

6 Val av organisationsmodell för verksamheten med Allmänna arvsfonden

6.1 Utredningens uppdrag

6.1.1 Uppdrag enligt direktiven

Utredningen skall med utgångspunkt i sina analyser av fondens och delegationens rättsliga ställning, redovisning och revision överväga alternativa modeller för fondens och delegationens verksamhet. Alternativen skall enligt direktiven granskas utifrån olika aspekter som i praktiken avser olika delar i hanteringen av arvsfondsmedlen. Utredningen skall föreslå den modell som bäst tillgodoser intentionerna bakom lagen om Allmänna arvsfonden och samtidigt löser de problem som identifierats.

Utredningen vill erinra om att den i sina analyser i kapitel 4 av fondens och delegationens rättsliga ställning, redovisning och revision inte identifierat några problem som är av den karaktären att de i första hand bör lösas genom en förändring av organisationsmodell för arvsfondsverksamheten.

6.1.2 Utredningens tolkning av direktiven

Regeringens roll i arvsfondsverksamheten

Utredningen har tolkat sina direktiv på så sätt att regeringens roll att själv besluta i enskilda stödärenden får övervägas vid val av organisationsmodell.

Utredningen har uppfattat att regeringens uppgift att årligen lämna en skrivelse till riksdagen med en redovisning av användningen av arvsfondsmedel och med prioriteringar för den fortsatta stödgivningen skall vara oförändrad vid val av en alternativ organisationsmodell. Utredningen diskuterar dock i detta kapitel i vilken utsträckning regeringen bör delegera stödgivningen till flera myndigheter.

Regeringen beslutar också om avstående av arv och försäkringsbelopp, om grunder för betalning av kostnader för olika myndighetsuppgifter ur Allmänna arvsfonden och om försäljning av fast egendom eller tomträtt som har tillfallit fonden. Utredningen har valt att inte ta med dessa uppgifter i sin analys av olika organisationsmodeller för arvsfondsverksamheten.

Kriterier vid val av organisationsmodell

Utredningen har tolkat direktivens hänvisning till intentionerna bakom lagen om Allmänna arvsfonden på följande sätt. Den modell som utredningen föreslår bör ge så goda förutsättningar som möjligt för att medel från fonden skall främja nyskapande och utvecklande verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder. För utredningen innebär detta bl.a. god omvärlds- och verksamhetskunskap, enhetlig handläggning och hög kostnadseffektivitet.

Utredningen anser vidare att det ligger i linje med intentionerna bakom arvsfondslagen att den organisationsmodell som väljs för arbete med arvsfondsfrågor kan ge verksamheten en tydlig egen framtoning. Avsikten med detta är att bidra till att inte minst allmänheten blir medveten om vad Allmänna arvsfonden är, hur dess medel uppstår och hur medlen sedan används i förhållande till de ändamål som anges i arvsfondslagen. Detta skulle också understryka skillnaden mellan arvsfondsmedel och anslagsmedel.

6.1.3 Riksdagens revisorers granskning

I bakgrunden till regeringens uppdrag till utredningen finns Riksdagens revisorers utredning och ställningstaganden.

Riksdagens revisorer föreslog att en myndighet skall ansvara för samtliga de myndighetsuppgifter som rör arvsfonden samt att regeringen överväger att placera denna myndighet utanför Regeringskansliet. Myndigheten bör i princip utformas och styras på motsvarande sätt som andra traditionella myndigheter. Vid utformningen av myndigheten bör särskilt eftersträvas att ta till vara den typ av flexibilitet och öppenhet för nya projekt och verksamhetsidéer som finns hos Arvsfondsdelegationen. Arvsfondens unika ställning bör dessutom bestå.

Riksdagens revisorer föreslog vidare att Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens redovisning samordnas i ett gemensamt bokslut, som revideras av Riksrevisionsverket. Denna fråga har behandlats i kapitel 4 om rättslig ställning, redovisning och revision. Utredningens förslag i frågan innebär inte några organisatoriska konsekvenser.

6.2 Val av modeller för den fortsatta prövningen

6.2.1 Bedömning av de tidigare diskuterade modellerna

Utredningen gör följande bedömningar av de organisationsmodeller som presenterats i samband med Riksdagens revisorers granskning. Modellerna redovisades närmare i avsnitt 5.5.

Riksdagens revisorers första modell med en sammanhållen myndighet för allt arbete med arvsfonden utanför Regeringskansliet förutsätter att arvsfondens unika ställning rubbas. Den är därför inte aktuell att prövas vidare med hänsyn till den bedömning som gjorts av arvsfondens rättsliga ställning.

Riksdagens revisorers andra modell med ett sammanhållet ansvar för myndighetsuppgifterna som rör Allmänna arvsfonden bör inte vara föremål för ytterligare prövning i en renodlad form, dvs. en egen fristående myndighet. Modellen förutsätter nämligen att vissa tjänster, t.ex. kapitalförvaltning, skall köpas av någon annan myndighet, sannolikt Kammarkollegiet. Uppbyggnaden av en egen myndighet med begränsade uppgifter blir dyrt och myndigheten blir med all säkerhet för liten (under 20 anställda) för att kunna anställa administrativ personal och för att upprätthålla specialistkompetens generellt och beställarkompetens för kapitalförvaltning: Det kan också ifrågasättas om en så liten myndighet har förutsättningar för att vara livskraftig långsiktigt.

ESV:s alternativa modell med en nämndmyndighet för vissa arvsfondsfrågor som stödjer sig administrativt på en annan myndighet bör tas med i den fortsatta prövningen. Skälet är att den bedöms kunna erbjuda en acceptabel organisatorisk miljö för arvsfondsfrågorna. Modellen är naturligtvis i mycket en utveckling av Riksdagens revisorers andra modell.

Kammarkollegiets alternativa lösning innebär att kollegiet samlar till sig myndighetsuppgifterna med möjlighet till delegation för beslut om stöd. Modellen bör tas med, dock med den ändringen att

besluten fattas av en nämndmyndighet hos Kammarkollegiet. En beslutsdelegation vid en myndighet ger inte en tillräckligt tydlig egen framtoning av arvsfondsfrågorna, jämför avsnitt 3.2.5.

Ungdomsstyrelsens sektorsmyndighetsalternativ är enligt utredningens bedömning inte lämplig, eftersom modellen motverkar en tydlig egen framtoning för verksamheten och skapar ökad risk för brist på enhetlighet i besluten. Ofta riskerar också ett helhetsperspektiv i stödgivningen att förloras.

6.2.2 Gemensamma drag för flera tidigare föreslagna modeller

Bör stödgivning, förvaltning och juridik föras samman?

Det har från flera håll framhållits att det idag inte finns någon som har ett samlat ansvar för arvsfonden. Det har t.ex. påpekats att ingen myndighet ansvarar för att såväl förvaltning av influtna medel som utbetalda bidrag är i enlighet med ändamålsbestämmelserna för fonden. Utredningen kan förstå att detta kan uppfattas som ett principiellt problem. Utredningen anser dock att det i praktiken inte utgör något problem.

Enligt utredningens uppfattning är de tre olika grupperna av uppgifter mycket artschilda och har få kontaktpunkter. Det förefaller därför inte motiverat att föra samman dem i en särskild organisation bara för att skapa en avgränsad helhet kring arvsfondsfrågorna.

Utredningen noterar att enighet tycks råda om att fondförvaltningen bör skötas på uppdrag av Kammarkollegiet, oavsett vilken modell som väljs för arvsfondsverksamheten i stort. Utredningen delar denna bedömning. Det innebär bl.a. att förvaltningen av fonden får del av den samlade förvaltningskompetensen hos fondbyrån.

Det kan dock ifrågasättas om det är motiverat att – som sker i de olika modellerna – ge någon nybildad myndighet ställningen av uppdragsgivare i förhållande till den kapitalförvaltning som Kammarkollegiet svarar för. Det är svårt att se hur den nya myndigheten skulle kunna utveckla och upprätthålla en sådan beställarkompetens. Det kan i sammanhanget nämnas att kapitalförvaltningens särskilda kompetenskrav har lett till utformningen

av ett särskilt program för internkontroll på Kammarkollegiet istället för etableringen av en internrevision.

Utredningen konstaterar vidare att starka skäl talar för att även arvsfondsensheten bör finnas kvar hos Kammarkollegiet. Även för denna uppgift finns synergier med andra uppgifter hos Kammarkollegiet. Arvsfondsensheten ger ett väsentligt bidrag till kollegiets samlade juridiska kompetens samtidigt som den har nytta av den juridiska kompetens som finns inom närligganden områden på kollegiet.

En helhet i arvsfondsfrågor visas upp redan nu i regeringens årliga redovisning till riksdagen. Med gällande ansvarsfördelning kan regeringen anses ha ett samlat ansvar enligt arvsfonslagen för användningen av fondmedlen. Den kan också anses ha ett ansvar enligt både arvsfonslagen och generella styrningsprinciper för att övervaka att Kammarkollegiet förvaltar arvsfonden, liksom andra fonder kollegiet har hand om, på ett tillräckligt bra sätt.

Utredningens slutsats av denna diskussion är dels att förvaltningen av arvsfonden bör ligga hos Kammarkollegiets fondbyrå, dels att de juridiska frågor om arvsfonden som hanteras på kollegiets arvsfondsenshet och fondbyrå även i fortsättningen bör hanteras vid Kammarkollegiet. Det kan diskuteras om försök bör göras i organisationsmodellerna att skapa en tydlig företrädare för arvsfonden i förhållande till Kammarkollegiets kapitalförvaltning. Utredningen anser att frågan snarare kan lösas genom att regeringen aktivt följer upp kollegiets förvaltning och i det arbetet tar stöd i revisorernas kompetens.

Resultatstyrning eller ändamålsstyrning

Både Riksdagens revisorer och flera remissinstanser har förutsatt att fördelningen av stöd från arvsfonden inordnas i den sedvanliga resultatstyrningen i samband med en organisationsförändring.

Utredningen anser tvärtom att en medvetenhet om arvsfondens karaktär snarare talar för att värna om formerna för den nuvarande ändamålsstyrningen. Ett påtagligt skäl är att tydliggöra för olika aktörer den principiella skillnaden mellan arvsfondsmedel och övriga medel som myndigheter disponerar.

Ändamålsstyrning av arvsfondsmedlen sker genom arvsfonslagen och de prioriteringar som regeringen anger i sin årliga redovisning till riksdagen. Sedvanlig resultatstyrning med dess krav på

relevans och kostnadseffektivitet vid förvaltning, ärendehantering, uppföljning m.m. gäller naturligtvis för olika myndigheters insatser i arbetet med arvsfondsfrågor. Denna fråga har också berörts något i diskussionen i kapitel 4 om en samlad redovisning från arvsfondsverksamheten.

6.2.3 Andra alternativa organisationsmodeller

Utveckling av nuvarande modellen med Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet inom Regeringskansliet

Utredningen anser att det är naturligt att överväga en utveckling av den nuvarande modellen med Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet inom Regeringskansliet. Förändringar kan t.ex. göras i delegationens sammansättning, beloppsgränsen för stödbesluten och regeringens övergripande roll. Syftet med sådana förändringar skulle vara att svara mot påtagliga förändringsbehov samtidigt som utvecklingsmöjligheterna för Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet hos Regeringskansliet tas till vara.

Mer beslutande i regeringen

Ett annat alternativ, som skulle markera arvsfondsmedlens särskilda ställning, vore att återföra mera beslutande till regeringen. Modellen strider dock mot allmänna decentraliseringssträvanden.

Denna modell bör därför inte prövas vidare.

6.2.4 Utredningens val av organisationsmodeller för den fortsatta prövningen

Utredningen har mot denna bakgrund valt att närmare pröva följande organisationsmodeller:

- En utveckling av nuvarande Arvsfondsdelegationen som en nämndmyndighet inom Regeringskansliet
- En placering av Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet hos Kammarkollegiet antingen för stödgivningen enbart eller för alla uppgifter utom kapitalförvaltning. Denna och eventuellt arvsfondsenheten skulle bli kvar som delar av Kammarkollegiets organisation.

- En placering av Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet hos annan myndighet. Myndigheten ges inte något ansvar för de arvsfondsfrågor som f.n. hanteras på Kammarkollegiet.

Dessa modeller jämförs i fortsättningen med nuvarande modell; i praktiken innebär detta att även nuvarande modell prövas.

6.3 Synpunkter på utredningens alternativa organisationsmodeller i utredningens omvärldskontakter

Utredningen har i sina omvärldskontakter redovisat vilka modeller de anser bör prövas närmare.

6.3.1 Myndigheter

Följande synpunkter och bedömningar har framkommit vid kontakter med olika myndigheter.

RRV förordar att ansvar för de olika arvsfondsfrågorna läggs på en myndighet utanför Regeringskansliet. RRV önskar en tydlig företrädare för arvsfonden i förhållande till Kammarkollegiet.

ESV understryker sin uppfattning att verksamhet som består av löpande rutinuppgifter, i detta fall handläggning av beslut om stöd-givning, placeras utanför Regeringskansliet. ESV anser att regeringens bidragsgivning också bör flyttas utanför Regeringskansliet. ESV anser vidare att inga nya småmyndigheter bör bildas eftersom det är kostsamt och ineffektivt. Även en egen myndighet som inom sig samlar Kammarkollegiets arvsfondsenshet och Arvsfondsdelegationens kansli bedöms bli för liten.

ESV förstår också att utredningen prövar någon form av utveckling av nuvarande Arvsfondsdelegationen. Lösningen med en nämndmyndighet inom Regeringskansliet kan dock inte godtas om inte utredningen pekar på nya eller tidigare ouppmärksammade omständigheter av stor vikt. Möjligen skulle en kraftig omvärdering av vikten av allsidiga verksamhetskunskaper och goda omvärldskontakter kunna ha den tyngden. Om Arvsfondsdelegationen skulle bli kvar vid Regeringskansliet anser ESV att det finns en del som bör göras för att utveckla formerna för verksamheten.

Statskontoret

Statskontoret delar utredningens bedömning att arvsfondsverksamheten, även tillsammans med Kammarkollegiets arvsfondsenhet, är för liten för att vara livskraftig som egen myndighet. Statskontoret delar också utredningens bedömning att ett val av organisation i praktiken bör stå mellan

- Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet hos Kammarkollegiet och
- en utveckling av Arvsfondsdelegationen med dess nuvarande placering inom Regeringskansliet.

Statskontoret understryker dock sin uppfattning att myndighetsutövning normalt inte hör hemma inom Regeringskansliet. Myndighetsutövning, inkl. myndighetsutövning mot kommun, har ett särskilt rättsligt skydd i regeringsformen (RF 11 kap. 7 §) med innebörd att den inte får påverkas av regeringen, än mindre av ett enskilt statsråd. Något formellt problem uppstår visserligen inte när regeringen genom sina beslut är den utövande myndigheten, men det kan ändå finnas skäl att undvika ”gräzoner” med myndigheter eller myndighetsliknande organ inom Regeringskansliet.

Statskontoret diskuterar i sin rapport *Kunskapslyftet som modell – adhocрати eller byråkrati?* 1998:20 under vilka förutsättningar det kan vara motiverat att inrätta en delegation för ärendehantering inom Regeringskansliet. Statskontoret pekar där på fyra tänkbara fall:

- som startmotor då problembilden är oklar och bristande erfarenhet innebär att nya rutiner måste etableras
- om inslaget av experiment, förhandlingar och skönmässighet i besluten är stort och förutsättningar för och behovet av regelstyrning och likabehandling är litet
- om intressentmedverkan är önskvärd och legitim, t.ex. när avgränsade program samfinansieras av flera parter
- om andra alternativ saknas.

Inget av dessa kriterier kan anses gälla Arvsfondsdelegationen. Delegationen kan visserligen anses ha hand om ”sektorsövergripande frågor” i någon mening, men den ovannämnda rapporten avvisar detta som hållbart motiv.

Principen att regeringen skall fokusera på sin policyroll och att myndighetsutövning inte hör hemma i den miljön är så viktig att den bör hävdas även när starka skäl talar för ett undantag i något visst fall. Risken är nämligen att det med tiden blir en rik flora av undantag.

Om utredningen ändå skulle stanna för att föreslå att Arvsfondsdelegationen bör finnas kvar med Regeringskansliet som värdmyndighet är det av principiella skäl angeläget att vidta förändringar som kan renodla roller och steg i beslutsprocessen och främja möjligheterna att på ett tydligt sätt utkräva ansvar. Staket bör sättas upp kring delegationen som myndighet och kring dess beslutsfattande. Nödvändiga åtgärder kan t.ex. gälla att statssekreterarna inte längre ingår i delegationen och att externa ledamöter utgör en majoritet i delegationen och vid dess beslut i ärenden.

6.3.2 Målgrupper

Följande synpunkter har kommit fram vid utredningens möten med organisationer som företräder arvsfondens målgrupper:

- Arvsfondsverksamheten anses fungera väl
- Organisationerna har god kontakt med de myndigheter som beslutar om stöd
- Möjligheten att vända sig till regeringen kan vara viktig som komplement till den byråkratiska beslutsgången
- Organisationerna är i övrigt neutrala i valet av organisationsmodell, bara verksamheten fungerar, dvs. är tillgänglig, lämnar bra information, har en smidig hantering osv.
- Det finns dock hos enstaka stödmottagare en viss känsla av att oförklarade skillnader finns mellan handläggningen i olika delar av stödgivningen.

6.4 En värdering av alternativa modeller enligt direktivens kriterier

Enligt direktiven skall varje alternativ modell granskas mot ett antal kriterier, som i stort motsvarar stegen i arvsfondsprocessen, samt ändamålet med arvsfonden. Utredningens tolkning av innebörden i dessa kriterier utvecklas i detta avsnitt tillsammans med utred-

ningens värdering av hur de olika modellerna mäter sig med den nuvarande modellen enligt varje kriterium. En värdering görs också i förhållande till effekten för verksamhetens framtoning.

Vid värderingen används uttrycket neutral i betydelsen att en modell enligt ett visst kriterium varken är bättre eller sämre än dagens organisatoriska lösning. I samband med värderingen kommenterar utredningen vilken betydelse en begränsning av regeringens roll i stödbesluten skulle ha för de olika modellerna.

Avveckling av dödsbon och Bevakning av arvsfondens intressen

Kriterierna *Avveckling av dödsbon och Bevakning av arvsfondens intressen* diskuteras tillsammans. Dessa kriterier avser uppgifter som Kammarkollegiet f.n. ansvarar för. Frågorna hanteras på kollegiets arvsfondenheten. Utredningen anser att dessa uppgifter även i framtiden bör skötas vid Kammarkollegiet.

Kriterierna är neutrala i förhållande till nuvarande modell för både en nämndmyndighet hos annan värdmyndighet än Kammarkollegiet och en utveckling av nuvarande modellen. Skälet är att relationen mellan stödgivningen och de två aktuella delarna av arvsfondsverksamheten är likartad.

En konflikt kan finnas mellan att bevaka arvsfondens intressen och se till att dödsbona avvecklas på ett korrekt sätt. Denna konflikt kan bli mera påtaglig för en nämndmyndighet hos Kammarkollegiet än när behovet av medel för arvsfondens målgrupper inte är känt. Skälet är att stödgivningen för närvarande handhas i en annan organisation. Konflikten blir mest påtaglig om nämndmyndigheten har hand om både arvsfondenhetens och Arvsfundsdelegationens uppgifter. Därtill kommer att de ärenden som handläggs på arvsfondenheten inte är av den karaktären att de lämpar sig för kollektivt beslutsfattande.

Förvaltning av arvsfonden

Kriteriet *Förvaltning av arvsfonden* rör Kammarkollegiets ansvar; arbetet är integrerat i kollegiets organisation på fondbyrån. I arbetet ingår placering av arvsfondens tillgångar i kollegiets ränte- och aktiekonsortier efter de principer som enligt författning och regeringsbeslut gäller för fondbyråns placeringar. Kapitalförvalt-

ningen skall enligt kollegiets instruktion finansieras med avgifter. Avgifternas storlek bestäms av kollegiet. Avgiften får bestämmas till högst 0,5 procent årligen, beräknat efter marknadsvärdet på tillgångarna. Kollegiets avgiftssättning granskas av RRV. Förvaltning av arvsfonden berörs varken direkt eller indirekt av organisationsförslagen.

Detta kriterium är neutralt för samtliga organisationsmodeller, eftersom utredningen inte anser att den nya myndigheten bör engageras i kapitalförvaltningen av arvsfonden.

Fördelning av stöd

Kriteriet *Fördelning av stöd* rör regeringen, och Arvsfondsdelegationen och andra myndigheter till vilka stödbeslut delegeras av regeringen. Det är möjligt för regeringen att ge ytterligare myndigheter i uppdrag att fördela medel ur arvsfonden inom ett visst område eller en viss satsning.

