



RiR 2024:2

Allmänna arvsfonden

– pengar som söker mening

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

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



Riksrevisionen

RiR 2024:2

ISBN 978-91-7086-680-7

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Roland Lundgren

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-02-16
Diarienummer: 2022/1002
RiR 2024:2

Till: Riksdagen

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

Allmänna arvsfonden

– pengar som söker mening

Riksrevisionen har granskat Allmänna arvsfonden. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Frida Widmalm har varit föredragande. Revisorn Angelica Wiséen och enhetschefen Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Frida Widmalm

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet, Socialdepartementet
Kammarkollegiet, Arvsfondsdelegationen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	12
2 Allmänna arvsfonden och dess bidragsgivning	15
2.1 Skapades 1928 – ska främja allmännyttiga ändamål	15
2.2 Allmänna arvsfondens projektbidragsgivning	18
3 Från ansökan till beviljat projektbidrag	22
3.1 Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund	22
3.2 Ansökningar som beviljats projektbidrag 2020–2022	23
3.3 Kammarkollegiets handläggning av projektansökningar	28
3.4 Arvsfondsdelegationen beslutar om projektbidrag	30
4 Förkontroll av organisationer som söker projektbidrag	35
4.1 Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund	36
4.2 Kammarkollegiets förkontroll följer en god struktur	36
4.3 Ekonomisk, organiserad och demokratihotande brottslighet hos personer och organisationer med projektbidrag från Allmänna arvsfonden	37
4.4 Uppgifter från Skatteverket visar problem med ideella föreningar som har projektbidrag	40
5 Kammarkollegiets kontroll av utbetalade bidrag	45
5.1 Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund	45
5.2 Kammarkollegiets kontroll av samtliga pågående projekt	46
5.3 God riskanalys men hög felfrekvens i urvalskontrollen	48
5.4 Urvalskontrollen utförs enligt goda rutiner men det finns stora problemområden	52
5.5 Riksrevisionens urvalskontroll på alternativa riskfaktorer – högre felfrekvens och många oklarheter	55
6 Allmänna arvsfonden – behövs en nyordning?	60
6.1 Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund	60
6.2 Motiven bakom införandet av Allmänna arvsfonden	61
6.3 Förändringar över tid	62
6.4 Arvsfond – en internationellt ovanlig modell	64
6.5 Lagstiftning medför att fonden växer	67
7 Slutsatser och rekommendationer	69
7.1 Slutsatser	69
7.2 Rekommendationer	76
Referenslista	78
Bilaga 1. Metod och genomförande	82
Bilaga 2. Allmänna arvsfondens tillkomst och historiska utveckling	90
Bilaga 3. Internationell utblick	98

Sammanfattning

Riksrevisionens granskning visar att systemet med Allmänna arvsfonden varken fungerar ändamålsenligt eller effektivt. De brister som vi funnit i granskningen i kombination med det faktum att tiden sprungit ifrån själva förutsättningarna för systemet med en fristående arvsfond medför att vi bedömer att en process bör inledas med målet att avveckla systemet med Allmänna arvsfonden. En helt ny ordning för hur arven efter avlidna utan arvingar eller testamente ska hanteras, bör tas fram.

Riksrevisionen har inte granskat alla delar av Allmänna arvsfondens verksamhet. Det vi har funnit i de delar vi har granskat medför ändå att vi drar den övergripande slutsatsen att ett nytt system för hur arven efter avlidna personer utan arvingar eller testamente bör tas fram och ersätta Allmänna arvsfonden. En rimlig utgångspunkt för en sådan nyordning är att arven hanteras inom statens budget.

Alltför ofta söks medel från Allmänna arvsfonden på en väl tilltagen budget då man vet att ansökan kommer att bli föremål för dialog

Riksrevisionen bedömer att ansökningarna om projektbidrag från Allmänna arvsfonden ofta omfattar en överdriven bemanning och budget. Kammarkollegiets handläggning av ansökningarna innebär att man för en extensiv dialog med den sökande organisationen om design, bemanning och budget. Förfarandet lämnar hjälp till den sökande, men innebär också att sökande organisationer vet att den budget de ansöker om blir utgångspunkten för en dialog. Riksrevisionen gör bedömningen att det första budgetäskandet från sökande organisation ofta i det närmaste kan ses som ett förhandlingsbud. Eftersom det råder låg konkurrens om bidragspengarna riskerar långa, coachande dialoger om projektansökans utformning leda till dålig hushållning med arven efter de avlidna.

