myndigheten under senare år.

6.1 Hur har de nya uppgifterna påverkat Ungdomsstyrelsens prioriteringar?

Sammanfattande bedömning

I analysen har Statskontoret funnit att Ungdomsstyrelsen tagit sig an de nya uppgifterna utan att genomföra aktiva prioriteringar av de befintliga uppgifterna. Regeringen har inte heller efterfrågat att Ungdomsstyrelsen ska förändra prioriteringarna av de befintliga uppgifterna.

Myndigheten har disparata uppdrag och åtaganden som styrs på olika sätt, exempelvis styrs bidragshanteringen genom förordningar medan statstödet till regeringen styrs genom särskilda regeringsbeslut för vart och ett av uppdragen. Ungdomsstyrelsen får ofta bidrag för de olika regeringsuppdragen. De olika sätten att styra myndighetens åtaganden kan försvåra möjligheten att omfördela resurser mellan myndighetens olika enheter och därmed begränsa förutsättningarna för ett flexibelt resursutnyttjande.

Stödet till organisationer

Förändringarna har inneburit att organisationsstödet har ökat i volym, sett till såväl:

- antal olika bidrag att fördela,
- medel att fördela,
- antal tjänstemän som fördelar medlen.

Kraven i de förordningar som är grundläggande för fördelning av bidragen är styrande för Ungdomsstyrelsens hantering av bidragen. Uppgiften att fatta beslut om fördelning av bidrag utifrån givna syften handlar om myndighetsutövning. Det finns vissa indikationer på att

Ungdomsstyrelsens i bidragshanteringen agerar vidare än vad förordningarna kräver. Statskontoret anser att det ur ett rättsäkerhetsperspektiv är viktigt med en strikt tillämpning av förordningarna. För att säkerställa en rättssäker förvaltning bör myndighetsutövningen prioriteras. Det bör vara så tydligt som möjligt för myndighetens målgrupper hur Ungdomsstyrelsens hantering av bidragen går till och på vilka grunder beslut om att bevilja eller avslå ansökningar om bidrag fattas.

Regeringens stabsstöd

Uppgiften som regeringens stabsstöd har expanderat eftersom Ungdomsstyrelsen har tilldelats ett antal större regeringsuppdrag som berör frågor utanför ungdomspolitik. Uppdragen är av olika karaktär. Ibland avser uppdragen uppföljningar eller utvärderingar som kräver utredarkompetens. Andra uppdrag handlar om utbildningsåtgärder som kräver en annan typ av kompetens hos Ungdomsstyrelsens tjänstemän. Finansieringen av uppdragen avgörs i princip i dialog mellan regeringskansliet och Ungdomsstyrelsen inför vart och ett av uppdragen. Ungdomsstyrelsen har ofta fått särskild finansiering genom bidrag för genomförandet av uppdragen. En sådan kortsiktig finansiering av stabsstödet kan enligt Statskontorets bedömning göra det problematiskt för myndigheten att långsiktigt planera, styra och utveckla sina personella resurser.

Ungdomsstyrelsens stöd till kommunal ungdomspolitik

Regeringen har inte efterfrågat någon förändrad inriktning av Ungdomsstyrelsens insatser gentemot kommunerna. Ungdomsstyrelsen har inte heller valt att förändra ambition eller inriktning av sina insatser gentemot kommunerna. Myndigheten anser att uppgiften att stödja utvecklingen av de ungdomspolitiska målen i kommunerna är viktig men det saknas en tydlig strategi för hur det statliga åtagandet förhåller sig till den kommunala ungdomspolitik och det kommunala självstyret.

6.2 Viktiga frågor framöver

Statskontoret lyfter här fram ett antal frågor som är särskilt viktiga att klarlägga som grund för att framöver utveckla myndighetens interna styrning och fördelning av resurser mellan olika uppgifter och stödfunktioner. Dessa frågor avser:

- Utveckla den myndighetsutövande rollen genom en stramare tillämpning av de förordningar som styr fördelning av statsbidrag
- En tydliggjord roll för att tillgodose regeringens behov av ett stabsstöd
- En tydliggjord strategi för den nationella ungdomspolitikens roll och ansvar gentemot den kommunala ungdomspolitikerna

6.2.1 Utveckla den myndighetsutövande rollen

Det finns indikationer på att de förordningar som styr fördelningen av statsbidragen kan tillämpas på ett stramare sätt. Att bevilja eller avslå ansökningar handlar om myndighetsutövning och en sådan roll kräver, enligt Statskontorets mening, att de främjande och stödjande insatserna tonas ned. Statskontoret menar att det stöd som ges till organisationerna bör ha en tydlig grund i de förordningar som reglerar bidragshanteringen. En tydligare prioritering av den myndighetsutövande rollen skulle enligt Statskontorets mening klargöra Ungdomsstyrelsens roll gentemot de sökande och säkerställa en rättssäker förvaltning.