De två nämndmyndighetslösningarna utanför Regeringskansliet kan ha både negativa och positiva sidor jämfört med nuvarande modell enligt kriteriet. Å ena sidan kan det bli svårare att få tillgång till den breda kompetens som en myndighet med Regeringskansliet som värmyndighet kan tillgå. Å andra sidan uppnås tydligare fördelning av myndighetsutövningen mellan två instanser med helt skilda beslutsgångar. Om regeringens roll i enskilda stödärenden begränsas blir denna effekt av mindre betydelse.

Detta kriterium är neutralt för en utveckling av nuvarande modellen.

Samtliga modeller stärks om regeringens roll i enskilda stödärenden begränsas ytterligare.

Utbetalning av stöd

För närvarande är det Kammarkollegiet som ansvarar för *utbetalning av stöd* ur arvsfonden. Stödet betalas ut av Kammarkollegiets fondbyrå enligt de stödbeslut som tillställs kollegiet av regeringen, Arvsfondsdelegationen och andra myndigheter som eventuellt får i uppdrag att fördela medel.

Kriteriet är positivt jämfört med nuvarande modell för en nämndmyndighet hos Kammarkollegiet, eftersom den fysiska när-

heten mellan stödbesluten och utbetalning kan väntas främja utveckling av effektivare rutiner. Denna effekt uppstår inte för en nämndmyndighet hos annan värdmyndighet. Kriteriet kan med regeringens nuvarande beslutsroll vara negativt för en nämndmyndighet hos annan värdmyndighet eftersom antalet berörda aktörer ökar.

Kriteriet är neutralt för en utveckling av nuvarande modellen, eftersom kontaktvägarna mellan funktionerna blir oförändrade.

Kostnadseffektivitet

Man brukar tala om dels effektivitet, eller relevans, dels produktivitet, eller kostnadseffektivitet. Effektivitet handlar om att göra rätt sak för att uppnå en viss effekt i samhället. Kostnadseffektivitet däremot handlar om att lösa en och samma sak uppgift med mindre resursanvändning. Kostnadseffektivitet kan främjas av minskat dubbelarbete, minskad administration, bättre administrativa rutiner och lösningar samt användningen av ny teknik.

Kriteriet har både positiva och negativa konsekvenser jämfört med nuvarande modell för en nämndmyndighet hos Kammarkollegiet; mycket kan bero på hur förändringen genomförs. Aspekten är negativ för en nämndmyndighet hos annan värdmyndighet. För de två lösningarna utanför Regeringskansliet gynnas kostnadseffektiviteten om regeringens beslutsroll i fråga om stöd upphör eller begränsas starkt.

Aspektens betydelse för en utveckling av nuvarande modellen kan inte bestämmas entydigt.

Organisatorisk tillhörighet/placering

Kriteriet *Organisatorisk tillhörighet/placering* kan tillskrivas många dimensioner, både praktiska och principiella. Flera av dessa dimensioner överlappar med andra kriterier som redan diskuterats. Det gäller t.ex. kostnadseffektivitet. Vidare har kontakter mellan olika funktioner vid olika organisationsmodeller också diskuterats tidigare.

Överensstämmelse med de allmänna principerna för uppbyggnaden av den statliga förvaltningen kan anses ingå i kriteriet. Ett sådant strukturellt perspektiv kan dock tala för en nämndmyndig-

het hos Kammarkollegiet, eftersom myndighetsutövning och myndighetsutövande organ inte normalt hör hemma i Regeringskansliet. Dessutom samlas olika frågor som rör arvsfonden på ett ställe. Dock finns inte kompletterande kunskap i bidragsgivning hos Kammarkollegiet, vilket försvagar det strukturella argumentet för att placera stödgivningen där.

Utredningen anser att kriteriet också bör omfatta sådant som främjar den externa effektiviteten. Det handlar t.ex. om kvaliteten i omvärldskontakter och andra förhållanden som kan leda till mera relevanta beslut. Frågor som rör den inre effektiviteten har berörts samlat under kostnadseffektivitet. I denna betydelse är kriteriet negativt för en nämndmyndighet hos Kammarkollegiet och en nämndmyndighet hos annan värdmyndighet eftersom möjligheterna till att upprätthålla god verksamhets- och omvärldskunskap bli sämre än i nuvarande modell. Detta förhållande kan förstärkas av regeringens nuvarande beslutsroll. Dock innebär en nämndmyndighet hos Kammarkollegiet att flera funktioner samlas under samma tak.

En utveckling av nuvarande modellen kan vara negativt enligt detta kriterium om tillgången till den samlade verksamhets- och omvärldskunskapen vid Regeringskansliet försvagas jämfört med idag.

Uppföljning och utvärdering, Erfarenhetsspridning

Kriterierna *Uppföljning och utvärdering och Erfarenhetsspridning* behandlas tillsammans.

För närvarande är det i första hand Arvsfondsdelegationen som svarar för uppföljning, utvärdering och erfarenhetsspridning. Andra myndigheter som fördelar stöd från arvsfonden kan ges olika omfattande uppgifter inom dessa områden. Kammarkollegiet tillför ekonomisk information för uppföljning.

Kriterierna är negativa för de två nämndmyndighetsalternativen utanför Regeringskansliet, eftersom sådana nämndmyndigheter inte kan agera i dessa frågor med samma kraft och på samma sätt som den nuvarande delegationen kan med ställning nära Regeringskansliet och dess tillgång till Regeringskansliets kompetens och nätverk. En nämndmyndighet hos Kammarkollegiet kan dock väntas ha särskilt lätt att få tillgång till det ekonomiska underlaget om stödet för i första hand uppföljningsarbetet.

Kriterierna kan var positiva för en utveckling av nuvarande modellen, särskilt om myndigheten får den samlande roll i dessa frågor som föreslås i kapitel 4.

Ändamålet med stödet

Kriteriet *Ändamålet med stödet* kan sägas gynna det alternativ som har tillgång till bäst omvärldsöverblick och verksamhetskunskap och har bäst egen kompetens, eftersom detta ger bäst förutsättningar för en användning av arvsfondsmedlen till nyskapande och utvecklande verksamheter. Kriteriet torde därmed mest gynna en utveckling av nuvarande modellen.

Verksamhetens framtoning har också förts till detta kriterium. Verksamhetens framtoning kan försvagas om antalet aktörer med uppgifter i arvsfondsverksamheten ökar. Det innebär också att stödgivningen bör få en organisatorisk placering som främjar utåtriktat arbete. En placering i Regeringskansliet anses ge de bästa förutsättningarna för en tydlig framtoning av stödgivningen.

Dessa överväganden talar klart emot en nämndmyndighet hos annan myndighet än Kammarkollegiet och ger visst stöd för utveckling av nuvarande modellen.

6.5 Sammanvägd värdering av modellerna

Bedömning och förslag:

En sammanvägd bedömning leder till att utredningen förordar en utveckling av den nuvarande organisationsmodellen med Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet inom Regeringskansliet.

Störst vikt har vid denna bedömning lagts vid att delegationen och dess kansli behöver ha tillgång till allsidig verksamhetskunskap, goda omvärldskontakter och en bred och effektiv beredningsprocess.

Utredningen anser samtidigt att hänsyn måste tas till argumenten mot att placera myndighetsutövande verksamhet inom Regeringskansliet.

Utredningens slutsats är att Arvsfondsdelegationen måste utvecklas som nämndmyndighet inom Regeringskansliet på ett sätt som renodlar roller och steg i beslutsprocessen och främjar möjligheterna att på ett tydligt sätt utkräva ansvar. Detta måste ske på ett

sätt som också tar tillvara fördelarna med placeringen hos Regeringskansliet.

Den nuvarande arvsfondsverksamheten vid Kammarkollegiet bör inte förändras. Dock bör regeringen ägna ökad uppmärksamhet åt uppföljningen av Kammarkollegiets förvaltning av Allmänna arvsfonden, eftersom fonden saknar företrädare i förhållande till Kammarkollegiet.

Myndigheter som fördelar stöd ur fonden skall välja en modell som ger arvsfonden en tydlig framtoning.

6.5.1 Sammanfattande diskussion av utfallet av utredningens samråd i organisationsfrågan

Utfallet av myndighetssamråden

Utredningen drar slutsatsen av samråden med myndigheter att Arvsfondsdelegationen bör placeras utanför Regeringskansliet, i första hand som nämndmyndighet hos Kammarkollegiet. Samtidigt har en viss förståelse uttryckts för att utredningen i sitt arbete kan komma till slutsatsen att vikten av omvärldskontakterna och verksamhetskunskap tidigare underskattats. En sådan slutsats skulle tala för en fortsatt placering av Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet inom Regeringskansliet. Myndighetssamråden pekar dock tydligt på att en sådan lösning måste förenas med åtgärder ägnade att renodla roller och steg i beslutsprocessen och att främja möjligheterna att på ett tydligt sätt utkräva ansvar.

Utredningen ser här vissa likheter med de avvägningar som Riksdagens revisorer gör i sin granskningsrapport. Revisorerna utesluter inte möjligheten att framtida överväganden skulle kunna leda till slutsatsen att Regeringskansliet är den lämpligaste värdmyndigheten för Arvsfondsdelegationen. Argument för att placera Arvsfondsdelegationen utanför Regeringskansliet är enligt Riksdagens revisorer:

- Handläggningen av stödgivningen skulle kunna bli mer likformig, liksom uppföljningen och utvärderingen av verksamheten
- Myndighetens rättsliga ställning skulle förtydligas och bättre anpassas till den gällande förvaltningsstrukturen.

Riksdagens revisorer anser att de anförda argumenten väger tyngre än de argument som tidigare ansetts tala starkast för en placering som nämndmyndighet inom Regeringskansliet jämfört med en egen myndighet nämligen:

- om beslutandemyndigheten inte var knuten till regeringen skulle man dessutom gå miste om den dialog mellan Regeringskansliet och berörda samhällssektorer som ansågs viktig i sammanhanget
- ökad enhetlighet vid prövningen av arvsfondsärenden
- förbättrade möjligheter till uppföljning och erfarenhetsspridning.

Utredningen har tidigare visat hur Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning kan förtydligas. Vad gäller delegationens anpassning till gällande förvaltningsstruktur har utredningen kunnat konstatera att delegationen tillhör gruppen nämndmyndigheter och att en del generella insatser återstår för att anpassa denna grupp till förvaltningsstrukturen.

Av Riksdagens revisorers skäl för en ändrad placering av delegationen återstår därmed en mer likformig handläggning, uppföljning och utvärdering. Som framgår av kapitel 5 är det argument som också framförts som skäl för bildandet av Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet inom Regeringskansliet.

Utfallet av samråden med företrädare för målgrupperna

Utredningen bedömer att utfallet av samråden med företrädare för målgrupperna bekräftar dels behovet att utveckla uppföljning och utvärdering, dels vikten av välfungerande omvärldskontakter för verksamheten.

6.5.2 Sammanfattande värdering enligt direktivens kriterier

En sammanvägd värdering av de olika kriterierna enligt direktiven och utredningens tolkning av direktiven ger följande slutsatser.

En *nämndmyndighet hos Kammarkollegiet* kan vara positiv jämfört med dagens modell i vissa administrativa aspekter, t.ex. utbetalning av stöd. Den kan också anses ligga nära principerna för förvaltningsstrukturen.

Den kan dock vara negativ jämfört med dagens modell i andra aspekter som rör stödet som sådant, t.ex. beredning, utvärdering och erfarenhetsspridning. Konflikter kan också uppstå mellan olika aspekter, t.ex. fördelningen av stöd och avveckling av dödsbon/bevakning av arvsfondens intressen, med denna lösning.

Modellen ger en renodling av beslutsprocessen mellan regeringen och myndigheten.

En *nämndmyndighet hos annan värdmyndighet* saknar de positiva förtecken som finns med en nämndmyndighet hos Kammarkollegiet. Aspekter som är negativa för nämndmyndigheten hos Kammarkollegiet är minst lika negativa för en nämndmyndighet hos annan värdmyndighet. Dock finns inte samma risk för intressekonflikter i denna modell.

Även denna modell ger en renodling av beslutsprocessen mellan regeringen och myndigheten.

En *utveckling av nuvarande modellen* är neutral eller i vissa fall positiv jämfört med den nuvarande modellen.

Den är neutral i följande aspekter: avveckling av dödsbon, bevakning av arvsfondens intressen och stödutbetalning. I vissa fall – stödfördelning, erfarenhetsspridning, uppföljning och utvärdering, extern effektivitet – kan en tänkbar utveckling ge positiva effekter.

Modellen är svagt positiv i förhållande till ändamålsbestämelsen, inklusive arvsfondsverksamhetens framtoning. Modellen ger inte en tydligare renodling av beslutprocessen mellan regeringen och myndigheten, om inte särskilda åtgärder vidtas.

Viktigast för att möjliggöra en utveckling av nuvarande modell bedöms vara

- att ytterligare renodla regeringens roll till att ange inriktningen och besluta i frågor av principiell betydelse eller större vikt och
- att fullt ut dra slutsatserna av särställningen med en myndighetsutövande roll inom Regeringskansliet.

Detta får givetvis konsekvenser för delegationens sammansättning och arbetssätt.

Regeringens nuvarande beslutsroll i stödgivningen är av betydelse ur flera aspekter för bedömningen av såväl de två alternativen med en nämndmyndighet utanför Regeringskansliet som en utveckling av nuvarande modell. Inte ens en kraftig minskning av regeringens beslutsroll i stödärenden är dock sannolikt tillräckligt för att dessa externa modeller skall kunna väga upp andra

fördelar som finns med dagens modell. Närheten till Regeringskansliet erbjuder nämligen så stora fördelar i form av bl.a. omvärldskontakter, samlad kompetens och framtoning. Vidare stärks en nämndmyndighet inom Regeringskansliet när den ges en vidgad beslutsroll; risken för otydligheter i beslutprocessen i nämnden och regeringen minskar också när regeringens roll i de myndighetsutövande besluten minskas.

6.5.3 Val av organisationsmodell för verksamheten med arvsfonden

I detta avsnitt vägs samman utfallet av de samråd utredningen haft och den värdering som utredningen gjort enligt i första hand direktivens kriterier för val av organisationsmodell. Det visar sig att synen på myndighetsutövning inom Regeringskansliet intar en central roll vid denna sammanvägning.

Sammanfattande slutsatser om organisationsmodellerna

Utredningen har funnit att de två modellerna med en *nämndmyndighet utanför Regeringskansliet* har både fördelar och nackdelar jämfört med dagens Arvsfondsdelegation.

En fördel är att delegationens myndighetsutövning bryts ut ur Regeringskansliet, vilket bl.a. Riksdagens revisorer och flera myndigheter förespråkat.

Fördelar, som avser den interna administrativa hanteringen, kan dessutom uppstå vid en nämndmyndighet hos Kammarkollegiet.

Nackdelarna med dessa två modeller avser förlust av omvärldskunskaper och en svagare koppling till de berörda verksamheterna och målgrupperna. Dessa nackdelar anses beröra avgörande kvaliteter i verksamheten. Vidare saknar delegationen då tillgång till beredningsprocessen inom Regeringskansliet. Den processen ses som viktig för att snabbt få en allsidig belysning av kunskapsläget och utvecklingen inom ett område.

En väsentligt höjd beloppsgräns för regeringsbesluten, som nämnts tidigare, gör det möjligt för delegationen att utveckla sin verksamhet, oavsett organisatorisk placering. Om verksamheten är kvar inom Regeringskansliet kan en höjd beloppsgräns också

minska risken för en olämplig sammanblandning av beslutsprocesserna för delegationen och regeringen.

Utredningen anser för egen del att nackdelarna med de två modellerna med en nämndmyndighet utanför Regeringskansliet vid en samlad bedömning väger något tyngre än fördelarna, trots att utredningen fäster vikt vid synpunkterna om myndighetsutövning hos nämndmyndigheter i Regeringskansliet. Utredningen rangordnar därför dessa två modeller med en nämndmyndighet utanför Regeringskansliet som något sämre än dagens modell.

En sammanvägd bedömning leder till att utredningen förordar en utveckling av den nuvarande organisationsmodellen med Arvsfondsdelegationen som nämndmyndighet inom Regeringskansliet.

Störst vikt har vid denna bedömning lagts vid att delegationen och dess kansli har tillgång till allsidig verksamhetskunskap, goda omvärldskontakter och en bred och effektiv beredningsprocess. Utredningen anser samtidigt att hänsyn måste tas till argumenten mot att placera myndighetsutövande verksamhet inom Regeringskansliet.

Utredningens slutsats är att Arvsfondsdelegationen måste utvecklas som nämndmyndighet inom Regeringskansliet på ett sätt som renodlar roller och steg i beslutsprocessen och som främjar möjligheterna att på ett tydligt sätt utkräva ansvar. Den höjda beloppsgräns, som föreslagits ovan, är ett exempel på hur detta kan göras.

Arvsfondsverksamheten vid Kammarkollegiet

Utredningen anser att inget kommit fram i arbetet eller vid samråden som talar för att den nuvarande arvsfondsverksamheten vid Kammarkollegiet bör få en ändrad organisatorisk placering. Dock bör regeringen ge ökad uppmärksamhet åt uppföljningen av Kammarkollegiets kapitalförvaltning av Allmänna arvsfonden. Det kan ske i en dialog i samband med överlämnandet av kollegiets årsredovisning för kapitalförvaltningen av fonden.

Arvsfondsverksamheten vid Ungdomsstyrelsen och andra myndigheter

Regeringen får enligt arvsfonslagen delegera beslut om stöd ur Allmänna arvsfonden även till andra myndigheter än Arvsfondsdelegationen. Sådana delegationer har skett till bl.a. Ungdomsstyrelsen och Folkhälsoinstitutet. Inget har framkommit under utredningens arbete som visar att dessa begränsade delegationer haft negativa effekter för stödgivningen eller för arvsfonden som sådan. Dock har inte medlens ursprung i arvsfonden alltid framhållits särskilt tydligt vid stödgivningen.

Utredningen inser att det ibland kan vara lämpligt att lägga några av regeringens särskilda satsningar hos andra myndigheter än Arvsfondsdelegationen. Utredningen vill dock understryka att en allt för omfattande delegering av stödfördelning till andra myndigheter än Arvsfondsdelegationen kan befaras ge fonden en otydlig profil och skapa oklarhet om den grundläggande skillnaden mellan medel ur arvsfonden och statliga anslagsmedel. Det kan därför ibland vara bättre att vid behov komplettera delegationens sekretariat med personer med erfarenhet och kompetens som är anpassad för det särskilda behovet. Kretsen av myndigheter som fördelar stöd ur fonden bör hållas begränsad.

Myndigheter som fördelar stöd ur arvsfonden skall välja en modell som ger arvsfonden en tydlig framtoning. De bör samråda med Arvsfondsdelegationen i frågan.

6.6 En utvecklad Arvsfondsdelegation

Förslag:

Förändringar görs i Arvsfondsdelegationen och dess kansli som förstärker delegationens ställning som egen myndighet för stöd-
givning från Allmänna arvsfonden och som utvecklar en roll för Arvsfondsdelegationen som knutpunkt för stödgivning, information, uppföljning och utvärdering.

Följande förändringar behöver genomföras för att uppnå detta:

- Regeringens roll fokuseras ytterligare på principiella och övergripande frågor i arvsfondsverksamheten.
- Arvsfondsdelegationens beslutsrätt utvidgas därför till att omfatta väsentligt högre belopp.
- Arvsfondsdelegationen ges en ändrad sammansättning.

- Omfattningen av delegation av Arvsfondsdelegationens ärenden till ordförande och vice ordförande begränsas.
- Arvsfondsdelegationen sammanhållande roll för information, uppföljning, utvärdering och redovisning förstärks.

Ett sammanhållet kansli, skilt från beredningen av regeringsärenden, skulle också kunna övervägas för Arvsfondsdelegationen.

Mer konkret innebär dessa förslag följande.

Rollfördelningen mellan regeringen och Arvsfondsdelegationen

Utredningen förutsätter att regeringens roll renodlas ytterligare till att gälla principiella och övergripande frågor. Regeringen bör inte annat än i undantagsfall fatta beslut i enskilda stödärenden. Det medför bl.a. en högst väsentlig höjning av arvsfondsförordningens beloppsgräns för regeringsbeslut. En uppräknig av nuvarande belopp med inflation skulle ge en gräns på mindre än 500 000 kr. Utredningen anser att en beloppsgräns på minst en miljon kronor bör övervägas. Denna beloppsnivå skulle begränsa regeringens stödbeslut till nationella satsningar genom olika riksorganisationer och enstaka enskilda ärenden som rör mycket stora projekt. Ändringen bedöms minska antalet regeringsbeslut om stödansökningar med omkring 100 ärenden per år. Under år 2001 beslutade regeringen om 167 ansökningar om stöd, varav 56 avsåg belopp om mer än en miljon kronor. Under år 2000 beslutade regeringen om 125 ansökningar om stöd, varav 32 avsåg belopp om mer än en miljon kronor. Regeringen beslutade dessutom om 16 s.k. satsningar under 2001 och 12 under 2000.