Många riskprojekt och oegentligheter – kontrollen behöver bli bättre

Kammarkollegiets kontroll av organisationer som söker projektbidrag är inte tillräckligt effektiv när det gäller att upptäcka organisationer som saknar kapacitet att driva stora projekt eller är oseriösa. Därför upptäcks många fel senare – i kontrollen av pågående projekt. Riksrevisionens granskning visar att konsekvenserna för den som gör allvarliga fel inte är tillräckligt kännbara. Det medför att kontrollens preventiva effekt är för låg. Riksrevisionens kontroller av ett eget riskurval fann fler och allvarligare fel än Kammarkollegiets, framför allt i form av dubbla anställningar och närståendesituationer.

Ekonomisk, organiserad och demokratihotande brottslighet bland de som driver arvsfondsprojekt

Riksrevisionens granskning visar att det finns en historik av ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och demokratihotande brottslighet bland anställda och firmatecknare i pågående arvsfondsprojekt. Både projektaktiva personer och själva organisationerna som fått projektbidrag ur Allmänna arvsfonden är dessutom kraftigt överrepresenterade i penningtvätsregistret. Detta innebär förstås inte per automatik att de också har använt arvsfondsbidraget på ett brottsligt sätt, men det är allvarligt om personer med ett brottsligt förflutet söker sig till och tilldelas bidrag från Allmänna arvsfonden. Förhållandet är en indikation på att bidragen kan komma att användas i olagliga syften, vilket är extra allvarligt då det rör sig om arven efter avlidna personer.

En ny ordning för att hantera arven efter avlidna utan arvingar eller testamente behövs

Även om kontrollen skulle stärkas och lagändringar skulle möjliggöra utökade kontrollmöjligheter för Kammarkollegiet så är det ändå Riksrevisionens bedömning att det finns för mycket pengar att dela ut i förhållande till angelägna projekt. Detta hänger i sin tur ihop med bidragsvillkoren. De senaste tio åren har fondens intäkter överstigit utgifterna och antalet bidragsansökningar har inte ökat i tillräcklig utsträckning för att vända den utvecklingen. En sådan bestående obalans är inte hållbar.

Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att regeringen behöver ta steg med sikte på en ny ordning för hur arven efter avlidna utan arvingar eller testamente ska hanteras ändamålsenligt, effektivt och med respekt för de avlidna. Riksrevisionens granskning visar att motsvarande arv i flera jämförbara länder tillfaller staten och att statens budget, med den demokratiska beslutsprocess som omgärdar den, anses bättre lämpad för en effektiv prioritering mellan olika behov i samhället.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att nuvarande system med Allmänna arvsfonden avvecklas och att ett nytt system för att hantera arv efter avlidna utan arvingar och testamente införs, förslagsvis inom statens budget. Att utreda och utforma hur ett sådant nytt system ska se ut kan ta tid, och under den tiden behöver dagens system förbättras i flera avseenden. Vi lämnar därför ytterligare ett antal rekommendationer som behövs för att avhjälpa bristerna i dagens system.

Rekommendationer till regeringen

- Inled en process med målet att avveckla systemet med Allmänna arvsfonden. Ta fram en ny ordning för hur arven efter avlidna utan arvingar eller testamente ska hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt samt med respekt för de avlidna.
- Intensifiera arbetet för att myndigheter i sin bidragsgivning inte gynnar ekonomisk, organiserad och demokratihotande brottslighet. Det behövs bland annat lagstiftning som reglerar gemensamma demokrativillkor och större möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.
- Ge uppdrag åt lämplig myndighet att upprätta ett företrädarregister för ideella föreningar som uppbär offentliga bidrag, där föreningens styrelseledamöter, firmatecknare och revisorer registreras.
- Säkerställ att lämplig myndighet inrättar en central databas som omfattar alla tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som fått del av sådant stöd.