Det är enligt Statskontorets bedömning även möjligt att en stramare tillämpning av förordningarna skulle ge utrymme för en effektivisering av bidragsprocessen.

6.2.2 Ungdomsstyrelsens roll som regeringens stabsstöd

Enligt Statskontorets bedömning har regeringen (Integrations- och Jämställdhetsdepartementet) ett långsiktigt behov av ett stabsstöd som genomför särskilt beslutade uppdrag inom ramarna för ungdomspolitikerna och andra närliggande områden där det saknas en ansvarig myndighet. Statskontoret menar att det är angeläget att tydliggöra vilket ansvar Ungdomsstyrelsen har för att tillgodose detta behov.

Statskontoret anser att det bör finnas en grundläggande långsiktig grundläggande finansiering för stabsstödet.

6.2.3 Statens roll och ansvar gentemot den kommunala ungdomspolitiken

Det finns inga formella krav på den kommunala ungdomspolitiken innehåll och organisation. Ungdomsstyrelsen har relativt stort utrymme för att göra egna avvägningar kring ambitionsnivån i sina insatser gentemot den kommunala ungdomspolitiken. Eftersom det saknas kunskap om utfallet av insatserna för att stödja kommunerna och att det dessutom saknas en tydlig avgränsning av det statliga åtagandet gentemot kommunerna ser Statskontoret ett behov av en omprövning av prioriteringarna inom området. Statskontoret anser att det behövs en strategi som tydliggör hur långt in i kommunerna det statliga åtagandet sträcker sig.

Regeringen kan, genom att tydliggöra Ungdomsstyrelsens roll och åtagande gentemot kommunerna, ange ramarna för myndighetens prioriteringar av sina insatser gentemot kommunerna.

Referenser

Offentligt tryck

Bet. 2004/05:KrU2, *Makt att bestämma – rätt till välfärd.*

Prop. 2007/08:1, uo 17, bet. 2007/08:KrU1

Finansdepartementet (2009) *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statskontoret*, Fi2009/6085.

Förordning (2007:1140) *med instruktion för Ungdomsstyrelsen.*

Förordning (2009:61) *om ändring i förordningen (2007:1140) med instruktion för Ungdomsstyrelsen.*

Förordning (2001:1060) *om statsbidrag till ungdomsorganisationer.*

Förordning (2002:989) *om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering.*

Förordning (2002:1058) *om statligt stöd för verksamhet som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar.*

Förordning (2005:1089) *om statsbidrag för kvinnors organisering.*

Förordning (2006:7) *om statsbidrag för särskilda insatser för ungdomar.*

Förordning (2006:390) *om statsbidrag till jämställdhetsprojekt.*

Förordning (2008:62) *om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans.*

Förordning (2008:63) *om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.*

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

Förordning (2010:84) *om statsbidrag för verksamheter med yrkesinriktat mentorskap.*

Förordning (2005:765) *om statsbidrag för nationella minoriteter.*

Promemoria från Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008-01-07, *Ungdomsstyrelsens uppföljning av fördelade statsbidrag.*

Proposition 2008/09:1

Proposition 2009/10:1

Skr. 2007/08:58

Rapporter

Riksrevisionen (2009) *Intern styrning och kontroll i bidragsrutinen inom politikområde integration, jämställdhet, folkrörelse och minoritet.*

Statskontoret (2008:17) *Modell för myndighetsanalyser.*

Sveriges Kommuner och Landsting, *Projektplan – nätverk ungdomsdialog, 2008-02-2.*

Ungdomsstyrelsen, *Arbetsplan för hantering av statsbidrag för kvinnors organisering och stöd till jämställdhetsprojekt.* (Dnr 20-403/08).

Ungdomsstyrelsen (2009) *Strategisk plan och verksamhetsplan 2009.*

Ungdomsstyrelsen (2009) *Ungdomsstyrelsens styrmodell, promemoria 2009-02-16.* (Dnr. 10-139/09).

Ungdomsstyrelsen, *Budgetunderlag 2010-2012.*

Ungdomsstyrelsen, *Årsredovisning 2009.*

Ungdomsstyrelsen, *Medarbetarundersökning 2009 – Synovate.*

Ungdomsstyrelsen (2009) *Konsekvenser, resultat och effekter av Ungdomsstyrelsens bidragsgivning till ideella organisationer – Återredovisning av sju statsbidrag enligt krav i förordningar år 2009.*

Internet

www.ungdomsstyrelsen.se

www.esv.se