Detta förslag medför en ändring i arvsfondsförordningen.

Arvsfondsdelegationens sammansättning

Arvsfondsdelegationen består f.n. enbart av statssekreterare och tjänstemän på olika nivåer från de två departement som bereder frågor om barn, ungdomar och personer med funktionshinder.

Det har åtskilliga gånger understrukits för utredningen i dess externa kontakter att särskilt höga krav bör ställas på organ för myndighetsutövning som finns inom Regeringskansliet. Lämplig-

heten och ändamålsenligheten med att ta hela ledningen av en nämndmyndighet från dess värdmyndighet har också ifrågasatts. Kombinationen kan betraktas som besvärande.

Utredningen har förståelse för de synpunkter den fått del av samtidigt som den inte har anledning att tro att de har annat är principiell räckvidd. Utredningen bedömer ändå att Arvsfondsdelegationens sammansättning måste ändras. Delegationen skulle vinna i både legitimitet och effektivitet på en sådan förändring. Dels skulle ett tydligt staket byggas upp kring delegationens beslut i enskilda ärenden, dels skulle delegationen kunna ytterligare vidga sin kompetens och sina omvärldskontakter genom att knyta till sig extern kompetens i själva delegationen.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det är nödvändigt att skapa balans i delegationen mellan externa ledamöter och ledamöter från Regeringskansliet. Vidare bör det övervägas om ordföranden och/eller vice ordföranden bör hämtas från en krets som är fristående från Regeringskansliet.

Utredningen ser det som naturligt att de departement som ansvarar för fondens målgrupper finns representerade i delegationen, t.ex. genom huvudmännen för frågor om barn, ungdomar och personer med funktionshinder. Utredningen förstår att det ibland kan bli aktuellt att utse någon ytterligare person från Regeringskansliet som ledamot i delegationen t.ex. i samband med särskilda satsningar som delegationen svarar för. Utredningen anser att detta behov bör klaras genom att adjungerade ledamöter knyts till delegationen. Sådana ledamöter har förslags- och yttranderätt men inte beslutanderätt.

Uppdraget att vara ledamot i delegationen bör vara begränsat till högst sex år.

Översyn av praxis med delegation

Om Arvsfondsdelegationens sammansättning ändras blir det ett lämpligt tillfälle att se över den omfattande delegationen av Arvsfondsdelegationens ärenden som nu sker till ordföranden och vice ordföranden. Det finns två skäl att göra detta: dels att fullt ut ta till vara den nya kompetens som tillförts delegationen, dels att ytterligare markera skiljelinjen mellan beredningen av delegationens ärenden och beredningen av regeringsärenden. Detta blir särskilt viktigt om ordföranden och vice ordföranden även i

fortsättningen är statssekreterare i de departement som bereder regeringsärenden i arvsfondsfrågor.

Nämndmyndighetsformen förutsätter ett kollektivt beslutsfattande och därmed ett kollektivt ansvarstagande för fattade stödbeslut och andra åtgärder. En följd av detta bör vara att delegationens hela ledning, dvs. de av regeringen utsedda ledamöterna, har möjlighet att fullt ut följa och påverka arbetet och dra slutsatser vid uppföljning och utvärdering av stödgivningen. Utredningen anser dock inte att regler som motsvarar 10 § verksförordningens bestämmelser om myndighetschefens informationsansvar bör införas för delegationen. Utredningen förutsätter att delegationen beaktar frågan vid utarbetandet av sin arbetsordning.

En sammanhållande roll för information, uppföljning, utvärdering och redovisning

Arvsfondsdelegationen bör ges en sammanhållande roll för information, uppföljning, utvärdering och redovisning av stödet från arvsfonden. Förslag i detta syfte har lagts i kapitel 4. En sådan ordning bedöms leda till en höjning av beslutens kvalitet. Den kommer att innebära dels att delegationen har god överblick över alla erfarenheter kring stödet från arvsfonden, dels att delegationen kan se till att sprida dessa kunskaper till övriga berörda.

Detta förslag medför en ändring i arvsfondsförordningen, jämför avsnitt 4.5.4.

Ett sammanhållet kansli för Arvsfondsdelegationen

Ett sammanhållet kansli, skilt från beredningen av regeringsärenden, skulle kunna övervägas för Arvsfondsdelegationen. Konstruktionen skulle göra det lättare att sätta upp ett staket kring beredningen av delegationens ärenden.

Tjänstemännen vid ett sammanhållet kansli skulle kunna hämtas både från berörda departement och från organisationer och expertmyndigheter med kunskap om arvsfondens målgrupper. I samband med särskilda satsningar kunde det vara lämpligt att tjänstemän med relevant sakkunskap lånas ut till kansliet som föredragande. En befattning som kanslichef skulle också kunna övervägas.

Det kan vara viktigt om en sådan förändring skall utredas närmare att vara uppmärksam på risken att genom upprättandet av ett sammanhållet kansli gå miste om de väsentliga fördelar som just talar för en fortsatt placering av Arvsfondsdelegationen i Regeringskansliet. Det handlar om tillgång till allsidig verksamhetskunskap, goda omvärldskontakter och en bred och effektiv beredningsprocess. Hittills har dessa fördelar uppkommit rätt enkelt och naturligt genom den nära kopplingen av de båda kanslierna till de departement och enheter som ansvarar för omvärldskontakter och kunskaper om pågående utvecklingsarbete för fondens målgrupper.

Om ett sådant kansli inrättas måste därför metoder utvecklas för att etablera och upprätthålla kontakterna med berörda sakenheter på både dessa departement och andra berörda delar av Regeringskansliet. De bör komma till uttryck i organisationen för hantering av arvsfondsärenden.

En sådan åtgärd skulle kunna vara att inrätta ett råd, en referensgrupp eller en grupp med kontaktpersoner. Mot denna inriktning talar dock en allmän tendens för i vart fall referensgrupper i Regeringskansliet att vara svaga. Enligt t.ex. Statskontorets tidigare refererade rapport kan en nämndmyndighet för beslut inom Regeringskansliet tendera att uppfattas mest som en fråga för sitt värdepartement. En följd blir bristande engagemang i referensgruppen och därmed bristande samordning och en otillräcklig belysning av frågor. Ett alternativ kan därför vara att adjungera departementsrepresentanter i delegationen.

En förändring med ett fristående sammanhållet kansli riskerar på några punkter stöta på invanda beteenden och tankesätt i Regeringskansliet som organisation. Det är beteenden som ofta inte främjar samordning och överblick. Ökade behov kan därför finnas att utveckla arbetssätten i både delegationen och i kansliet inför en sådan förändring.

För att utveckla en egen framtoning för arvsfondsverksamheten bör kansliet och delegationen i sin utåtriktade verksamhet ange en egen hemvist i Regeringskansliet.

Dessa förslag medför ändringar i arvsfondsförordningen och i bilagan till instruktionen för Regeringskansliet. Utredningen har dock inte utarbetat något författningsförslag i dessa avseenden.

Om Arvsfondsdelegationen ges ett eget sammanhållet kansli bör det övervägas att göra ytterligare bestämmelser i verksförordningen tillämpliga på delegationen. Utredningen konstaterar dock att

verksförordningen är föremål för en översyn och avstår därför från en vidare diskussion av denna fråga.

Avslutande kommentar

När dessa olika förändringar skall genomföras förutsätter utredningen att Arvsfondsdelegationen söker möjligheter att utveckla arbetssätt i både delegationen och kansliet. Det gäller dels det arbete med kvalitet och kompetensutveckling som redan inletts, dels de ytterligare insatser som kan behövas vid bildandet av ett eget sammanhållet kansli för Arvsfondsdelegationen.

7 Uppföljning och utvärdering av stöd ur Allmänna arvsfonden

7.1 Uppdrag enligt direktiven

Till Arvsfondsdelegationens uppgifter hör enligt förordningen (1994:952) om Allmänna arvsfonden bl.a. att följa upp projekt som beviljats stöd.

Utredaren skall överväga och föreslå metoder som kan påvisa långsiktiga effekter av projekt som genomförs med stöd ur Allmänna arvsfonden.

Utredningen noterar att ett viktigt inslag i arvsfondsverksamheten enligt prop. 1993/94:124 Ny lag om Allmänna arvsfonden är att följa upp och utvärdera projekt som har utförts med stöd ur fonden. Det bör enligt propositionen också ankomma på Arvsfondsdelegationen att utveckla metoder för utvärdering och effektmätning utifrån övergripande mål och syften.

Utredningen har valt att inte avgränsa sitt uppdrag till att endast avse metoder att påvisa långsiktiga effekter av stöd ur Allmänna arvsfonden. Utredningen har istället valt att betrakta arbetet med uppföljning och utvärdering av stöd från arvsfonden som en helhet och att överväga dels vilken inriktning arbetet bör ha, dels när, var och hur utvärderingar av effekter, inte minst långsiktiga effekter, kan passa in i denna inriktning. Utredningens ställningstagande har vuxit fram i kontakter med expertmyndigheter, Arvsfondsdelegationen, myndigheter som arbetar med uppföljning och utvärdering av stöd till utvecklingsarbete och arvsfondens målgrupper.

7.2 Frågans behandling i Riksdagens revisorers granskning

Riksdagens revisorer föreslår att uppföljningen och utvärderingen av projekten och stödverksamheten utvecklas och att externa personer i större omfattning anlitas för ändamålet.

Riksdagens revisorer hade i sin granskningsrapport understrukt behovet av extern uppföljning och utvärdering. Revisorerna ansåg där i sina sammanfattande synpunkter:

- att det är betydelsefullt att de personer eller organisationer som genomför uppföljningen inte är direkt engagerade i sakfrågan.
- att det vid den centrala uppföljningen och utvärderingen särskilt bör analyseras om de eftersträvade effekterna med verksamheten har uppnåtts.

Revisorerna uttryckte också bl.a. att de centralt genomförda uppföljningarna gällt särskilda satsningar; även separata arvsfondsprojekt bör dock kunna följas upp och utvärderas centralt.

Delade meningar uttrycktes sedan av remissinstanserna.

Kammarkollegiet ansåg att det är viktigt att en ökad användning av fristående utvärderare skall stå i rimlig proportion till vad man kan väntas få ut av utvärderingen. Det är väl så viktigt att kontrollen av projektansökningarna och kompetensen hos de organisationer som söker, görs på ett bra sätt, så att stödet inte efteråt måste krävas tillbaka, därför att det inte använts för avsett ändamål.

ESV och *Ungdomsstyrelsen* tillstyrkte revisorernas förslag och betonade att de höjda kraven på återrapportering främst bör gälla stöd på högre belopp. Remissinstanserna instämmer i revisorernas syn på behovet av extern uppföljning och utvärdering. Ungdomsstyrelsens uppfattning är att det är av stor vikt att betrakta utvärdering och forskning kring projektsatsningar som en del av utvecklingsarbetet. Det blir då också naturligt att se kostnaderna för detta som en del av projektutvecklingen och inte som administration.

Ungdomsstyrelsen pekar också på den svårighet som ofta finns att mäta och fastslå effekterna av enskilda stödinsatser som görs i ett samhälle som står under ständig förändring.

De Handikappades Riksförbund ställde sig tveksamt till kravet på "objektiv" utvärdering av projekten. Objektivitet förutsätter goda kunskaper inom det område där projektet bedrivs för att utvärderingen skall bli adekvat. Det är viktigt att projekten utvärderas, men kostnaderna för en utomstående utvärdering måste vara rimliga i förhållande till projektets verksamhet och budget, enligt riksförbundet.

Riksdagens revisorer konstaterade mot denna bakgrund att

- en utvecklad uppföljning och utvärdering är positivt och av intresse för hela verksamhetens utveckling. Det innebär inte

bara en förbättrad kontroll, utan även en bättre kunskap om betydelsen av arvsfondsmedel och effekterna av verksamheten.

- utvärdering och forskning kring projektsatsningar bör betraktas som en del av ett utvecklingsarbete och kostnaderna kan därmed betraktas som en del av projektutvecklingen.
- goda möjligheter finns att finna kvalificerade utvärderare som inte är engagerade i föreningarna eller projekten.
- det är särskilt betydelsefullt att den centrala uppföljningen och utvärderingen, dvs. den som Arvsfondsdelegationen initierar, genomförs av externa personer.

7.3 Det nuvarande arbetet med uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden

7.3.1 Aktuella uppföljningsrutiner inom Arvsfondsdelegationen

Uppföljningen fyller enligt Arvsfondsdelegationen en funktion internt för delegationen genom att utgöra en "kontrollstation" för projektets löpande process. Utvärderingar av projekten är viktiga för att göra det möjligt att dra slutsatser från projekten avseende projektmetoder och projektresultat. Dessa slutsatser utgör grunden för såväl bedömningar av framtida projektansökningar som spridning av erfarenheter utåt till organisationslivet och allmänheten.

I detta avsnitt lämnas en beskrivning av hur Arvsfondsdelegationens kansli arbetar med uppföljningsfrågor i sin hantering av projektansökningar och projektredovisningar. Beskrivningen bygger på besök hos och samtal med Arvsfondsdelegationens kansli på Socialdepartementet och på Justitiedepartementet. Beskrivningen tar upp

- löpande ansökningar, dvs. ansökningar utan koppling till någon särskild satsning beslutad av regeringen. Dessa ansökningar svarade för 172 mkr, eller 83 procent, av de 208 mkr som fördelades av regeringen och Arvsfondsdelegationen ur fonden under år 2000,
- ansökningar inom särskilda satsningar beslutade av regeringen, som svarar för 36 mkr, eller 17 procent, av de 208 mkr som fördelades av Arvsfondsdelegationen ur fonden under år 2000
- den återkommande utvärderingen av långsiktiga effekter av stödet till lokaler och anläggningar

- kansliets insatser för egen kompetensutveckling.

Arbetet med *löpande ansökningar* initieras ofta genom kontakter med kansliet innan någon ansökan skickas in. Kansliet arbetar alltid intensivt med projektutveckling inför en ansökan. Vid dessa kontakter uppmärksammas sökande på kraven på både projektbeskrivning och redovisning. Vid denna dialog läggs vikt vid en försöksverksamhets möjligheter att leva kvar när stödet upphör och vid möjligheter till spridningseffekter. När en ansökan kommer in utan föregående kontakter med kansliet måste den ofta kompletteras.

Arvsfondsdelegationen lämnar på sin webbplats följande information om uppföljning av verksamheten:

En redogörelse för verksamheten skall lämnas in tillsammans med den ekonomiska redovisningen. Den skall utgå från projektansökan och bland annat beskriva i vilken mån mål eller delmål uppnåtts, om projektplanen kunnat följas, och hur det fortsatta arbetet skall se ut. Det är viktigt att både negativa och positiva erfarenheter kommer fram i redogörelsen.

Ansökningsblankettens baksida ger anvisningar om hur en projektbeskrivning och en projektredovisning bör utformas. Anvisningarna för projektbeskrivning handlar uteslutande om verksamheten; anvisningarna för projektredovisning betonar och ger störst utrymme till verksamheten. En bakgrundsbeskrivning skall finnas, och den kan ge underlag för att bedöma förändringar efter projektets genomförande.

Varje ansökan registreras i kansliets databas.

Både regeringsbesluten och meddelanden om Arvsfondsdelegationens beslut anger när en redovisning skall lämnas för hur medlen har använts. För projekt som endast beviljas stöd för ett år är det till ett visst datum. Vid fleråriga projekt är det i samband med ansökan om stöd för senare år. I dessa fall skall en redovisning av läget lämnas vid en bestämd tidpunkt innan den aktuella delen av projektet skall avslutas. Redovisningen fungerar då som underlag för beslutet om fortsatt stöd. Besluten hänvisar till en bilaga med villkor för beviljat stöd ur Allmänna arvsfonden till projekt. Bilagan tar upp hur den skriftliga redogörelsen för projektet eller försöksverksamheten bör se ut. För stöd till lokaler och inventarier finns en särskild bilaga. Den tar inte särskilt upp verksamhetsredovisningen. Dessa projekt följs dock upp i särskilda former av delegationen, se nedan.

Efter regeringsbeslutet eller delegationens beslut införs en projektbeskrivning och uppgifter om projekttid, kostnader och stöd från arvsfonden i databasen. Tidpunkten för redovisningen noteras också.

Kansliet kan av olika skäl bevilja anstånd med redovisningen av stödet. Det kan t.ex. gälla en försenad start eller ett personalbyte under projektets gång.

Mottagare av stöd får ingen mall för sin verksamhetsredovisning. Kansliet för ungdomsärenden har tidigare arbetat med en särskild blankett för redovisning av verksamheten i projekt. Utfallet var inte bra. Problemet handlade inte om brister i utformning av just den aktuella blanketten utan var bredare. Numera används ingen blankett.

Rutiner inför redovisningen skiljer sig mellan kansliets olika delar. För ungdomsstödet skickas ett brev ut inför redovisningen med bl.a. en beskrivning av hur projektredogörelsen skall se ut. Två påminnelsebrev finns vid utebliven redogörelse; det första upprepar vad en projektredogörelse bör innehålla. Mottagarna av stöd till barn och personer med funktionshinder får inte någon påminnelse inför den tidpunkt då redovisningen skall lämnas till kansliet. Kansliet följer dock aktivt upp uteblivna redovisningar.

Inlämnade redovisningar granskas noggrant mot projektbeskrivningen. Granskningen görs av en annan person än den som handlade den ursprungliga ansökan. Den avser både ekonomin och planerade aktiviteter. Kompletteringar kan krävas. Om verksamheten inte bedrivits enligt plan eller den ekonomiska planen inte följts kan återbetalning av en del av stödet krävas. Under 2000 granskades och godkändes drygt 450 redovisningar totalt på Social- och Justitiedepartementet. Omfattningen av redogörelsen varierar stort. Särskilt vid större projekt förekommer det att delegationen i bidragsbeslutet öronmärker en summa för utvärdering.

Kansliet har inte definierat och samlar inte in några s.k. nyckeltal för en generell uppföljning av verksamheten i projekt som fått stöd från arvsfonden.

Kansliet har genom sina omvärldskontakter en ganska god bild av spridningseffekter från åtminstone vissa grupper av arvsfondsprojekt.

Externa utvärderingar av avgränsade större *satsningar beslutade av regeringen* genomförs ofta på Arvsfondsdelegationens initiativ. I dessa utvärderingar är ambitionen att uppnå en hög kvalitet på granskning och utvärdering för att det skall gå att utläsa bestående

effekter av satsningarna. För att göra det möjligt att uppnå kvalitetskraven anlitas därför företrädesvis utvärderare från de vetenskapliga institutionerna i nära samarbete med representanter för de berörda målgrupperna (brukarorganisationerna).

Det är inte alltid så att former för utvärdering läggs fast innan stödet fördelas. Det är inte heller så att utvärderare i regel får möjlighet att följa projekt från starten. Ibland beviljas medel till särskilda projekt som syftar till att utvärdera en hel satsning.

I en aktuell satsning, om rasism, har dock projektansökningar för ungdom strukturerats på ett sätt som kan underlätta uppföljning. Utgångspunkten kan sägas ha varit den s.k. FIDO-modellen som Integrationsverket tagit fram, se avsnitt 7.4.2. Det har krävt onormalt stora insatser från kansliet.

Satsningar inom ungdomsområdet läggs på Ungdomsstyrelsen när behovet av uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring bedöms som särskilt stort. I regel får Ungdomsstyrelsen använda omkring tio procent av medlen till administration, information, uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring. I ett fall, samverkansprojektet, har 20 procent av medlen avsatts till dessa ändamål.

I syfte att utvärdera *långsiktiga effekter av stöd till anläggningar, lokaler och utrustning* genomför Arvsfondsdelegationen uppföljningar av de organisationer som beviljats stöd för detta ändamål. År 1999 gjordes en uppföljning av de organisationer som beviljats stöd under 1991. En motsvarande uppföljning gjordes under år 2000. Denna gång riktades en förfrågan till de organisationer som fått stöd under år 1992. Ett tiotal föreningar fick en förfrågan om hur stödet från Allmänna arvsfonden påverkat föreningens möjligheter att bedriva verksamhet och hur verksamheten fungerar idag. Samtliga organisationer var eniga om att stödet varit positivt och att verksamheten utvecklats både i innehåll, omfattning och i antal deltagare.

Vad gäller insatser för *egen kompetensutveckling* ordnas seminarier om metoder för uppföljning och utvärdering. Syftet är att öka kunskaperna kring utvärderingsmetodik bland delegationens handläggare för att stå bättre rustade såväl inför den löpande handläggningen av ansökningar och uppföljningen av projekt som inför rådgivning och vägledning till enskilda organisationer.