Rekommendationer till Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen

- Arbeta för att förbättra hela kedjan från handläggning och kontroll av ansökningar, till utformandet av beslutsunderlag och besluten om projektbidrag.
- Förbättra förkontrollen, framför allt genom att upprätta en förteckning över firmatecknare, kontrollera dessas identitet och folkbokföringsadress samt att de inte har skulder eller näringsförbud.
- Utred vilka möjligheter det finns att direkt från ansökande organisationer ta in och hantera deklaraionsuppgifter och utdrag från skattekonto.
- Upprätthåll ett väldimensionerat slumpurval i kontrollen av pågående projekt och utbetalda bidrag. Förbättra riskanalysen genom en förteckning över firmatecknare och anställda i arvsfondsprojekt.
- Bedöm begångna fel hårdare, med mer kännbara konsekvenser, så att kontrollsystemet blir mer preventivt. Utnyttja i högre utsträckning möjligheten till återkrav för grövre förseelser.
- Överväg en centralt upphandlad redovisningstjänst för alla projekt som uppbär finansiering från Allmänna arvsfonden.

1 Inledning

För snart hundra år sedan beslutade riksdagen att ta bort kusiner från arvsordningen. Det ökande antalet arv som därmed skulle sakna arvingar skulle avsättas till en särskild fond, Allmänna arvsfonden. För att arven skulle komma kommande generationer till godo, skulle fondens pengar bekosta uppbyggandet av samhällsinstitutioner för barn och unga. I dag ska fonden främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för målgrupperna barn, ungdomar, äldre personer och personer med funktionsnedsättning.¹ Fonden har genom åren lämnat betydelsefulla bidrag till samhällets utveckling. I början finansierades föregångare till förskolor samt barn- och mödravårdscentraler och senare färdtjänst och personlig assistans. Som arvsfondsprojekt började också Bris hjälptelefon, Minds Självmordslinje och Glada Hudikteatern.²

Under 2022 hade Allmänna arvsfonden intäkter på 1 160 miljoner kronor och 780 miljoner kronor betalades ut i bidrag. I december 2022 var marknadsvärdet av fondens tillgångar 12,3 miljarder kronor. Två myndigheter ansvarar för fonden: Arvsfondsdelegationen beslutar om bidragen och Kammarkollegiet administrerar ansökningar, kontrollerar organisationer och utbetalade bidrag, sköter fondens kapitalförvaltning, hanterar dödsbon med mera.

1.1 Motiv till granskning

Riksrevisionen har granskat Allmänna arvsfonden eftersom det finns en risk för att arven som tillfaller fonden inte kommer till nytta på tänkt sätt och att förtroendet för fonden därför minskar.

Regeringen betonade i sitt direktiv till 2017 års arvsfondsutredning att det är viktigt att såväl allmänheten som personer som berörs av fondens rätt till arv har ett högt förtroende för verksamheten.³

Under senare år har den ekonomiska och organiserade brottsligheten mot välfärdssystemen ökat, vilket är systemhotande.⁴ Företag såväl som ideella föreningar och stiftelser missbrukas av kriminella aktörer för att få del av bidragsmedel från det offentliga.⁵ Riksrevisionen har i tidigare granskningar konstaterat att kontrollen av statens bidrag till civilsamhället är för svag. Allmänna arvsfonden är en av många aktörer som ger bidrag till civilsamhällets organisationer.

¹ 1 kap. 1 § lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden.

² Allmänna arvsfonden, "Fondens historia – Allmänna arvsfonden", hämtad 2023-10-02.

³ Dir. 2017:68, s. 1–2.

⁴ Skr. 2023/24:67, s. 3–6.

⁵ Skr. 2023/24:67, s. 23.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är:

Är systemet med Allmänna arvsfonden sådant att det kan fungera ändamålsenligt och effektivt?

Den besvaras genom följande delfrågor:

1. Är Kammarkollegiets handläggning av projektansökningar effektiv och har Arvsfondsdelegationen ett tillräckligt gott beslutsunderlag för sina beslut om projektbidrag?
2. Har Kammarkollegiet en effektiv kontroll av organisationer och utbetalda projektbidrag?
3. Har regeringen styrt Allmänna arvsfonden så att verksamheten passar samtidens förutsättningar?