Kansliet deltar i nätverket för centrala bidragsgivare till ungdomsorganisationer. Det är ett forum för informationsutbyte, samordning och kompetensutveckling. Någon form av kvalitets-

säkring av arbetssätt inom kansliet förbereds f.n. Önskemål finns att utöka den aktiva handläggningen av ansökningar. Det kan underlätta uppföljningen, inte minst mot bakgrund av de goda erfarenheterna av handläggningen inom rasismsatsningen. Medel från arvsfonden har aldrig avsatts till ett projekt om utformningen och bedömningen av metoder för uppföljning och utvärdering. Det skulle dock vara principiellt acceptabelt att ha ett sådant projekt.

7.3.2 Ungdomsstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden

Ungdomsstyrelsens arbete med uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden skiljer sig inte från annan uppföljning och utvärdering som myndigheten bedriver.

Som grund för Ungdomsstyrelsens samlade arbete med uppföljning och utvärdering har styrelsen kontinuerlig kontakt med verksamheten ute i landet. Vid satsningar genomför Ungdomsstyrelsen oftast extern utvärdering av ett antal projekt. Denna utvärdering genomförs i kontakt med projekten. Syftet är t.ex. att få ökad kunskap om vilka metoder som fungerar och var fallgropar finns. Det är en utpräglad kvalitativ ansats.

Ungdomsstyrelsen redovisade under 2001 en slutrapport från en satsning som finansierats med arvsfondsmedel: Ungas Visioner inför 2000-talet.

Ungdomsstyrelsen har tagit fram en projekthandbok med tips och inspiration för ungdomsföreningar som genomför projekt. I handboken behandlas frågor om hur man kan planera, starta, genomföra, avsluta och utvärdera projekt. Syftet med handboken är att bidra till att höja kvaliteten på projektens egna utvärderingar och på så sätt få ut kunskap ur ett projekt. Det är viktigt att se vad som hänt med t.ex. individer och informellt lärande inom ett projekt. Det är också viktigt att synliggöra vad som gjorts i projektet.

Utvärdering ses som ett sätt att förädla de kunskaper som blir tillgängiga genom projekten.

Långsiktiga effekter av det stöd ur Allmänna arvsfonden som Ungdomsstyrelsen fördelar till olika verksamheter kan enligt styrelsen avläsas genom att myndigheten följer verksamheterna över tid. Målsättningen är att myndighetens aktiva handläggning av projektansökningarna skall leda till att det projektstöd som ges i ett initialskede gör att de verksamheter som beviljas stöd skall kunna

utvecklas vidare av egen kraft och med lokalt fortsatt stöd. En annan långsiktig effekt som Ungdomsstyrelsen kan avläsa är den spridningseffekt som sker genom att goda exempel på verksamheter kan inspirera andra, genom olika former av erfarenhetsutbyte och informationsinsatser.

7.3.3 Regeringens redovisning av arbetet med uppföljning och utvärdering

I det följande sammanfattas de uppgifter som lämnades i regeringens senaste redovisning till riksdagen om fördelningen av arvsfondsmedlen (skr. 2000/01:125) om arbetet med större uppföljningar och med effektutvärderingar.

Riksidrottsförbundet publicerade i oktober 2000 undersökningen "Eventuella långtidseffekter" som finansierats med arvsfondsmedel. I rapporten studerades de långsiktiga effekterna av de 30 miljoner kronor som mellan åren 1984 och 1989 fördelades ur Allmänna arvsfonden för utveckling av verksamheter för barn och ungdomar inom idrottsrörelsen. Studien genomfördes i form av enkäter till 56 idrottsförbund och 300 föreningar som tagit del av arvsfondsstöd under denna period. Enkäterna kompletterades med intervjuer.

Riksidrottsförbundet redovisar följande slutsatser om effekterna av satsningen:

- I mer än hälften av förbunden är den tidigare projektverksamheten numera integrerad i ordinarie verksamhet.
- Nästan hälften av förbunden angav att de arvsfondsfinansierade projekten haft stor eller mycket stor betydelse för fortsatta verksamheten inom idrottsgrenen.
- Endast var tionde förbund tror att projektet kunde ha genomförts utan stöd från arvsfonden.
- Mer än hälften av föreningarna uppvisar fortfarande positiva effekter av projekten. Effekterna består bland annat av bättre ledarutbildningar, högre jämställdhet, större etnisk mångfald bland deltagare och bättre ungdomsverksamhet.
- Nästan var femte förening har upphört eller ingått i annan organisationsstruktur efter 1989.

Som viktigaste framgångsfaktorer bakom långsiktiga effekter angav föreningarna rätt projektidé som passade i föreningens verksamhet

och traditioner samt eldsjälar som stannat i föreningen även efter projektet.

Svenska Handikappidrottsförbundet (SHIF) presenterade i december 2000 en utvärdering av en treårig satsning för att stimulera och underlätta för personer med funktionshinder att delta i idrottsverksamhet. Satsningen genomfördes under åren 1992–1995 och sammanlagt avsattes 15 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden. I satsningen beviljades 45 olika projekt medel för att genomföra försöksverksamhet riktad till personer med olika funktionshinder som rörelsehinder, syn/hörselskador och utvecklingsstörning.

SHIF redovisar följande slutsatser om effekterna av satsningen:

- Försöksverksamheten har gjort det möjligt för personer med funktionshinder att delta i idrottslig verksamhet på ett tidigare icke åstadkommet sätt. Resultatet visar att det är viktigt att erbjuda en mångfald i idrottsutbudet för att kunna säkerställa att personer med någon form av funktionshinder skall kunna hitta en aktivitet som passar.
- Mer än en tredjedel av projekten har inneburit fortsatt verksamhet. Många projektdeltagare är således kvar i idrotten.
- Nya idrotter har startats, blivit bestående och spritt sig såväl nationellt som internationellt. Andra idrotter har "tagits hem" till Sverige och etablerats för gott samt lett till internationella framgångar. Här åsyftas kälkhockeyprojekten, vattenskidåkning, sittande konstakning, rullstolsrugby och skidskola för rörelsehindrade.

Den satsning på information kring FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som pågått 1996–2000 har utvärderats. Barnombudsmannen har varit samordnande för frivilligorganisationerna. Utvärderingsrapporten beskriver, analyserar och utvärderar hela satsningen där 19 ideella organisationer varit engagerade i närmare 60 olika projekt i omkring 170 kommuner.

En utvärderingsrapport presenterades under våren 2001 av en satsning under 1995–1999 för att socialtjänsten i samarbete med ideella organisationer skulle kunna utveckla och pröva olika typer av verksamheter för barn som av olika skäl står utanför den reguljära barnomsorgen. Projekten skulle syfta till att öka barnens integrationsmöjligheter i samhället.

Folkhälsoinstitutet fördelade under 1997–1999 sammanlagt 30 miljoner kronor till 130 barn- och ungdomsprojekt i ideella organisationer som ligger i linje med den nationella handlingsplanen för alkohol- och drogförebyggande arbete. En projektledarutbildning har anordnats med betoning på dokumentation, uppföljning, förankring av erfarenheter och utvärdering.

7.4 Omvärldens synpunkter på metoder för effektutvärderingar av projekt som fått stöd ur Allmänna arvsfonden

Ett centralt inslag i utredningens arbete med detta uppdrag har varit ett seminarium om metoder för uppföljning och utvärdering av stöd till nyskapande och utvecklande verksamhet som ordnades den 9 november 2001. I seminariet deltog företrädare för ESV, Statskontoret, Ungdomsstyrelsen, Kulturrådet och SHIF. Från utredningens sida deltog utredningsmannen, sekreteraren och flertalet sakkunniga.

Syftet med seminariet var att diskutera och komma fram till en gemensam syn på följande frågor, som utredningen uppfattat som centrala för sitt uppdrag i denna del:

1. vilka metoder som kan användas för uppföljning och utvärdering av stöd från arvsfonden
2. vilka krav och förutsättningar som gäller för dessa metoder.

Frågan om uppföljning och utvärdering har också tagits upp i kontakter med RRV och företrädare för arvsfondens målgrupper och vid ett möte med nätverket för centrala bidragsgivare till ungdomsorganisationer.

7.4.1 Slutsatser från utredningens seminarium om uppföljning och utvärdering

Vid allt arbete med uppföljning och utvärdering är det viktigt att avdramatisera begreppen och närma sig uppgifterna med ett klart tänkande. Det gäller bl.a. vad som skall utvärderas, hur det skall göras och vad det får kosta.

Utredningens uppdrag enligt direktiven handlar om metoder för att påvisa långsiktiga effekter. Här finns två aspekter. Dels *vad som*

skall mätas. Generellt är det ganska svårt att påvisa effekter. En utvärdering som talar om vad som varit bra och dåligt med projekt eller satsningar är också värdefull. Dels *metodval*, där det principiellt inte finns några skillnader mellan arvsfondsprojekt och andra områden. Det är en fråga för varje myndighet att ta till sig dessa metoder och tillämpa dem på sin egen situation. Det kräver eftertanke och kompetens.

Begreppen uppföljning och utvärdering

Följande begreppsbestämningar har etablerats bland myndigheterna i samband med arbete med resultatstyrning:

- *Uppföljning* är en beskrivande aktivitet som handlar om att samla data som beskriver ett tillstånd. Det svarar på frågan: Vad har hänt? Uppföljning ger data som kan vara värdefulla vid en utvärdering.
- *Utvärdering* är en analytisk och förklarande aktivitet som bygger bl.a. på data som samlas in genom uppföljning. Den innebär en bedömning. Utvärdering sker i efterhand, *ex post*, men underlag för utvärderingen kan med fördel samlas in från början. Det svarar på frågan: Varför har det hänt?
- *Konsekvensanalys* är en bedömning på förhand, *ex ante*, av vilka effekter en viss åtgärd kommer att få.

Tidsaxeln är viktig för skillnaden mellan aktiviteterna.

Det finns också en föreställning att utvärderingar förutsätter kvantitativa metoder. Så är det inte alls. Frågan om kvalitativa eller kvantitativa metoder har inget med skillnaden mellan utvärdering och någon annan ansats att göra.

Uppföljning och utvärdering skall inte ses som en revisionsverksamhet, även om det finns inslag av kontroll.

Det finns en växande tendens att låta begreppet utvärdering stå för all verksamhet med konsekvensanalys, uppföljning och utvärdering.

Måste utvärderingar förberedas?

Idealet är att förbereda en utvärdering. Det innebär att vara med från början och löpande samla in de data som kan behövs. Så är det långt ifrån alltid.

Med bra stöd till projekt är det möjligt att samla in kunskap av värde för utvärdering.

Ansatsen vid effektutvärdering är kontrafaktiskt; vad skulle annars ha hänt. Det innebär att idealet är att det finnas någon form av kontroll, vilket naturligtvis medför etiska problem. Exempel finns dock på sådana experiment, t.ex. lördagsöppet på Systemet, där olika regler gällde i olika delar av landet och effekterna på inköpen kunde följas och jämföras. Statistiska metoder kan användas för att försöka kontrollera variabler. Just arvsfonden med sitt syfte att främja nyskapande och utvecklande verksamhet kan lämpa sig för att etablera kontrollgrupper. Dessa bör dock följas samtidigt med de grupper som får stöd.

Vad kan man få veta?

Det är viktigt att ha en strategi för utvärdering och att problematisera utvärderingsuppdraget.

Utvärderingar kan inriktas på att svara på olika frågor, t.ex. vilka effekter som uppnåddes, genomfördes åtgärderna på bästa sätt, hur ser resultatet ut jämfört med målen, var åtgärderna ett effektivt sätt att nå resultatet?

Vid utvärdering är det nödvändigt att veta vad som var målet, dvs. vad som skulle uppnås. Målen är dock inte alltid preciserade, och när mål angetts kan de vara motstridiga. Ofta får myndigheter utgå från opreciserade, ibland outtalade mål och ange egna mål som utgångspunkt för uppföljning och utvärdering. Ett resonemang med effektkedjor, där försök görs att precisera och mäta resultat av olika steg på väg mot den slutliga effekten, kan vara ett sätt att visa att man kommit en bit på väg mot ett långsiktigt mål. Det kan också vara ett sätt att bestämma vilka led som bör undersökas närmare, t.ex. led där svårigheter väntas uppstå. Enkla nyckeltal för uppföljning kan räcka för en del arvsfondsprojekt. Projekt med förväntade spridningseffekter bör kanske utvärderas. Stickprovsutvärdering, bl.a. gruppvis, kan vara ett sätt att följa övriga projekt. Det är viktigt att uppmärksamma oavsedda/oväntade effekter.

I viss utsträckning är det enligt arvsfondslagen målgrupperna själva som äger målen för arvsfonden, eftersom det som är nyskapande och utvecklande får definieras utifrån de ideella organisationernas villkor och verklighet. Vid satsningar anger regeringen inriktningsmål. Det är också viktigt att komma ihåg att staten inte har något monopol på utvärdering; även målgrupperna skall vara med och värdera resultaten och hur de uppnåtts. Projektens redovisning och självutvärdering är ett underlag för utvärdering men de måste kompletteras med annat underlag och andra perspektiv, ofta genom en extern granskning.

Det finns olika nivåer att se på i arvsfondsverksamheten: dels projekten, som kan vara mycket små, dels effekter för en hel målgrupp. Vilken kunskap kan man få ut? T.ex. att olika metoder är bra eller dåliga eller fungerar bäst i olika sammanhang. Det är också bra att ha en ordentlig kontroll på om projektet gjort det som skulle göras, och där är projektets egen redovisning viktig. Stödet ur arvsfonden går till en bred och disparat verksamhet. Kanske utvärderingar kan utgå från effektkedjor för olika grupper av likartade projekt.

Spridningseffekter är något som kännetecknat arvsfondsverksamheten. I flera fall har stöd från arvsfonden medverkat till att lansera saker som nu finns i nästan hela landet. Ett aktuellt exempel är *datatek*. Datatek är en form av datalek där barn med omfattande funktionshinder kan med datorns hjälp och genom anpassade program och styrverktyg få leka, agera och reagera och därmed också få möjlighet att visa vad man förstår. Man kan välja och bli mer oberoende och självständig i förhållande till sina föräldrar och olika personalgrupper.

Även om det inte kan sägas att en viss metod kom till användning eller spreds till följd av stöd från arvsfonden kan det ofta sägas att arvsfonden sett till att det finns en samlad kunskap om metoden.

Vad får uppföljning och utvärdering kosta?

Kunskapsuppbyggnad som är ett resultat av uppföljning och utvärdering är ingen administrativ överbyggnad utan en förädling av projektverksamheten. Det ger möjlighet till nytänkande i framtiden.

Det är inte meningsfullt att tala om typiska siffror för vad en utvärdering generellt får eller bör kosta. Det finns både fördelar och nackdelar med att öronmärka en bestämd andel av ett stöd till utvärdering. Det är viktigt att inse när projekt inte bör utvärderas, dvs. när utvärdering blir en kostnad och inte en intäkt för projektet, som att i god tid ta ställning till en lämplig insats för ett projekt som bör utvärderas. I dessa frågor är ett klart tänkande det viktiga.

Kopplingen mellan arbetssätt med stödgivning och uppföljning/utvärdering

Det är tveksamt om hänsyn till uppföljning och utvärdering behövs få just organisatoriska följder. Det är däremot viktigt att det får påverka arbetssätten.

Det är viktigt att handläggningen präglas av ett utvecklingsperspektiv.

En aktiv handläggning som försöker stödja utvecklingen av intressanta projekt ger mervärde på olika sätt, t.ex. genom starkare lokal förankring med större överlevnadsmöjligheter som följd. Det kan också ge projektet ökad tydlighet och bättre fokus, vilket underlättar en senare utvärdering. En följd kan vara att satsa mer på ett mindre antal projekt; det är ju ändå omöjligt och inte heller avsikten att stödja alla projekt inom ett område.

Som nämnts tidigare är dock projektets självutvärdering ett otillräckligt underlag för en utvärdering; andra perspektiv och kunskaper måste komma till.

Referensgrupper kan vara viktiga för att se till att olika synsätt kommer till tals vid utvärderingar.

Erfarenheten av mallar för projektredovisning är att de kan vara mer av ett hinder än ett stöd om en enhetlig mall skall användas för olika projekttyper.

7.4.2 Myndighetsexempel av uppföljning och utvärdering av stöd till nyskapande och utvecklande verksamhet

Statens kulturråd fördelar mycket bidrag inom kulturområdet. De arbetar enligt de principer som redovisats i föregående avsnitt. Data samlas genom uppföljning, sedan görs en avstämning mot målen

för att få en utvärdering. Som en del i detta mäts speciella effekter. Ofta får Kulturrådet analysera antagna mål för att få fram utgångspunkter för sina uppföljningar och utvärderingar. Det handlar t.ex. om att bryta ner de nationella målen för kulturpolitiken. Det handlar också om att precisera vad "att utveckla" betyder i ett visst sammanhang, vilket blir ett stöd för bidragsbesluten. Uppföljning visar sedan om de antagna effekterna uppstått och slutsatserna av utvärderingen påverkar hur målen kommer att formuleras. I regel granskas klumpar av bidrag genom extern utvärdering med stöd av enkäter, intervjuer, statistik och även projektdokumentation.

Integrationsverket har utvecklat en handbok, FIDO, som är en lathund för självutvärdering och rapportering av i första hand genomförda integrationsprojekt. Handboken beskriver vad som menas med en utvärdering och går steg för steg igenom hur man gör från början av projektet. Den innehåller checklistor för bl.a. de planerande, genomförande och sammanfattande faserna i ett projekt. Handboken har nyligen kompletterats med en lathund för rapportering och redovisning av integrationsprojekt för att underlätta för dem som fått projektstöd att redovisa sina projekt. Lathunden innehåller en resonerande mall för projektets självutvärdering och information om reglerna för projektets ekonomiska redovisning. En ambition bakom dessa insatser är att öka erfarenhetsåterföringen från projekten. De två skrifterna är också avsedda att leda till bättre planering av projekt som får stöd från Integrationsverket.

En hel del litteratur om uppföljning och utvärdering har tagits fram för myndigheter i samband med utvecklingen av resultatstyrningen. Exempel är Utvärdera för bättre beslut (Statskontoret), Resultatanalys, Att mäta effekter och Resultatstyrning i myndigheten – en situationsanpassad ansats (RRV) samt Utvärdering i offentliga sektorn – problem och lösningar (ESO, Ds 1994:117).

7.4.3 Övriga myndighetskontakter

RRV har i sina kontakter med utredningen framhållit vikten av uppföljning och utvärdering men ansett att det kan bli problematiskt om kostnader för administration av stödet från arvsfonden blir för stora.

7.4.4 Synpunkter från målgruppskontakter

Följande har framkommit om metoder för uppföljning och utvärdering i utredningens kontakter med företrädare för arvsfondens målgrupper.

Organisationerna anser att de själva är bättre på process- än effektutvärderingar, dock eftersträvar de alltid bestående verksamheter och spridningseffekter, sådana effekter kan ofta påvisas. Organisationerna sätter stor vikt vid att den egna kunskapen respekteras vid utvärderingar. Särskilt handikapporganisationerna känner därför oro inför externa utvärderingar. De målgruppsföreträdare som försökt ställa samman centrala utvärderingar har framhållit att uppföljning kan underlättas av en tydlig mall, dvs. en särskild blankett eller uppställning frågor, för en grupp uppföljningar. Däremot är generella mallar av mycket begränsat värde.

7.5 Utredningens överväganden

Bedömning och förslag:

Den samlade bilden av uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden är positiv. Arbetet med uppföljning och utvärdering har också utvecklats under senare år.

En samlad strategi för uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring behöver dock tas fram av Arvsfondsdelegationen. Strategin bör bygga på en systematisk uppföljning av projekt som får stöd från arvsfonden och på generella metoder för utvärdering. Ändamålsbestämmelsen i arvsfondslagen ger målgrupperna en särskild betydelse vid utvärdering av stödets effekter. Extern vetenskaplig expertis bör anlitas vid alla större utvärderingar.

Ett syfte bör vara att identifiera vilka metoder som fungerar och under vilka betingelser och att peka ut områden och frågor där stödet från arvsfonden kan väntas ge begränsat resultat och som därför inte bör prioriteras.

Arvsfondsdelegationen fick från starten ett stort och svårt uppdrag att utveckla metoder för utvärdering och effektmätning utifrån övergripande mål och syften.

Utredningen anser att en grundläggande slutsats av redovisningen i detta kapitel är att den samlade bilden av uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden är positiv. Delegationen har

alltså gjort en hel del för att leva upp till förväntningarna. Insatserna kan – med hänsyn till Arvsfondsdelegationens förutsättningar – mycket väl mäta sig med det arbete som görs av olika myndigheter med ansvar för nyskapande och utvecklande verksamhet. Arbetet med uppföljning och utvärdering har också utvecklats under senare år. Det framgår tydligt bl.a. av en genomgång av de årliga skrivelserna som regeringen lämnar till riksdagen.

Uppdraget att utvärdera stödet från arvsfonden kan sägas skilja sig från sedvanliga utvärderingsuppdrag på ett väsentligt sätt. Det är visserligen så att en utvärdering måste ta vara på alla intressenters värderingar, kunskaper och erfarenheter. Men ändamålsbestämelsen i arvsfondslagen ger målgrupperna en särskild betydelse för utvärdering av stödets effekter. Deras upplevelse av vad som är nyskapande och utvecklande är en nödvändig del av utvärderingen.

Utredningens uppdrag har avsett att bl.a. utveckla metoder för mätning av långsiktiga effekter. De metoder som behövs för uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden finns redan; det framgår inte minst av slutsatserna från utredningens seminarium om uppföljning och utvärdering. Det är samma metoder som används för annan uppföljning och utvärdering av utvecklingsarbete. Ett visst arbete kan återstå med att anpassa metoderna till arvsfondens särskilda karaktär. Det arbetet bör ske som ett led i insatserna för att utveckla delegationens och kansliets arbetssätt.

Utredningen bedömer dock att mer kan göras för att styra upp insatserna för uppföljning och utvärdering och för att systematisera erfarenheter. En samlad strategi för uppföljning och utvärdering av stödet från arvsfonden bör tas fram av Arvsfondsdelegationen i samråd med de myndigheter som fördelar stöd ur arvsfonden. I strategin bör ingå erfarenhetsåterföring. Strategin bör bygga på en systematisk uppföljning av projekt som får stöd från arvsfonden. Målgrupperna bör spela en central roll i utvärderingsarbetet.

Inom ramen för en sådan strategi bör ambitionen inte vara att utvärdera effekterna av alla projekt som fått stöd från arvsfonden. Utvärderingsinsatserna bör inriktas på

- områden där effekter kan identifieras till rimlig kostnad
- områden där insatserna kan ge mest nytta i form av ökade kunskaper om hur arvsfondsstödet kan användas för att främja nyskapande och utvecklande verksamhet
- utvärderingsfrågor som målgrupperna upplever som särskilt angelägna och

- erfarenhetsåterföring som sprider kunskap om uppnådda effekter och som visar hur processerna inom utvecklingsarbetet går till.

Som ett led i strategin bör dock alla satsningar som beslutas av regeringen utvärderas med hjälp av extern vetenskaplig expertis. Temautvärderingar bör göras av grupper av likartade projekt. Projekt som väntas ge viktigare spridningseffekter bör följas särskilt.

Viktiga syften med utvärderingsprogrammet bör vara

- att identifiera vilka metoder som fungerar och under vilka betingelser de gör det och
- att peka ut områden och frågor där stödet från arvsfonden kan väntas ge begränsat resultat och som därför inte bör prioriteras.

8 Redovisning till riksdagen och avsättning av medel för områden som är angelägna att utveckla

8.1 Uppdrag enligt direktiven

Utredaren skall, bl.a. med utgångspunkt i de senaste fem årens regeringsskrivelser till riksdagen, överväga om regeringen bör avsätta medel, och i så fall hur stor del av de utdelningsbara medlen, för områden som är angelägna att utveckla.

Gällande regler för redovisningen till riksdagen

Regeringen skall enligt 31 § lagen om Allmänna arvsfonden varje år till riksdagen redovisa hur arvsfondsmedlen föregående budgetår fördelats samt ange den kommande inriktningen av stödet.

Enligt vad socialutskottet uttalat (bet. 1991/92:SoU13) bör redovisningen innehålla både en analytisk redogörelse för medeltilldelningen och en detaljerad sammanställning över beviljade ansökningar. Vidare bör den kommande inriktningen av stödet redovisas.

Utredningens syn på vikten av redovisningen till riksdagen

Utredningen har i kapitel 4 (avsnitt 4.4.4 och 4.5.3) föreslagit att den årliga skrivelsen om fördelningen av arvsfondsmedel som regeringen lämnar till riksdagen även i fortsättningen bör vara grunden för styrningen av verksamheten med arvsfonden. Redovisningen bör utvecklas till att ge en samlad bild av all verksamhet med Allmänna arvsfonden. Som underlag för skrivelsen bör Arvsfondsdelegationen lämna en årlig verksamhetsberättelse för alla myndigheters stödgivning från Allmänna arvsfonden.

8.2 Frågans behandling i Riksdagens revisorers granskning

Riksdagens revisorer föreslog

- att regeringens rapportering till riksdagen ses över. Möjligheterna att följa verksamhetens utveckling under budgetåren bör förbättras. Det bör dessutom redovisas mer information om effekterna av verksamheten och mindre av projektbeskrivningar.
- att regeringen på ett tydligare sätt redovisar hur stor andel av de utdelningsbara medlen som fördelats via s.k. särskilda satsningar under året samt att regeringen redovisar hur mycket som kan komma att fördelas på detta sätt under det kommande budgetåret.

Riksdagens revisorer anger i sin *granskningsrapport* att regeringens årliga skrivelse till riksdagen i flera avseenden är informativ och belysande.

Riksdagens revisorer har dock funnit vissa motstridiga uppgifter i skrivelserna. Skrivelserna är dessutom svåra att följa från år till år, vilket bl.a. beror på att begreppen inte definieras.

Riksdagens revisorer anger att de även kunnat konstatera att det i skrivelserna är svårt att se tydliga samband mellan regeringens riktlinjer för den framtida inriktningen och den faktiska medelsfördelningen.

Riksdagens revisorer anser att rapporteringen till riksdagen måste ses över.

Bland *remissinstanserna* framför Kammarkollegiet att den information som i dag lämnas i skrivelsen till riksdagen angående projektbeskrivningar fyller en stor funktion som förmedlare av kunskap om vad arvsfonden används till. Kollegiet anser att om denna information inte lämnas i skrivelsen till riksdagen bör den lämnas på annat sätt.

ESV tillstyrker vad revisorerna anfört om rapporteringen till riksdagen.

Av Arvsfondsdelegationens yttrande framgår att delegationen kommer att ta fasta på de påpekanden revisorerna gjort avseende rapporteringen till riksdagen. Frågan om revisionen av det bokslut som upprättas hos Kammarkollegiet är dock något som delegationen inte disponerar över.

8.3 Användningen av medel ur allmänna arvsfonden 1995/96 – 2000

8.3.1 Utvecklingen av tillgängliga, fördelade och beslutade medel

Av de medel som under ett år tillfallit Allmänna arvsfonden skall en tiondel läggas till fonden. Återstoden skall, tillsammans med årets avkastning, vara tillgänglig för utdelning från och med nästföljande år. Regeringen får dessutom, om omständigheterna föranleder det, till fonden lägga medel som är tillgängliga för utdelning. Medel får också stå kvar för förräntning för att delas ut under kommande år. Medel att fördela under året är förutom det utdelningsbara beloppet även föregående års ej beslutade och utdelade medel samt återbetalda eller ej rekvirerade medel.

I tabell 8.1 redovisas samtliga medel tillgängliga vid slutet av budgetåret, 1994/95–2000, inkl. medel som fördelats men inte slutligt beslutats.

Tabell 8.1 Tillgängliga medel vid slutet av budgetåret, 1994/95-2000

Typ	2000	1999	1998	1997	1995/96 *	1994/95
Årets utdelningsbara medel (från influtna medel och direktavkastning)	281,4	283,9	203,5	252,0	333,3	181,8
Fördelade, ej slutligt beslutade medel från tidigare budgetår	138,1	173,3	173,3	157,8	12,9	23,8
Tillgängliga medel, totalt	419,5	357,2	376,8	409,8	346,3	205,6

Källa: Bokslut för arvsfonden i regeringens årliga skrivelser till riksdagen

* Budgetåret var 18 månader långt. Beloppet motsvarar ca 220 mkr omräknat till 12 månader.

Tabellen uppvisar en kraftig ökning från och med 1999 i nya medel som blir tillgängliga för utdelning varje år genom influtna arvsfondsmedel och direktavkastning. Under 1999–2000 har det varit mycket god utdelning på Kammarkollegiets förvaltning av arvsfondens medel. Dessutom märks en stark och bestående ökning från och med 1997 i överföring av medel mellan budgetår. Ökningen torde ha sin förklaring i de betydande medel som blev tillgängliga efter budgetåret 1995/96, som var 18 månader långt. Numera förefaller en betydande andel av medel som förs över till

kommande budgetår egentligen ha avsatts till särskilda satsningar beslutade av regeringen.

Tidigare hade vanligtvis hela det utdelningsbara beloppet fördelats under budgetåret, liksom de återförda och återbetalda medlen.

8.3.2 Stöd till enskilda målgrupper – exemplet stöd till projekt för barn under 12 år

Stödet från arvsfonden fördelas till projekt till förmån för målgrupperna. Redovisningen av stödet i skrivelsen till riksdagen exemplifieras här med stöd till projekt för barn under 12 år. En genomgång av stöd till ungdomar och till funktionshindrade ger en likartad bild.

Vilka områden som stödet till barn under 12 år inriktas på under varje budgetår under perioden 1995/96–2000 framgår av tabell 8.2. Områdena delas in i särskilda satsningar beslutade av regeringen och stöd till organisationernas egna initiativ. Regeringens satsningar redovisas mer utförligt i avsnitt 8.4. Av tabellen framgår också vilka områden som getts stöd med minst en miljon kronor under olika år. Sammantaget tar de senaste årens redovisningar upp ett stort antal områden för stödgivning. Några utöver regeringens satsningar har fått betydande belopp under alla eller nästa alla år. Exempel är lokaler, familjestöd, utsatta barn och ungdomar, fritid/idrott och datateknik. Andra områden för stöd till organisationernas egna initiativ förekommer bara någon enstaka gång och svarar inte heller för större belopp. Exempel är media, miljö, mobbing, idrottens sociala ansvar och våldsförebyggande.

I tabell 8.3 sammanfattas regeringens angivna prioriteringar i den årliga skrivelsen för stödet till barn under 12 år. Prioriteringarna enligt tabell 8.3 är av två slag. För det första utgörs vissa prioriteringar av pågående eller aviserade särskilda satsningar; under senare tid har några av dessa satsningar omfattat alla målgrupper. För det andra anges en rad prioriteringar som inte kommer till uttryck i avgränsade och beloppsbestämda satsningar. Prioriteringen av dessa områden får antas ha en inverkan dels på bedömningen av vilka ansökningar som är nyskapande eller utvecklande, dels på prioriteringen mellan sådana ansökningar vid medelsbrist.

Prioriteringar som avser särskilda satsningar är givetvis stabila under ett antal år. Även övriga prioriteringar är påfallande stabila, tillsammans är de dessutom relativt vidsträckta.

Stödgivningen till områden som prioriterats i särskilda satsningar har fullföljts, dock ibland med viss fördröjning. Det går nämligen att läsa ur redovisningarna att det inte alltid gått att snabbt få fram tillräckligt många bra projekt som klarar kriterierna för satsningar. Det går däremot inte – med utgångspunkt i det material som sammanfattats i tabellerna 8.2 och 8.3 – att dra någon slutsats om hur övriga angivna prioriteringar kommit till uttryck i stödgivningen. Det finns inte heller i någon av regeringens skrivelser till riksdagen under den aktuella perioden någon redovisning av hur dessa prioriteringar påverkat stödgivningen till organisationernas egna initiativ. Företrädare för Arvsfondsdelegationens kansli har sagt dels att stöd till dessa prioriteringar redovisas inom breda kategorier som familjestöd och utsatta barn och ungdomar, dels att prioriteringarna anger angelägna områden där delegationen fått få projektansökningar.

Tabell 8.2 Redovisade områden för stödgivningen till barn, budgetår 1995/96–2000 under 12 år.

x = området har tilldelats stöd med minst 1 mnkr

x = området har tilldelats stöd med mindre än 1 mnkr

	2000	1999	1998	1997	1995/96
<i>Satsningar</i>					
Barn i vissa storstadsområden		<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>
Drogförebyggande		<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>	
Utveckling och förnyelse av idrott på lokal nivå	<u>x</u>	<u>x</u>			
FN:s barnkonventionen		<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>	
Information/utbildning					
Motverka tobakanvändning	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>		
Rasism, främlingsfientlighet, diskriminering	<u>x</u>				
<i>Organisationers egna initiativ</i>					
Bemötande	x				
Brottsförebyggande			x		x
Datateknik	x	<u>x</u>		<u>x</u>	<u>x</u>
Drogförebyggande	x	x			
Familjestöd	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>
Fritid/idrott	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>	x	x
Främlingsfientlighet			x		x
Hjälpmedel	<u>x</u>		<u>x</u>		
Idrottens sociala ansvar	x				
Information/utbildning	<u>x</u>		<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>
Konsument/ekonomi	x				
Kost och motion	x				
Kultur	<u>x</u>	<u>x</u>	x	x	x
Lokaler	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>
Media					x
Miljö				x	x
Mobbning					x
(Nya) rehabiliteringsmetoder	x				<u>x</u>
Organisationsutveckling			x		x
Tillgänglighet	x				
Utrustning/inventarier		x			x
Utsatta barn och ungdomar	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>	<u>x</u>	x
Väldförebyggande	x				
Världskongressen mot kommersiell sexuell exploatering av barn					<u>x</u>
Övrig utvecklings- och försöksverksamhet					<u>x</u>

* Stöd till ungdomar 12–25 år har getts inom flera satsningar för barn. Några angivna satsningar avser alla målgrupper.

Tabell 8.3 Regeringens prioriteringar för stödgivningen till barn under 12 år enligt den årliga skrivelsen, budgetår 1995/96–2000

	2000	1999	1998	1997	1995/96
<i>Satsningar</i>					
Barn i vissa storstadsområden			x	x	x
FN:s barnkonventionen		x	x	x	x
Alkohol- och drogförebyggande					x
Utveckling och förnyelse av idrott på lokal nivå		x	x		
Främlingsfientlighet mm	x	x			
<i>Övriga angivna prioriteringar</i>					
Barn i vissa storstadsområden		x			
Relationer mellan unga människor	x	x	x		
Bevakning av samhällsfrågor i ett barnperspektiv	x				
Ungdomars inflytande och delaktighet i kultur- och samhällslivet samt i den fysiska planeringen	x				
Utvecklingsarbete av olika slags stöd i föräldraskapet		x	x	x	
Utökat ansvar för vuxenvärlden för barn till psykiskt eller allvarligt sjuka föräldrar som missbrukar alkohol eller annat beroendeframkallande medel		x	x	x	
Barn med enbart en förälder		x	x	x	x
Barn till psykiskt sjuka		x	x	x	x
Barn till missbrukare		x	x	x	
Barn som utsatts för sexuella övergrepp, misshandlats eller varit vittne till våld inom familjen		x	x	x	x
Barn som växer upp i familjehem		x	x		
Barn med neuropsykiatriska problem		x	x	x	
Vissa ytterligare insatser för barn med funktionshinder		x	x	x	
Sommarlovsaktivitet/ koloniverksamhet i vissa storstadsområden				x	x
Barnfamiljer med krigsupplevelser					x

8.3.3 Prioriteringar som avser alla målgrupper

Under senare år har ett antal satsningar beslutats som avser alla målgrupper och inte är avgränsade till bara en målgrupp, se tabell 8.4. Dessa satsningar har anmälts bland regeringens prioriteringar för den framtida stödgivningen, innan de beslutats. Satsningarna fullföljs för närvarande.

Tabell 8.4 Prioriterade områden som avser alla målgrupper

Budgetår	Områden
1995/96	Brukarinflytande genom utvecklingen av kooperativa lösningar i olika former
1997	Idrottsrörelsens utveckling av verksamhet för fondens målgrupper, främst på lokal nivå. Brukarinflytande genom utvecklingen av kooperativa lösningar i olika former
1998	Förnyelse och utveckling av idrottsverksamhet, främst på lokal nivå
1999	Förnyelse och utveckling av idrottsverksamhet, främst på lokal nivå. Projekt som långsiktigt förebygger och motverkar rasism, främlingsfientlighet, intolerans och diskriminering
2000	Förnyelse och utveckling av idrottsverksamhet, främst på lokal nivå. Projekt som långsiktigt förebygger och motverkar rasism, främlingsfientlighet, intolerans och diskriminering

8.4 Regeringens särskilda satsningar

Regeringens särskilda satsningar kan ses som det mest påtagliga uttrycket för regeringens roll att bestämma inriktningen av stödet från arvsfonden. I detta avsnitt redovisas hur många särskilda satsningar som beslutats av regeringen, vilka områden och perioder som varje satsning avser och hur satsningarna har administrerats.

Som framgår av tabell 8.5 har regeringen avsatt eller aviserat avsättningen av ca 639 miljoner kronor till 38 prioriterade områden. Det motsvarar uppskattningsvis ca 30 procent av tillgängliga medel under den aktuella perioden.

Som framgår av tabell 8.6 har stöd till 19 satsningar omfattande ca 354 miljoner kronor handlagts av regeringen/Arvsfondsdelegationen. Stöd till 15 satsningar omfattande ca 182 miljoner kronor

har handlagts av Ungdomsstyrelsen. Stöd till två satsningar omfattande 60 miljoner kronor har handlagts av Folkhälsoinstitutet. Stöd till en del av en satsning omfattande 3 miljoner kronor har handlagts av Handikappombudsmannen. Stöd till två satsningar omfattande 40,6 miljoner kronor har handlagts av Hjälpmedelsinstitutet.

Antalet satsningar som beslutats per budgetår varierar från 2 (1996) till 11 (1998). I genomsnitt (median) har 4 satsningar beslutats per budget år. Oftast pågår satsningarna under tre år. Ibland görs ett uppehåll med ett budgetår i avsättningen av ytterligare medel inom satsningar eftersom redan avsatta medel inte tagits i anspråk. Skälet är att det kan ta viss tid för organisationerna att ta fram relevanta projekt.

Tabell 8.5 Särskilda satsningar beslutade av regeringen fördelade på beslutsmyndighet och områden, del 1

Satsningar per ansvarig myndighet	Tidsperiod (Budgetår)	Beslutade och aviserade medel, mnr
Arvsfondsdelegationen – alla målgrupper		
Utveckling och förnyelse av idrottsverksamhet, främst på lokal nivå	1998-2000	60
Insatser mot rasism, främlingsfientlighet och diskriminering	2001-2003	60
<i>Totalt</i>		120
Arvsfondsdelegationen barn under 12 år		
Barn i vissa storstadsområden	1995-1999	50
FN:s konvention om barns rättigheter	1996-1999	25
<i>Totalt</i>		75
Arvsfondsdelegationen - ungdomar 12-25 år		
Ungdom mot Rasism	1994-1996	5
Skolkooperativ	1995-1999	10
Tittarmakt mot våldsskildringar	1995-1997	2,4
Våld mot unga kvinnor	1997-	2
Kvinnofrid	1998-	2
Ung Kultur	1998-1999	1
Talangsatsning inom handikappidrotten	1998-	9
Unga konsumenter	2001-	10
<i>Totalt</i>		41,4
Arvsfondsdelegationen - personer med funktionshinder		
Invandrare och funktionshinder	1994-1996	10
Kvinnor och handikapp	1994-1996	6
FN:s standardregler (se även Handikapp-ombudsmannen)	1994-1996	7
Alternativa stöd- och boendeformer	1997-2000	30
IT Handikapp: Brukarutbildning	1998-2000	19,4
Personligt brukarstöd	2000-2002	30
Kultur för att minska fördomar om personer med funktionshinder	2000-2002	15
<i>Totalt</i>		117,4
<i>Arvsfondsdelegationen, totalt</i>		353,8

Tabell 8.5 Särskilda satsningar beslutade av regeringen fördelade på beslutsmyndighet och områden, del 2

Satsningar per ansvarig myndighet	Tidsperiod	Belopp, mnkr
<i>Ungdomsstyrelsen – ungdomar 12-25 år</i>		
Ungdomars möjlighet att påverka	1994-1995	7
Utveckling av lokala projekt med arbetslösa ungdomar	1994-1996	10
Ungdomars inflytande i lokalsamhället	1995-1999	20
Synliggöra och stärka flickor	1996-1999	8,75
Ung kultur som förenar unga med och utan invandrarbakgrund	1997-1998	4
Utveckling av samordnade insatser för utsatta ungdomar	1997-2001	30
Spridning av information av goda exempel	1998-	3
Utveckling av ungas egen organisering	1998-2001	30
Ungdomssamarbetet inom Östersjö- och Barentsregionen	1998-	14
Lokal utveckling av ungdomars fritidsverksamhet	1999-2002	20
Ungas egen kultur	1999-2002	15
Ungas egna visioner inför 2000-talet	1999-2001	5
Ungas europainflytande	2000-2001	4
Stärka flickors villkor	2001-	7
Ungas arbete med generationsövergripande frågor	2001-	4
<i>Ungdomsstyrelsen, totalt</i>		<i>181,75</i>
<i>Folkhälsoinstitutet – barn och ungdomar</i>		
Drogförebyggande bland barn och ungdomar	1997-1999	30
Projekt mot tobaksbruk bland barn och ungdomar	1998-2000	30
<i>Folkhälsoinstitutet, totalt</i>		<i>60</i>
<i>Hjälpmiddelsinstitutet personer med funktionshinder</i>		
IT Handikapp: Informationsprojektet Fritt fram	1998-2000	10
IT Handikapp: IT i praktiken	1998-2000	30,6
<i>Handikappombudsmannen - personer med funktionshinder</i>		
FN:s standardregler	1994-1996	3
<i>Regeringens särskilda satsningar, totalt</i>	<i>1994/95-</i>	<i>639,15</i>

Tabell 8.6 Antal satsningar fördelade efter satsningens första år, budgetår 1994/95–2000

Satsningens första år	Antal satsningar	Satsningarnas fördelning på områden
1994/95	6	3 Ungdomar, varav 1 Ungdomsstyrelsen 4 Funktionshindrade: varav 1 delvis hos HO
1995	4	1 Barn, 3 Ungdom, varav 1 Ungdomsstyrelsen
1996	2	1 Barn, 1 Ungdom, varav 1 Ungdomsstyrelsen
1997	5	1 Barn, varav 1 Folkhälsoinstitutet 3 Ungdom, varav 2 Ungdomsstyrelsen 1 Funktionshindrade
1998	11	1 Alla målgrupper 1 Barn, varav 1 Folkhälsoinstitutet 6 Ungdom, varav 3 Ungdomsstyrelsen 3 Funktionshindrade, varav 2 Hjälpmedelsinstitutet
1999	3	3 Ungdom, varav 3 Ungdomsstyrelsen
2000	3	1 Ungdom, varav 1 Ungdomsstyrelsen 2 Funktionshindrade
2001	4	1 Alla målgrupper 3 Ungdom, varav 2 Ungdomsstyrelsen
Alla år	38	Totalt 639,5 mnkr <i>varav</i> 2 Alla målgrupper (120 mnkr) 4 Barn (135 mnkr), varav 2 Folkhälsoinstitutet (60 mnkr) 23 Ungdom (232,25 mnkr), varav 12 Ungdomsstyrelsen (181,75 mnkr) 9 Funktionshindrade (161 mnkr) varav 1 delvis Handikappombudsmannen (3 mnkr), 2 Hjälpmedelsinstitutet (40,6 mnkr)

8.5 Omvärldskontakter

Utredningen har med organisationsföreträdarna tagit upp frågan om hur stor del av de utdelningsbara medlen som regeringen bör avsätta för områden som är angelägna att utveckla.

Organisationsföreträdarna framhåller att ett utmärkande drag för Allmänna arvsfonden är att projektansökningar prövas utifrån allmänt hållna och stabila kriterier som i hög grad tar fasta på målgruppernas egna värderingar och behovsbedömningar. Arvsfonden anses vara i princip ensam om denna inriktning. Organisationsföreträdarna framhåller också att avsättningen av medel till särskilda satsningar minskar utrymmet att stödja just organisationernas egna initiativ. Principiellt kan det ifrågasättas om det inte strider mot tanken med arvsfonden att avsätta medel till i förhand bestämda områden. Rent praktiskt är det svårt att beställa fram projekt för att svara mot en viss satsning, om inte projektbehoven svarar mot en verklighet hos målgrupperna.

Trots dessa förbehåll är det flera organisationsföreträdare som intygat att någon satsning, som tvingat dem att anlägga nya perspektiv, har lett till lyckade projekt som annars inte kommit till stånd, åtminstone med den närmare utformningen som satsningen förutsatte.

Det är enligt organisationsföreträdarna särskilt viktigt att målgrupperna ges utrymme vid uppföljning och utvärdering av satsningar.

8.6 Utredningens överväganden

Utredningen behandlar två frågor mot den redovisade bakgrunden. Dels om regeringen bör avsätta medel, och i så fall hur stor del av de utdelningsbara medlen, för områden som är angelägna att utveckla. Dels vilken information om stödet ur arvsfond som lämpligen bör ingå i den årliga skrivelsen till riksdagen.

8.6.1 Regeringens avsättning av medel till angelägna områden

Bedömning och förslag:

Regeringen bör även i fortsättningen avsätta medel till särskilda satsningar inom områden som är angelägna att utveckla. Andelen av arvsfondsmedlen som avsätts till satsningar bör dock inte ökas markant jämfört med senare år. Ett skäl är att inte ytterligare inskränka medel till målgruppernas egna initiativ. En minskning av de sammanlagda medel som är tillgängliga för stödgivning bör i första hand leda till en begränsning av omfattningen av de särskilda satsningarna.

En tydligare redovisning bör göras av vilken effekt övriga prioriteringar som anges årligen av regeringen får vid stödgivningen. Syftet med att ange dessa prioriteringar bör klargöras.

Regeringen skall enligt lag ange den kommande inriktningen av stödet ur arvsfonden. Regeringens särskilda satsningar förefaller ha utvecklats som svar mot detta lagkrav och dessutom i två ytterligare syften: dels för att driva på utvecklingen inom särskilt angelägna områden, dels för att samlat delegera beslutanderätten i en viss fråga till en annan myndighet än Arvsfondsdelegationen. Det finns givetvis ofta ett nära samband mellan dessa syften. Andelen tillgängliga medel som binds genom särskilda satsningar är olika inom olika områden. Den är klart störst för stödet till ungdomar 12–25 år.

Satsningarna som metod gör det lättare att tydligt följa regeringens prioriteringar. En annan fördel är att ansökningskriterier kan inriktas på t.ex. eftersatta metoder inom ett område. Olika målgruppsorganisationer har också haft positiva erfarenheter av detta arbetssätt. En nackdel, som organisationsföreträdarna framhållit, är att satsningarna kan minska tillgången på medel för stöd till egna initiativ. En annan uppenbar nackdel kan vara att satsningar som beslutas samtidigt med eller i nära samband med politiska handlingsprogram och liknande kan uppfattas som ett sätt att dryga ut tilldelningen av anslagsmedel till ett visst ändamål.

Utredningen har tidigare framhållit att placeringen av arvsfondsfrågorna i Regeringskansliet ger tillgång till särskilt goda omvärlds- och verksamhetskunskaper. Till detta kommer den löpande dialogen mellan regeringen och målgruppernas företrädare. Det är

närmast självklart att dessa förhållanden bör ge regeringen skäl att vilja driva på genom att inrätta särskilda satsningar.

Det förefaller ha funnits en viss tendens under senare tid att binda mera medel genom satsningar. I någon mån kan detta vara en följd av den rikliga tillgången på utdelningsbara medel. Bindningen av medel till satsningar har kunnat ske utan att väsentligt minska på de medel som är tillgängliga för organisationernas egna initiativ. Den rikliga tillgången på utdelningsbara medel kan dock inte väntas fortsätta.

Det bör understrykas att det ligger ett stort värde, både praktiskt och demokratiskt, i att regeringen kompletterar de prioriteringar den enligt lag skall redovisa genom att öppet ange hur mycket stöd som bör avsättas till ett visst område. Som framgått är det dessutom bara de beloppsbestämda satsningarnas genomslag som går att bedöma efteråt. Genomslaget för övriga prioriteringar kan inte mer än undantagsvis värderas utifrån tillgänglig information i regeringens skrivelser till riksdagen.

Utredningen ser således ett värde i att uttryckligen avsätta medel till områden som är angelägna att utveckla. Utredningen ser det också som en naturlig följd av den överblick regeringen besitter och av lagkrav. Slutsatsen är att regeringen även i fortsättning bör avsätta medel till särskilda satsningar. Andelen av arvsfondsmedlen som avsätts till satsningar bör dock inte ökas markant jämfört med senare år. Ett skäl är att inte ytterligare inskränka medel till målgruppernas egna initiativ. En minskning av de sammanlagda medel som är tillgängliga för stödgivning bör i första hand leda till en begränsning av omfattningen av de särskilda satsningarna.

Ambitionen bör vara att samlat ange de tänkta satsningars omfattning redan i redovisningen till riksdagen.

Syftet med övriga prioriteringar som anges av regeringen utan beloppsbestämning bör klargöras. En tydligare redovisning bör göras av vilken egentlig effekt dessa prioriteringar får vid stödgivningen. Denna information kan vara till nytta för både riksdagen och målgruppernas organisationer.

8.6.2 Redovisningen av stödet från arvsfonden i den årliga skrivelsen till riksdagen

Bedömning och förslag:

Redovisningen i den årliga skrivelsen bör ses över och göras mer åskådlig. Programmet för uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring bör vara en central del i skrivelsen.

Alla myndigheters verksamhet med arvsfonden bör redovisas. Redovisningen av medelshanteringen på Kammarkollegiet bör kompletteras med en tydlig flerårig redovisning av hur de utdelningsbara medlen utvecklas och disponeras.

Nyttan av att presentera beslutade projekt i form av en utförlig bilaga till den årliga skrivelsen bör övervägas

Utredningen anser att redovisningen av stödet från arvsfonden i den årliga skrivelsen till riksdagen bör ses över och göras mer åskådlig. Programmet för uppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring bör vara en central del i skrivelsen. Redovisningen av regeringens prioriteringar har berörts i förra avsnittet; utredningen anser att dessa prioriteringar skall redovisas samlat och att de skall vara avgränsade och uppföljningsbara.

Samtliga myndigheters handläggning bör redovisas i skrivelsen på ett enhetligt sätt med utgångspunkt i den verksamhetsberättelse för stödgivningen från arvsfonden som Arvsfondsdelegationen föreslår svara för. Alla kostnader för stödgivning, m.m. bör redovisas, både inom Regeringskansliet och vid andra berörda myndigheter. Det sker inte på ett tydligt och fullständigt sätt idag.

Det bör vidare övervägas om principerna för att bestämma kostnaderna för arvsfondsverksamheten vid Regeringskansliet leder till en underskattning av de faktiska kostnaderna. Enligt utredningens bedömning är påslaget för administrativt stöd, lokaler m.m. mycket lågt beräknat.

Utredningen anser att nyttan av att presentera beslutade projekt just i form av en utförlig bilaga till den årliga skrivelsen bör övervägas. Utredningen är också införstådd med att projektredovisningen följer riktlinjer angivna av socialutskottet. Dessa riktlinjer angavs dock för omkring tio år sedan. Sedan dess har omfattningen och inriktningen av underlaget till riksdagen från t.ex. budgetarbetet och resultatstyrningen ändrat karaktär och blivit mera överskådligt och inriktat på effektbedömningar. Ett exempel på denna utveckling är budgetpropositionen. Riksdagens revisorer

har också ifrågasatt skrivelsens tyngdpunkt i den detaljerade projektredovisningen. Utredningen anser mot denna bakgrund att omfattningen av projektredovisningen bör omprövas. Utredningen noterar att ny teknik, inte minst Internet, erbjuder nya och effektiva sätt att sprida denna information till olika intressenter.

Redovisningen i skrivelsen av medelshanteringen på Kammarkollegiet bör kompletteras med en tydlig flerårig redovisning av hur de utdelningsbara medlen utvecklas och disponeras genom stödgivningen. För att underlätta denna redovisning bör objektplanen för stödet från arvsfonden ses över. Vidare bör en del information som f.n. lämnas som bilaga till Kammarkollegiets bokslutas med på ett tydligare sätt i redovisningen till riksdagen.

Redovisningen till riksdagen bör innehålla ett tydligt ställningstagande till eventuella betydande överskott av utdelningsbara medel. Det gäller särskilt om överskotten är bestående. Regeringen bör också redovisa ett ställningstagande till dimensioneringen av Arvsfondsdelegationens kansli.

9 Krav på auktoriserad eller godkänd revisor

9.1 Uppdrag enligt direktiven

Utredningen skall överväga behovet av ett krav att stödmottagarnas redovisningar för hur de beviljade medlen använts skall vara bestyrkta av en auktoriserad eller godkänd revisor. Utredningen skall också föreslå hur ett sådant krav bör utformas, om den anser att kravet bör införas.

9.2 Nuvarande reglering och praxis

Mottagare av stöd skall enligt 11 § lagen om Allmänna arvsfonden föreläggas att inom viss tid efter mottagandet av medlen skriftligen redovisa hur medlen använts.

Enligt specialmotiveringen till 11 § bör föreskrifter om detta meddelas redan i beslutet om stöd. Av besluten bör också framgå konsekvenserna av om redovisningen inte lämnas inom föreskriven tid, dvs. att stödet i sådant fall skall betalas tillbaka till arvsfonden.

9.2.1 Arvsfondsdelegationens tillämpning av gällande regler

Enligt praxis för regeringens och Arvsfondsdelegationens beslut skall redovisningen lämnas till Arvsfondsdelegationen senast vid den tidpunkt som anges i beslutet om stöd. Redovisningen skall vara bestyrkt av vederbörande revisor, vilket för mindre föreningar ofta är föreningens revisor. Något krav på ett bestyrkande av godkänd eller auktoriserad revisor ställs inte i regeringens och Arvsfondsdelegationens beslut om stöd ur arvsfonden.

Ungdomsstyrelsen följer i princip samma praxis som Arvsfondsdelegationen vid sin handläggning av bidrag som finansieras ur Allmänna arvsfonden.

Redovisningar som lämnas av handikapporganisationerna är oftast granskade och bestyrkta av auktoriserad eller godkänd revisor. Dessa projekt är dock i genomsnitt större än projekt för övriga målgrupper. Enligt Riksdagens revisorers kartläggning, som avser 1999, var således

- 48 procent (eller 69 av 165) av bifallen i barnprojekt belopp över 300 000 kr
- 22 procent (eller 29 av 132) av bifallen i ungdomsprojekt belopp över 300 000 kr
- 67 procent (eller 121 av 181) av bifallen i projekt för funktionshindrade belopp över 300 000 kr.

Utredningens genomgång av projektredovisningar som lämnats in under 2001 visar att nästan alla redovisningar som avser stöd över 1 miljon kronor är bestyrkta av en auktoriserad eller godkänd revisor.

9.2.2 Förslag av 1991 års Arvsfondsutredning

Skyldigheten att redovisa mottagna arvsfondsmedel lagreglerades vid behandlingen av 1991 års Arvsfondsutredning. Propositionens förslag om redovisning av arvsfondsmedel, som sedan blev lag, överensstämde dock inte med utredningens förslag.

Enligt utredningens förslag skulle den som beviljats stöd ur fonden vara skyldig att på begäran ge Arvsfondsdelegationen eller den myndighet som annars beviljat stödet de upplysningar och handlingar som behövs för granskningen. Betänkandets lagförslag hade följande lydelse:

Den myndighet som regeringen bestämmer får granska hur stöd ur arvsfonden används.

Myndigheten har rätt att vid granskningen:

1. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för granskningen, och
2. få tillträde till områden och lokaler, dock inte bostäder eller andra privata utrymmen.

Granskningsmyndigheten får begära handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i andra stycket 1–2.

Punkt 2 i förslaget tog sikte på investeringsstödet.

Frågan kommenteras i propositionen (s 28):

Utredaren har i detta sammanhang också föreslagit en regel enligt vilken Arvsfondsdelegationen skulle få granska hur mottagaren har använt stödet ur arvsfonden. I det syftet skulle delegationen få kräva in upplysningar och handlingar och få tillträde till områden och andra lokaler än bostäder för att utföra granskningen. För att genomföra åtgärderna skulle delegationen få begära handräckning av kronofogdemyndigheten. Förslaget har avstyrkts av Sveriges Advokatsamfund. Regeringen anser att de föreslagna befogenheterna skulle utgöra alltför ingripande åtgärder i det sammanhang som det här är fråga om. Regeringen finner därför att det är tillfyllest att den ansvariga myndigheten har möjlighet att kräva in en redovisning av hur stödet använts och, om en tillfredsställande sådan inte inkommer, aktualisera frågan om återkrav av stödet.

9.3 Riksdagens revisorers granskning

Riksdagens revisorer föreslog att stöd på högre belopp, förslagsvis stöd som beviljats av regeringen, föranleder krav på revision av auktoriserad eller godkänd revisor. Kravet leder till en ökad insyn i de projekt som erhåller stora belopp från arvsfonden samt en mer oberoende revision. Det innebär dessutom en höjd kompetens på revisionen.

I sin inledande granskningsrapport hade revisorerna ansett att kravet dessutom skulle innebära en höjd kompetens på revisionen. Revisorerna hade konstaterat att krav på kvalificerad revisor diskuterats tidigare, men förslaget hade ansetts leda till alltför höga kostnader för projekten. Revisorerna bedömde att behovet av en kvalificerad och extern revision är störst i större projekt.

Vid remissbehandlingen tillstyrkte ESV revisorernas förslag om återrapportering av projekten och den centrala uppföljningen av verksamheten. Verket ville, liksom revisorerna, betona att de höjda kraven på återrapportering främst bör gälla stöd på högre belopp.

Arvsfondsdelegationen fann inga skäl att invända mot förslaget om kvalificerad revision för projekt över en viss storlek. Delegationen hade dock påpekat i samband med revisorernas granskning att det troligtvis skulle innebära ökade kostnader för projekten.

Ungdomsstyrelsen instämde i förslaget om kravet på kvalificerad revisor vid projekt som erhållit större belopp. Styrelsen tyckte dessutom att det är rimligt att Arvsfondsdelegationens kansli tillfredsställer föreningsrevisorernas önskan om riktlinjer och anvisningar vid revisionen av projekten.

Följande hade framkommit vid Riksdagens revisorers granskning kring den ekonomiska redovisningen.

Föreningarnas revisorer anser att det oftast råder god ordning i projekten. I den mån revisorerna har några synpunkter är det vanligtvis små noteringar som inte föranleder några anmärkningar i revisionsberättelserna. Det är inte ovanligt att en redovisningskonsult är inhyrd för att sköta den löpande bokföringen eller att kommunens revisor hjälper till.

Flera av de intervjuade menar dock att det inte skulle vara till nackdel om arvsfonden ställde krav på att en auktoriserad eller godkänd revisor skulle granska redovisningen. Man uppfattar att detta skulle vara viktigt ur två aspekter: kompetens och integritet. Det är inte ovanligt att föreningsrevisorerna eller lekmannarevisorerna saknar tillräckliga kunskaper i redovisning och revision. Oberoendet hos "en till föreningen närstående" kan dessutom ifrågasättas. Tilltron till projektens redovisning skulle stärkas med en extern granskning, menar flera av de intervjuade.

I dag täcker inte arvsfondens medel kostnader för redovisning och revision. Flera av de intervjuade anser dock att ett visst stöd till detta skulle vara en fördel. Att anlita en kvalificerad revisor behöver inte alltid innebära höga kostnader, enligt de intervjuade revisorerna. Om projekten är i god ordning tar inte en granskning lång tid i anspråk.

Det är trots allt ofta kvalificerade revisorer som har sammanställt de ekonomiska redovisningarna, särskilt i de större föreningarna och de större projekten.

Vissa föreningsrevisorer känner en osäkerhet om vad revisionen skall omfatta och vad redovisningen till arvsfonden skall inkludera. Det efterfrågas riktlinjer och anvisningar om vad redovisningen och revisionen skall omfatta.

9.4 Regler och praxis vid annat stöd till ideell verksamhet

I detta avsnitt redovisas regler och praxis hos statliga myndigheter och kommuner för bidrag till viss ideell verksamhet. Uppgifter om krav vid redovisning av EU-bidrag nämns också i sammanhanget.

9.4.1 Statliga myndigheter

I detta avsnitt redovisas vad som kommit fram i kontakter med några bidragsgivande myndigheter, bl.a. i samband med ett möte för nätverket för centrala bidragsgivare till ungdomsorganisationer den 17 oktober 2001.

Integrationsverket

Integrationsverket fördelar bl.a. stöd till integrationsprojekt enligt förordningen (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration. Följande bidragsformer finns: organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. En organisation som fått bidrag skall enligt förordningen lämna Integrationsverket de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelse och andra uppgifter som verket bestämmer (13 §). För organisations- och verksamhetsbidrag krävs att den ekonomiska redovisningen bestyrks av en extern revisor. Integrationsverket har dessutom nyligen infört ett krav på godkänd revisor för projektbidrag över 300 000 kr. Verket ger dock sällan bidrag som överstiger detta belopp.

Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen fördelar grundbidrag och särskilt bidrag till centrala barn- och ungdomsorganisationer enligt förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Denna förordning har ersatts av förordning (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Den nya förordningen kommer att tillämpas första gången bidragsåret 2004.

Ungdomsstyrelsen är också programkontor för EU-programmet Ungdom. Finansiering sker med medel från Europeiska kommissionen.

Enligt 17 § förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer är en organisation som har tagit emot bidrag enligt denna förordning skyldig att lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser samt andra uppgifter som Ungdomsstyrelsen bestämmer. Motsvarande regel finns i 13 § i den nya förordningen. Ungdomsstyrelsen får enligt båda förordningarna meddela verkställighetsföreskrifter.

Krav på auktoriserad revisor ställs enligt Ungdomsstyrelsens föreskrift (SKOLFS 1994:38). Bidragsbeloppen här är stora. För 2001 fördelades 71,5 miljoner kronor i grundbidrag till 62 centrala barn- och ungdomsorganisationer, det lägsta bidraget var på drygt 330 000 kr, 44 av organisationer fick bidrag på över 500 000 kr. Krav på auktoriserad eller godkänd revisor gäller också för redovisning av bidragen till särskild verksamhet, som kan vara betydligt mindre.

Folkhälsoinstitutet

Folkhälsoinstitutet (FHI) fördelar projektbidrag till förebyggande insatser mot spridning av HIV/aids. Vid redovisningen accepterar FHI att endast den projektansvarige eller motsvarande undertecknar redovisningen. Ett villkor för bidragen från FHI är att RRV, om RRV så begär, skall beredas tillfälle till granskning av hur medlen disponerats och få tillgång till de uppgifter som behövs för en sådan granskning.

Statens kulturråd

Statens kulturråd fördelar bidrag inom en lång rad områden. Som villkor för bidragen gäller enligt uppgifter vid utredningens seminarium om uppföljning och utvärdering att en ekonomisk redovisning skall lämnas. Den ekonomiska redovisningen skall styrkas med verifikationer avseende de kostnader som täckts av bidraget från kulturrådet eller av revisor styrkta uppgifter om kostnaderna.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har regeringens uppdrag att fördela statsbidrag till riksorganisationer verksamma inom det sociala området och inom handikappområdet. De organisationer som får del av de båda bidragen arbetar redan med auktoriserade eller godkända revisorer.

Fördelningen av *bidrag inom det sociala området* regleras i förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. Bidraget uppgick till drygt 55 miljoner kronor för 1999 och fördelades till totalt 58 organisationer. Bidraget fördelas efter hörande av Folkhälsoinstitutet.

Ett villkor för att få bidrag är att organisationen ”kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser”. Socialstyrelsen ställer höga krav på den ekonomiska förvaltningen. I enlighet med § 8 i förordningen kräver Socialstyrelsen förutom bokslutet även en ekonomisk halvårsrapport. Socialstyrelsen kan ensam eller tillsammans med Riksrevisionsverket eller revisionsbyrå när som helst kräva att få ta del av den ekonomiska förvaltningen.

Fördelningen av *bidrag inom handikappområdet* regleras i förordningen (2000:7) om statsbidrag till handikapporganisationer. Statsbidraget utgår under 2001 med 157 miljoner kronor fördelade på 53 handikapporganisationer. Bidraget betalas ut kvartalsvis i förskott. Det kravet för bidrag som finns inom det sociala området är att organisationen kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser saknas inom detta område.

Förordningarna om Socialstyrelsens organisationsbidrag innehåller således en regel som innebär att den organisation som beviljats bidrag är skyldig att på Socialstyrelsens begäran lämna det underlag som behövs för myndighetens granskning. Villkoret ingår i själva förordningen om statsbidrag till handikapporganisationer; villkoret skall enligt förordningen om bidrag inom det sociala området ingå i Socialstyrelsens villkor för bidraget.

Justitiedepartementet: utvecklingsarbete för den svenska folkstyrelsen

Justitiedepartementet bereder ärenden om stöd enligt förordningen (2000:648) om statliga projektbidrag för utvecklingsarbete för den svenska folkstyrelsen. Bidragen lämnas för projekt inom ramen för ett nationellt utvecklingsarbete för den svenska folkstyrelsen. Bidrag kan ges till bestämda projekt av folkbildningskaraktär som har god spridning och som syftar till att stimulera deltagandet i den demokratiska processen. Bidrag kan också ges för att utvärdera sådana projekt.

Enligt förordningen skall den som har tagit emot bidrag lämna en slutredovisning till Justitiedepartementet senast en månad efter det att projektet har slutförts. Redovisningen skall överskådligt visa hur det beviljade bidraget har utnyttjats och innehålla uppgift om genomförda aktiviteter. Redovisningen skall vara bestyrkt av en auktoriserad eller godkänd revisor eller av organisationens revisor samt av den som är projektansvarig.

Samlingslokaler och icke-statliga kulturlokaler

Samlingslokaldellegationen vid Boverket fördelar stöd till allmänna samlingslokaler och icke-statliga kulturlokaler. Inga krav ställs på bestyrkande av revisorer. Den som söker stöd till allmänna samlingslokaler föreslår en person som skall utföra en besiktning och granska kostnaderna. Boverket anvisar sedan en person som gör granskningen och besiktningen när projektet slutförts. För icke-statliga kulturlokaler är det länsstyrelsen som utser en förrättningsman för att utföra slutbesiktningen.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan det konstateras att av de myndigheter som undersökts är det i princip endast Integrationsverket som har krav att även projektredovisningar bestyrks av auktoriserad eller godkänd revisor. I detta fall har beloppsgränsen satts till 300 000 kr. I Integrationsverkets fall uppges kravet på auktoriserad eller godkänd revisor främst ha vuxit fram som ett sätt att stärka utomstående tilltro till projektens redovisning.

I flera fall finns krav att ansökningar om det generella organisationsstödet bestyrks av auktoriserad eller godkänd revisor; skälet här uppges vara att kunna fastställa medlemsantalet och liknande siffror utan att en myndighet går direkt in i ideella föreningars interna papper. I dessa fall kan ett externt bestyrkande krävas både av ansökningshandlingar, som innehåller uppgifter om medlemsantal och verksamhet, och av den ekonomiska redovisningen för det verksamhetsår som bidraget avsett.

Oftast har myndigheter i förordning getts möjlighet att begära in det underlag från bidragsmottagare som behövs för en granskning av redovisningen.

Ett krav på auktoriserad eller godkänd revisor vid redovisning av projektbidrag kan ses som ett sätt att visa för tredje man att allmänna medel hanteras noggrant. Organisationer som får stora bidrag är i regel så stora att de redan anlitar egna godkända eller auktoriserade revisorer. Samtidigt har inget framkommit som skulle tyda på att ett sådant krav skulle motsvaras av brister i den ekonomiska redovisningen av projekt som får stöd från de myndigheter utredningen varit i kontakt med. Däremot ansåg många som utredningen varit i kontakt med att verksamhetsredovisning från projekt behöver utvecklas och att mera resurser bör läggas på verksamhetsuppföljning, utvärdering och erfarenhetsåterföring.

9.4.2 Kommuner

Utredningen har också kontaktat ett antal större kommuner med eget revisionskontor. Undersökningen visar sammanfattningsvis att kommunerna har andra förutsättningar för sin bidragsgivning och litar till en noggrann egen uppföljning av den stödmottagande organisationen. Det innebär att extern revision inte blir aktuell. Större kommuner har tillgång till egna professionella revisorer. Vid projekt där kommuner är medsökande kan kommunens revisorer användas; här kan det vara lättare att ställa krav på bestyrkande, men den kostnadsökning som följer kan tänkas minska kommunens intresse av att medverka.

I *Göteborgs stad* ställs inga krav på godkänd eller auktoriserad revisor i samband med det generella aktivitetsbidraget till föreningar eller riktade bidrag till föreningars verksamhet eller investeringar. Inte heller *Malmö stad* ställer sådana krav. I båda kommunerna prövas ansökningar av en kommunal nämnd. Kommunerna

kräver in den årliga verksamhetsberättelsen från alla föreningar som får ekonomiskt stöd och granskar noggrant verifikationer för utgifterna, särskilt för större belopp. I Göteborg är det kommunen som efter egen kontroll själv betalar av bidragsmottagaren godkända fakturor.

I Göteborgs följer kommunen noggrant byggprojekt som fått bidrag genom både besiktningar och ekonomiska uppföljningar. Malmö ger inte bidrag till investeringar utan går i borgen för föreningars lån. Staden anser sig ha tillräckligt god inblick i föreningarnas ekonomi för att göra sådana riskbedömningar.

Stockholms stads regler för aktivitetsbidrag och andra bidrag till föreningar finns tillgängliga på stadens hemsida och innehåller inte krav på godkänd eller auktoriserad revisor.

Enligt en kontakt med *STAREV*, ett samarbetsorgan för kommuner och landsting med egna revisionskontor, finns sannolikt stor variation in kommunal praxis. Men den nära kontakten med föreningslivet och kännedom om lokala organisationer präglar arbetet med bidragen.

9.4.3 EU-bidrag

EU-bidrag har i utredningens kommun- och myndighetskontakter angetts kunna förutsätta bestyrkande av revisorer även vid mindre belopp. Det är inte känt i vilken utsträckning projekt som får arvsfondsmedel också har medel från EU eller från annan som ställer krav på auktoriserad eller godkänd revisor.

9.5 Utredningens externa kontakter

9.5.1 Målgruppernas syn på krav på godkänd eller auktoriserad revisor

Vid utredningens kontakter med företrädare för målgrupperna har det framkommit att synen på revisorskrav är delad. Det uppges kosta 3–15 tusen kronor att anlita en extern revisor, vilket är ett problem för småprojekt. Det är enklare för större organisationer som har mycket revisorskontakter. En viss skepsis finns till att auktoriserade revisorer tillför tillräckligt med sin granskning; det blir i vart fall en ytterligare tröskel för lokalt initierade projekt. Det uttrycks också tveksamhet om godkända eller auktoriserade revi-

sorer tar småuppdrag, om de inte redan har kontakt med föreningen. Uppfattningarna skiftade om i vilken utsträckning det går att få täckning för fasta administrativa kostnader i arvsfondsprojekt – eventuellt med inbakat revisorsarvode från arvsfonden. Flera organisationer ansåg att stödet också bör täcka kostnaden för ett bestyrkande, om det anses viktigt.

9.6 Bedömningar och förslag

Bedömningar och förslag:

Arvsfondsdelegationen och andra myndigheter som beslutar om stöd ur fonden ges rätt att begära det underlag som behövs för granskning av stödmottagarens redovisning från den som har tagit emot stöd ur Allmänna arvsfonden. Arvsfondsdelegationen bör undersöka om informationen till de förtroendevalda revisorerna om förutsättningar för bestyrkande bör förbättras.

Inget krav införs på att den ekonomiska redovisningen av stöd från arvsfonden skall vara bestyrkt av en auktoriserad eller godkänd revisor. Ett sådant krav är ovanligt för projektbidrag från staten eller andra stödgivare inom dessa områden. Inga problem har påtalats med den ekonomiska redovisningen av arvsfondsprojekt som skulle avhjälpas väsentligen genom ett generellt krav på ett externt bestyrkande av den ekonomiska redovisningen.

Utredningen anser att inget krav bör införas på att den ekonomiska redovisningen av stöd från arvsfonden skall vara bestyrkt av en auktoriserad eller godkänd revisor. Utredningens undersökningar har visat att ett sådant krav är ovanligt för projektbidrag från staten eller andra stödgivare inom dessa områden. Krav på godkänd eller auktoriserad revisor förekommer oftast vid s.k. organisationsbidrag, som är ett generellt verksamhetsstöd och som avser större belopp. Dessa bidrag går oftast till organisationer som redan har samarbete med externa revisorer.

Utredningen konstaterar vidare att inga problem påtalats med den ekonomiska redovisningen av arvsfondsprojekt som skulle avhjälpas väsentligen genom ett generellt krav på ett externt bestyrkande av den ekonomiska redovisningen. Utredningens intryck är att den ekonomiska redovisningen från arvsfondsprojekten allmänt håller hög kvalitet och att Arvsfondsdelegationen och Ungdomsstyrelsen gör en noggrann granskning av

dessa redovisningar. Enligt utredningens mening är det därför angelägnare att inrikta uppföljnings- och kontrollresurserna på att utveckla uppföljningen av verksamheten i projekten.

Riksdagens revisorer har föreslagit att kravet på auktoriserad eller godkänd revisor bara skulle avse högre belopp, förslagsvis stöd som beviljas av regeringen.

Utredningen har erfarit att de flesta mottagare av större belopp redan anlitar auktoriserad eller godkänd revisor vid sin redovisning av arvsfondsmedel. Att i detta läge göra ett bestyrkande av auktoriserad eller godkänd revisor obligatorisk kan betraktas som en onödig reglering som kan vara kostnadsdrivande. Om kravet även skulle gälla mindre projekt skulle det kunna förhindra att projekt, främst på regional och lokal nivå, som annars hade fått stöd från arvsfonden kommer till stånd.

Utredningen noterar att bidragsgivande myndigheter i regel getts möjligheter i förordning att begära in från bidragsmottagare det underlag som behövs för en granskning av redovisningen. I vissa fall görs en precisering till "de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelse och andra uppgifter som (myndigheten) bestämmer". Motsvarande regler föreslogs för stödet från arvsfonden av 1991 års Arvsfondsutredning.

Utredningen bedömer att en sådan regel bör införas för stödet från arvsfonden. Den som har tagit emot stöd ur Allmänna arvsfonden skall på Arvsfondsdelegationens begäran lämna det underlag som behövs för granskning av stödmottagarens redovisning. Utredningen erinrar om att den myndighet som beslutar om stöd ur arvsfonden har möjlighet enligt 11 § arvsfonslagen att i ett visst fall i samband med bidragsbeslutet ställa högre krav än normalt på redovisning av ett projekt som får stöd, om det behövs.

Arvsfondsdelegationen bör undersöka om informationen till de förtroendevalda revisorerna om förutsättningarna för bestyrkande bör förbättras. Det är lämpligt att delegationen i sammanhanget informerar sig om andra myndigheters information om redovisning av beviljat stöd.

10 Reglering av praxis för lokalstödet

10.1 Utredningens uppdrag

Enligt 6 § lagen om Allmänna arvsfonden kan stöd, om det bedöms som särskilt angeläget, lämnas som bidrag till anläggningar, lokaler och utrustning. Enligt regeringens och Arvsfondsdelegationens praxis ställs det villkor för stödet till anläggningar och lokaler (*lokalstöd*). Så skall t.ex. hela eller del av stödet återbetalas, om den lokal stödet avser används för annat ändamål inom en tioårsperiod.

Utredaren skall överväga om och på vilket sätt denna praxis skall bli föremål för reglering.

10.2 Lagreglering av återbetalning av stöd från arvsfonden

Praxis om återbetalning av stöd från arvsfonden lagreglerades i den nya arvsfondslagen 1994. Enligt 12 § skall stöd ur fonden betalas tillbaka

1. om stödet inte har förbrukats inom angiven tid eller för avsett ändamål,
2. om mottagaren inte inom föreskriven tid har lämnat redovisning enligt 11 §,
3. om mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att stöd ur fonden har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta.

Om den myndighet till vilken redovisning lämnas finner att det finns skäl att överväga ett åläggande för mottagaren att betala tillbaka stöd ur fonden, skall ärendet enligt 13 § överlämnas till Kammarkollegiet, som beslutar i frågan. Kammarkollegiet får, om det finns särskilda skäl, besluta att mottagaren helt eller delvis befrias från återbetalningsskyldighet.

Gällande praxis om återbetalning av lokalstödet vid ändrad användning fördes dock inte över till arvsfondslagen. Frågan om en ev. återbetalning av lokalstöd berördes inte heller i avsnitten om återbetalningsskyldighet i förarbetena (prop. 1993/94:124 avsnitt 4.5, SOU 1992:120 avsnitt 5.4).

10.3 Praxis om lokalstöd hos regeringen och Arvsfondsdelegationen

Lokalstöd beviljas genom beslut av Arvsfondsdelegationen eller regeringen. Sedan 1994 har lokalstödet villkorats i samband med undertecknande av förbindelse vid rekvisition av medel. Stödmottagare informeras om återbetalningsvillkoren för beviljat stöd till lokaler i samband med beslutet om stöd. Enligt denna information innebär förbindelsen att stödmottagaren förbinder sig att utan egen vinning upplåta lokalen till andra barn-, ungdoms- och handikappgrupper om det inte väsentligt inkräktar på den egna verksamheten.

Enligt ett regeringsbeslut från 1985 (Socialdepartementet, Regeringsbeslut 16, 1985-05-28) skall den som beviljats stöd ur fonden återbetala så stor del av stödet som regeringen bestämmer om den verksamhet som avses med stödet upphör, flyttas eller undergår annan väsentlig förändring inom tio år efter det stödet beviljades. Enligt detta regeringsbeslut, som bifogas samtliga regeringsbeslut om lokalstöd, är det regeringen, dvs. inte Kammarkollegiet, som beslutar om återbetalning av stödet. Information till mottagare av lokalstöd som beslutats av Arvsfondsdelegationen anger att det är Kammarkollegiet som enligt 13 § arvsfondsagen beslutar återbetalning.

Gällande praxis även för stöd som beviljats av delegationen innebär att den som fått lokalstöd skall betala tillbaka en del av medlen, om lokalen eller anläggningen som stödet avsett, används till annat ändamål eller säljs till annan som inte skall använda den för samma ändamål. Enligt praxis "avskrivs" alltså stödet med tio procent per år. Om fastigheten säljs efter 10-årsperioden betraktas stödet som "avskrivet".

Tanken bakom denna praxis är att stödet till lokaler och rekreationsanläggningar innebär en form av förmögenhetsuppbyggnad hos stödmottagaren.

Det finns f.n. inga regler om medgivande att ändra användningen av eller sälja en lokal eller anläggning under tioårsperioden.

10.4 Reglering av återbetalning av statliga investeringsstöd

Regler om återkrav av bidrag finns i ett tiotal författningar om generellt eller riktat stöd till bostadsförsörjning. I dessa förordningar kan bidrag återkrävas helt eller delvis under en period av tio år eller i vissa fall fem år om bostäderna används för annat ändamål än som förutsattes när bidraget beviljades. I inget fall finns särskilda avskrivningsregler i författningen.

De senast beslutade reglerna finns i förordningen (2001:531) om statligt investeringsbidrag för nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist och förordningen (2000:588) om statligt investeringsbidrag för anordnande av bostäder för studenter.

Enligt *förordningen (2001:531) om statligt investeringsbidrag för nybyggnad av bostäder som upplåts med hyresrätt i områden med bostadsbrist* skall mottagaren av bidraget skriftligen utfästa sig att använda de bostäder som bidraget avser för de ändamål och i enlighet med de villkor som förutsattes när bidraget beviljades. Vidare skall mottagaren förbinda sig att inte inom tio år överlåta det eller de hus som innehåller dessa bostäder till någon som avser att använda bostäderna för annat ändamål eller med andra villkor. Länsstyrelsen får besluta om återkrav av utbetalt bidrag helt eller delvis om bl.a. bostäderna används för annat ändamål än som förutsattes när bidraget beviljades eller med andra villkor än vad som anges i förordningen. Boverket får helt eller delvis befria bidragsmottagaren från återbetalningsskyldighet om det finns särskilda skäl. Dessa skäl är främst ekonomiska.

Enligt *förordningen (2000:588) om statligt investeringsbidrag för anordnande av bostäder för studenter* skall mottagaren av bidraget förbinda sig att under en tid av fem år, räknat från dagen för utbetalningen, använda de bostäder som bidraget avser för det ändamål och med de villkor som förutsattes när bidraget beviljades. Vidare skall mottagaren förbinda sig att under samma tid inte överlåta det eller de hus som innehåller dessa bostäder till någon som avser att använda bostäderna för annat ändamål eller med andra villkor. Länsstyrelsen skall enligt förordningen besluta om återkrav helt eller delvis av utbetalt bidrag om bl.a. bostäderna används för annat ändamål eller med andra villkor inom den angivna tiden. Bidraget skall dock i detta fall endast återkrävas om bidragsmottagaren insett eller borde ha insett att bostäderna skulle

komma att användas för annat ändamål eller med andra villkor. Boverket får helt eller delvis befria bidragsmottagaren från återbetalningsskyldighet om det finns särskilda skäl.

Regler om återkrav av bidrag finns också i *förordningen (1996:1593) om bidrag till allmänna samlingslokaler*. Enligt förordningen får Boverket besluta om återbetalning av bidraget helt eller delvis endast om bl.a. lokalen utan medgivande av Boverket upphör att vara allmän samlingslokal innan 25 år förflutit från den dag då ansökan om bidrag gavs in till verket. Motsvarande återbetalningsregler finns dock inte för stödet enligt förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler, vilket dock i första hand skall avse läns museer.

I praxis har hänsyn inte tagits vid prövning av investeringsbidrag till bostäder till att ett en del av tiden gått, eftersom den som mottagit bidrag varit medveten om vilka villkor som gällt för stödet. Det innebär att någon avskrivning av bidragsbeloppet inte gjorts. Även vid samlingslokalstödet har återkrav av hela beloppet skett.

Av de tre tidsfrister på fem, tio och 25 år som förekommer i dessa författningar kan tioårsfristen anses ansluta till den "vanliga" preskriptionstiden för fordringar enligt 1 § preskriptionslagen (1981:130).

10.5 Bedömningar och förslag

Bedömningar och förslag:

Gällande praxis om stödet till lokaler och anläggningar bör regleras i lag. Den som beviljas stöd från arvsfonden till lokaler och anläggningar skall förbinda sig att under en tid av tio år använda den lokal eller anläggning som stödet avser för det ändamål och med de villkor som förutsattes när stödet beviljades. Om lokalen eller anläggningen får ändrad användning eller säljs inom tioårsperioden skall stödet återbetalas helt eller delvis. Som riktmärke bör gälla att det belopp som skall återbetalas minskas med tio procent för varje år som gått sedan stödet beviljades. Om det finns särskilda skäl kan stödmottagaren befrias från återbetalningsskyldigheten.

En möjlighet bör införas att söka om medgivande att ändra användningen av eller sälja en lokal eller anläggning. Arvsfondsdelegationen bör besluta i dessa ärenden.

Utredningen anser att praxis vid återkrav av lokalstödet bör regleras i arvsfondslagen. Utredningen finner att den praxis som tillämpas är rimlig med hänsyn till de regler som finns om återbetalning av statligt investeringsstöd inom andra områden. En tidsfrist på tio år ligger i linje med reglerna inom andra områden. Ett krav på en förbindelse från stödmottagaren finns också på andra områden. Möjligheten att skriva av en del av stödet finns också på andra områden, men verkar ibland tillämpas mera strängt än motsvarande praxis för stöd från arvsfonden. Det gäller även när stödmottagaren är en ideell organisation.

Enligt gällande praxis måste den som får stöd till lokaler eller anläggningar underteckna en förbindelse vid rekvisition av medel. Även kravet på att göra en förbindelse bör författningsregleras på samma sätt som för stöd till bostadsinvesteringar. Ett skäl är den genomgripande sanktion som kan gälla vid försäljning eller ändrad användning av lokalen eller anläggningen. Den som beviljas stöd från arvsfonden till lokaler och anläggningar skall förbinda sig att under en tid av tio år använda den lokal eller anläggning som stödet avser för det ändamål och med de villkor som förutsattes när stödet beviljades.

Om lokalen eller anläggningen får ändrad användning eller säljs inom tioårsperioden skall stödet återbetalas helt eller delvis. Som riktmärke bör gälla att det belopp som skall återbetalas vid ändrad användning eller försäljning utan Arvsfondsdelegationens medgivande motsvarar det beviljade stödet minskat med tio procent för varje år som gått sedan stödet beviljades. Denna princip för avskrivning behöver inte framgå av arvsfondslagen. Om det finns särskilda skäl bör stödmottagaren kunna befrias från återbetalningsskyldigheten.

Det är enligt 13 § arvsfondslagen Kammarkollegiet som på begäran av den stödbeviljande myndigheten beslutar om återbetalningsskyldigheten enligt nuvarande 12 §. Skäl kan enligt författningskommentaren i prop. 1993/94:124 s. 39 vara att underlåtenheten att uppfylla villkoren för stöd varit ursäktlig, av ringa betydelse eller att ett återbetalningskrav skulle drabba orimligt hårt.

Utredningen anser att en möjlighet bör införas att söka om medgivande att ändra användningen av eller sälja en lokal eller anläggning. Arvsfondsdelegationen bör besluta i dessa ärenden. Regeln bör föras in i arvsfondslagen. Liknande regler finns för visst statligt investeringsstöd till ideella organisationer. Ett skäl att lämna ett sådant medgivande kan vara om stödet lämnats till lokaler och den aktuella fastighetens marknadsvärde sjunkit kraftigt sedan stödet beviljades.

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden

10 a §

Bestämmelsen innehåller en regel om att den som beviljas stöd från arvsfonden till lokaler och anläggningar skall förbinda sig att under en tid av tio år använda den lokal eller anläggning som stödet avser för det ändamål och med de villkor som förutsattes när stödet beviljades. Bestämmelsen har sin förebild i regler om statligt investeringsstöd, som redovisas i avsnitt 10.4.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 10.5.

11 §

Ett nytt stycke införs med en regel om att den som har tagit emot stöd ur Allmänna arvsfonden skall lämna det underlag som behövs för granskning av stödmottagarens redovisning på begäran av den myndigheten till vilken redovisningen lämnas.

Bestämmelsen motsvarar den regel om beslutsmyndighetens möjlighet att granska underlaget för en stödmottagares redovisning som brukar finnas för statligt stöd till liknande verksamhet. Sådana regler redovisas i avsnitt 9.4. En liknande regel föreslogs för stödet från arvsfonden i Allmänna arvsfonden (SOU 1992:120), se avsnitt 9.2.2.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 9.6.

12 §

Ett nytt stycke införs med en regel om att stöd till lokaler eller anläggningar helt eller delvis skall återbetalas om lokalen eller anläggningen får ändrad användning eller säljs inom tioårsperioden utan Arvsfondsdelegationens medgivande. Ett skäl att lämna ett sådant medgivande kan vara om stödet lämnats till lokaler och den aktuella fastighetens marknadsvärde sjunkit kraftigt sedan stödet beviljades. Bestämmelsen har en förebild i regler om statligt investeringsstöd, som redovisas i avsnitt 10.4.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 10.5.

I 13 § arvsfondslagen finns en bestämmelse om att Kammarkollegiet beslutar om befrielse från återbetalningsskyldighet om den myndighet till vilken redovisning lämnas finner att det finns skäl att överväga ett åläggande för mottagaren att betala tillbaka stöd ur fonden.

16 a §

Bestämmelsen innehåller en regel om att Kammarkollegiet varje år före februari månads utgång till regeringen skall lämna en årsredovisning för kapitalförvaltningen av Allmänna arvsfonden avseende det senast avslutade räkenskapsåret. Årsredovisningen skall upprättas enligt årsredovisningslagen (1995:1554). Det innebär att årsredovisningen skall innehålla förvaltningsberättelse, resultaträkning, balansräkning och noter. Riksrevisionen granskar årsredovisningen för Allmänna arvsfonden.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 4.4.2.

31 §

Tillägg görs i bestämmelsen med innebörd dels att regeringen i redovisningen till riksdagen skall redovisa hur Allmänna arvsfonden förvaltats under föregående räkenskapsår, dels att en årsredovisning för kapitalförvaltningen av arvsfonden skall fogas till redovisningen.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 4.4.2.

11.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:952) om Allmänna arvsfonden

3 §

En ändring görs i punkt b med innebörd att beloppsgränsen för när Arvsfondsdelegationen skall lämna över ärenden om stöd ur Allmänna arvsfonden, som delegationen anser bör få stöd, höjs från 300 000 till en miljon kr

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 6.6.

4 c §

I bestämmelsens andra stycke görs ett tillägg med innebörd att Arvsfondsdelegationen varje år före februari månads utgång skall till regeringen lämna en verksamhetsberättelse med en samlad redovisning av myndigheters stödgivning från Allmänna arvsfonden avseende det senast avslutade räkenskapsåret. Riksrevisionen förutsätts granska verksamhetsberättelsen och delegationens redovisning för sin stödgivning, eftersom dessa dokument avser statlig verksamhet.

Skyldigheter för myndigheter som ges i uppdrag att fördela stöd ur arvsfonden att lämna erforderligt underlag för redovisningen till Arvsfondsdelegationen regleras inte i förordningen. Regeringen förutsätts i varje särskilt fall besluta att myndigheten skall lämna sådant underlag.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 4.5.3.

4 e §

Bestämmelsen innehåller en regel om att Arvsfondsdelegationen beslutar om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter.

Bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 4.5.3.

Källförteckning

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 16, 1985-05-28, Socialdepartementet
Regeringsbeslut förordningsmotiv Civildepartementet 1987:5
Regeringsbeslut 35, 1991-06-20, Socialdepartementet
Regeringsbeslut om Normering av avgränsning och uppställningsformer som grund för Ekonomistyrningsverkets underlag till årsredovisningen för staten 2000 (regeringsbeslut 4, 2001-01-25, Fi2000/4140)

Regeringsskrivelser

Skr. 1996/97:125 redovisning av fördelning av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 1995/96
Skr. 1997/98:125 redovisning av fördelning av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 1997
Skr. 1998/99:125 redovisning av fördelning av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 1998
Skr. 1999/2000:125 redovisning av fördelning av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 1999
Skr. 1999/2000:150 Årsredovisning för staten 1999
Skr. 2000/2001:101 Årsredovisning för staten 2000
Skr. 2000/2001:125 redovisning av fördelning av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 2000
Skr. 2001/2002:101 Årsredovisning för staten 2001

Förslag i Riksdagen

Riksdagens revisorer, Riksdagens revisorerers förslag angående Allmänna arvsfonden, 1999/2000:RR9
Riksdagens styrelse, Förs. 1999/2000:RS1

Propositioner

- Prop. 1928:21 med förslag till lag om arv m.m.
Prop. 1928:195 med förslag till vissa ändringar i förordningen om arvsskatt m.m.
Prop. 1969:83 med förslag till ändring i lagen om allmänna arvsfonden m.m.
Prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen
Prop. 1993/94:9 om stiftelser
Prop. 1993/94:124 om allmänna arvsfonden
Prop. 1994/95:150, bilaga 7
Prop. 1995/96:61 Former för verksamheten
Prop. 1995/96:220 Lag om statsbudgeten
Prop. 1997/98:136 om statlig förvaltning i medborgarnas tjänst
Prop. 2001/02:73 Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen

Utskottsbetänkanden

- Bet. 1989/90:SoU29 om Allmänna arvsfonden
Bet. 1991/92:SoU13 om Allmänna arvsfonden
Bet. 1995/96;KU1 om Förvaltningsmyndigheters ledning
Bet. 2000/01:KU8 om Riksdagen och den statliga revisionen
Bet. 2000/01:SoU15 Redovisning av fördelning av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 2000

SOU-serien

- Förslag till lag om arv m.m.* (SOU 1925:43)
Allmänna arvsfonden (SOU 1967:2)
Allmänna arvsfonden (SOU 1992:120)
Effektivare ledning i statliga myndigheter (SOU 1993:58)
Former för statlig verksamhet (SOU 1994:147)
Utvärdering av LOK-stödets effekter i Historia, ekonomi & forskning, *Fem rapporter om idrott* (SOU 1998:33)
Regler för riksrevisionen (SOU 2001:97)

Kommittédirektiv

Dir. 2001:117 En översyn av verksförordningen

Departementsserien

Ds 1994:117 *Utvärdering i offentliga sektorn – problem och lösningar*

Domstolsavgöranden

NJA I 1931:58, För arv, som tillfallit allmänna arvsfonden, ansågs arvsskatt ej skola erläggas
Förhandsbesked (Dnr 74-96/I) om Kammarkollegiets skattskyldighet för mervärdesskatt för sin fond- och förmögenhetsförvaltning, Skatterättsnämnden,

Tryckta skrifter

Arvsfondsdelegationen, *Projektkatalog 2001*

Arvsfondsdelegationen, *Årsbok 2001*

Att mäta effekter, RRV, rapport 1996:6

EA 2001 *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet, ESV, 2001*

Effektiv Styrelse, Statskontoret, 1997

En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsplan, Regeringskansliet, 2000

En offentligrättslig översikt, Statskontoret, Rapport 1996:25

FIDO Lathund för självutvärdering av projekt, Integrationsverket, 2000

Kommittéer, råd, delegationer, arbetsgrupper m.m., Statsrådsberedningen, 1984

Kunskapslyftet som modell – adhocrati eller byråkrati?, Statskontoret, Rapport 1998:20

Lathund för rapportering och redovisning av integrationsprojekt, Integrationsverket, 2001

Lindhagen och Lind, *Den nya arvslagen*, PA Norstedt och Söners Förlag, Stockholm, 1929

- Nilsson-Stjernquist, *Riksdagen och kronans fasta egendom, Tolknings- och tillämpningen av § 77 regeringsformen*. CWK Gleerup, Lund, 1955
- NJA II 1928 s 586
- Resultatstyrning i myndigheten – en situationsanpassad ansats*, RRV, Rapport 1996:13
- Riksdagens revisorer, Allmänna arvsfonden, rapport 1999/2000:2
- Saldeen, *Successionsrätt*, första upplagan, Iustus förlag, 1998
- Malmström/Saldeen, *Successionsrätt*, sjunde upplagan, Iustus förlag
- Staten i omvandling 1998*, Statskontoret, Rapport 1998:15
- Statens nämndmyndigheter*, Statskontoret, Rapport 1997A och B, 1997
- Strömberg, *Allmänt och enskilt i den offentliga rätten*, Förvaltningsrättslig Tidskrift 1985, s. 49
- Strömberg, *Allmän Förvaltningsrätt*, 20 upplagan, 2000
- Sundberg, *Staten, kronan och myndigheterna Några anteckningar*, *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 1954, s. 319
- Sundström, *Behörighet för kronans organ att vara part i rättegång*, Svensk Juristtidning, 1950
- Utvärdera för bättre beslut*, Statskontoret, Rapport 2001:22
- Walin, *Kommentar till Ärvdabalken Del 1*, fjärde upplagan, 1993, Norstedts Blå Bibliotek
- Walin, *Kommentar till Ärvdabalken Del 1*, femte upplagan 2000, Norstedts Blå Bibliotek
- Årliga rapporten till regeringen 1999*, RRV, (RRV 1999:22)

Annat skriftligt material

- Arbetsordningen för Arvsfondsdelegationen
- Riksdagens revisorer, Förstudie om Allmänna arvsfonden
- Rapport om statsbudgetens avgränsning, VESTA BA, 2000-03-08

Webb-sidor

www.arvsfonden.nu

Kommittédirektiv



Allmänna arvsfondens och
Arvsfondsdelegationens rättsliga
ställning m.m.

**Dir.
2000:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning m.m.

Utredaren skall

- kartlägga och analysera de regler som gäller för Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationen, bl.a. den rättsliga ställningen och de regler som gäller redovisning och revision av fonden och delegationen,
- med utgångspunkt i de genomförda analyserna överväga alternativa modeller för fondens och delegationens verksamhet. Utredaren skall föreslå den modell som bäst tillgodoser intentionerna bakom lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden och samtidigt löser de problem som identifierats.

Utredaren skall dessutom bl.a. se över villkoren kring det s.k. lokalstödet.

Bakgrund

1991 års Arvsfondsutredning

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse med redovisning för fördelningen av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 1988/89 (skr. 1989/90:131) uttalade Socialutskottet (bet. 1989/90:SoU29) att regeringen gett ändamåls-

paragrafen en vid tolkning. Utskottet uttalade också att det av det redovisade materialet inte gått att helt klarlägga om utdelningen av medel till stat och kommun skett i överensstämmelse med ändamålsbestämmelsen. Med anledning av en hemställan från utskottet gav riksdagen regeringen till känn (rskr. 1989/90:318) att en översyn borde göras av arvsfondens ändamålsbestämmelse i syfte att bl.a. klarlägga om utdelningen av medel till stat och kommun skett i överensstämmelse med ändamålsparagrafen. Mot bakgrund av detta tillkallades i januari 1991 en särskild utredare för att bl.a. göra denna översyn. Utredningen, som antog namnet 1991 års arvsfondsutredning, lämnade i november 1992 betänkandet Allmänna arvsfonden (SOU 1992:120).

Med betänkandet som underlag föreslog regeringen vissa ändringar och förtydliganden i fråga om arvsfondens ändamål och användningsområde, beslutanderätt m.m. (prop. 1993/94:124). Den övergripande beslutanderätten skulle ligga kvar hos regeringen men en ny statlig myndighet, Arvsfondsdelegationen, skulle besluta om stöd ur fonden inom de ramar och riktlinjer som regeringen bestämmer. Riksdagen antog därefter en ny lag om arvsfonden; lagen om Allmänna arvsfonden, vilken trädde i kraft den 1 juli 1994. Allmänna arvsfonden förvaltas liksom tidigare av Kammarkollegiet.

Riksdagens revisorers rapport m.m.

Regeringen lämnar varje år till riksdagen en skrivelse med redovisning av fördelningen av medel från Allmänna arvsfonden under föregående år. I samband med riksdagens behandling av skrivelsen med redovisning av budgetåret 1999 (skr. 1999/2000:125) och Riksdagens revisorers förslag angående Allmänna arvsfonden (förs. 1999/2000:RR9) har Socialutskottet uttalat att Riksdagens revisorers rapport ger stöd för att flera olika frågeställningar i anslutning till Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationen bör bli föremål för ytterligare utredning (bet. 2000/01:SoU2). Riksdagen har gett regeringen till känn att

regeringen borde tillsätta en utredning med uppdrag att ge en allsidig belysning av olika frågeställningar i sammanhanget samt, om det behövs, föreslå förändringar.

Uppdraget

Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning samt redovisning och revision av verksamheten

Utredaren skall kartlägga och analysera de regler som gäller Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationen, bl.a. den rättsliga ställningen och de regler som gäller redovisning och revision. Med utgångspunkt i de genomförda analyserna skall utredaren överväga alternativa modeller för fondens och delegationens verksamhet.

Varje modell skall granskas utifrån bl.a. följande aspekter.

- Avveckling av dödsbon
- Bevakning av Allmänna arvsfondens intressen
- Förvaltning av Allmänna arvsfonden
- Utbetalning av stöd
- Fördelning av stöd
- Kostnadseffektivitet
- Organisatorisk tillhörighet/placering
- Erfarenhetsspridning
- Uppföljning och utvärdering.

Utredaren skall föreslå den modell som bäst tillgodoser intentionerna bakom lagen om Allmänna arvsfonden och samtidigt löser de problem som identifierats.

Auktoriserad eller godkänd revisor

Varje mottagare av stöd skall, i enlighet med 11 § lagen om Allmänna arvsfonden, lämna en redovisning för hur de beviljade medlen använts. Redovisningen skall lämnas till Arvsfondsdelegationen senast vid den tidpunkt som anges i beslutet om stöd. Den skall vara bestyrkt av vederbörande revisor, vilket för

mindre föreningar ofta är synonymt med föreningens revisor. Redovisningar som lämnas av t.ex. handikapporganisationerna är oftast granskade och bestyrkta av auktoriserad eller godkänd revisor. Något krav på godkänd eller auktoriserad revisor finns dock inte.

Utredaren skall överväga behovet av och, om det behövs, föreslå hur ett krav på auktoriserad eller godkänd revisor skall utformas.

Uppföljning och utvärdering

Till Arvsfondsdelegationens uppgifter hör enligt förordningen (1994:952) om Allmänna arvsfonden bl.a. att följa upp projekt som beviljats stöd.

Varje mottagare av stöd skall senast vid den tidpunkt som finns angiven i beslutet lämna en skriftlig redogörelse för det genomförda projektet. Anvisningar för sådana redogörelser bifogas beslutet. Medel för dokumentation och utvärdering ingår oftast i det beviljade beloppet. För projekt för vilka beviljats stöd med ett högt belopp, ställs oftast särskilda krav på utvärdering.

Utredaren skall överväga och föreslå metoder som kan påvisa långsiktiga effekter av projekt som genomförs med stöd ur Allmänna arvsfonden.

Redovisning till riksdagen

Regeringen skall enligt 31 § lagen om Allmänna arvsfonden varje år till riksdagen redovisa hur arvsfondsmedlen föregående budgetår fördelats samt ange den kommande inriktningen av stödet.

Utredaren skall, bl.a. med utgångspunkt i de senaste fem årens regeringsskrivelser till riksdagen, överväga om regeringen bör avsätta medel, och i så fall hur stor del av de utdelningsbara medlen, för områden som är angelägna att utveckla.

Lokalstöd

Enligt 6 § lagen om Allmänna arvsfonden kan stöd, om det bedöms som särskilt angeläget, lämnas som bidrag till anläggningar, lokaler och utrustning. Enligt regeringens och Arvsfondsdelegationens praxis ställs det villkor för stödet till anläggningar och lokaler. Så skall t.ex. hela eller del av stödet återbetalas, om den lokal stödet avser används för annat ändamål inom en tioårsperiod.

Utredaren skall överväga om och på vilket sätt denna praxis skall bli föremål för reglering.

Samråd

Utredaren skall samråda med Kammarkollegiet, andra berörda myndigheter samt med organisationer som bedriver ideell verksamhet till förmån för fondens målgrupper, dvs. barn, ungdomar och personer med funktionshinder.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall lämna de förslag till författningsändringar och förändringar i övrigt som översynen kan ge anledning till.

Utredaren skall redovisa sitt arbete till regeringen senast den 1 november 2001.

(Socialdepartementet).

Tilläggsdirektiv



Allmänna arvsfondens och
Arvsfondsdelegationens rättsliga
ställning m.m.

**Dir.
2001:89**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 november 2001.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 7 december 2000 (dir. 2000:91) tillkallade chefen för socialdepartementet en särskild utredare med uppdrag att se över Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning m.m. (S 2000:06).

Utredaren skall enligt direktiven redovisa sitt arbete till regeringen senast den 1 november 2001.

Med ändring av denna tidpunkt skall utredaren slutredovisa sitt arbete senast den 31 januari 2002.

(Socialdepartementet).