Delfrågorna 1 och 2 fokuserar på verksamhetsåren 2020–2022. Under delfråga 2 har vi även samlat in uppgifter från arvsfondsprojekt som pågick under mars 2023. I delfråga 3 granskar vi hur Allmänna arvsfondens styrning har utvecklats sedan starten med fokus på dagens situation.

1.2.1 Avgränsningar

Allmänna arvsfonden har flera olika delar och vi har avgränsat granskningens omfattning. För det första har vi avgränsat bort de delar av verksamheten som måste hanteras oavsett system, det vill säga hanteringen av dödsbon, testamentesfrågor, arvsavstående med mera. Vi har också avgränsat bort kapitalförvaltningen av fonden. Fondens övriga intäkter, framför allt från metallåtervinning omfattas inte heller av granskningen.

Allmänna arvsfonden delar ut två slags bidrag: projektbidrag och så kallade lokalstöd. Det senare är ett bidrag som ges för att delfinansiera ny-, om- och tillbyggnader av lokaler och anläggningar. Dessa bidrag omfattas inte av granskningen och det gör inte heller uppföljning och utvärdering av bidragsverksamheten.

När det gäller Kammarkollegiets handläggning av projektansökningar och kontroll har vi valt ut väsentliga delar för granskning. I kapitel 3, 4 och 5 framgår vilka delar i handläggningen och kontrollen vi har granskat och inte. Se också bilaga 1.

1.3 Bedömningsgrunder

I granskningen utgår Riksrevisionen från vissa bedömningsgrunder för att bedöma om handläggningen, beslutsunderlagen, kontrollen och styrningen är effektiva. De presenteras kort i detta avsnitt och utvecklas vidare i respektive kapitel (3–6).

1.3.1 Allmänna arvsfonden styrs av lagar och förordningar

Allmänna arvsfonden är en självständig fond, skild från statens budget. Verksamheten hanteras på riksdagens uppdrag av regeringen och myndigheterna Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet. Verksamheten reglerades till och med den 30 juni 2021 genom lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden och förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden. Sedan dess regleras verksamheten genom lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden (arvsfondslagen) och förordningen (2021:403) om Allmänna arvsfonden (arvsfondsförordningen). Allmänna arvsfonden behöver förtjäna allmänhetens förtroende och reflektera respekt för avlidna och anhöriga.⁶ Detta uppnås genom att uppfylla fondens syfte och genom att bidragsgivningen uppfyller vad arvsfondslagen reglerar om den. Därutöver ska all statlig verksamhet bedrivas effektivt och med god hushållning.⁷

1.3.2 Bedömningsgrund för delfråga 1 – handläggning av ansökningar och beslutsunderlag

Enligt förvaltningslagen (2017:203) ska ärenden handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt och myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan tillvarata sina intressen.⁸ I Allmänna arvsfondens ansökningsprocess ska Kammarkollegiet också vara sakliga och opartiska så att likabehandling uppnås.⁹

Det beslutsunderlag som Arvsfondsdelegationen får från Kammarkollegiet måste på ett välunderbyggt och transparent sätt omfatta information om projektets syfte, planerade aktiviteter och budget samt information om hur det uppfyller arvsfondslagens och arvsfondsförordningens krav. Vidare ska man hushålla väl med statens medel.¹⁰ Vad det innebär mer precis återkommer vi till i kapitel 3 där vi utvecklar Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund för detta.

1.3.3 Bedömningsgrund för delfråga 2 – kontroll av organisationer och utbetalade bidrag

Kammarkollegiets ledning ansvarar för att det finns en process som säkerställer att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och förebygger att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan,

⁶ Dir. 2017:68, s. 1–2.

⁷ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁸ 6, 9 §§ förvaltningslagen (2017:900).

⁹ 5 § andra stycket förvaltningslagen.

¹⁰ 9 § förvaltningslagen.

bedrägeri och andra oegentligheter.¹¹ För att kunna göra det på ett effektivt sätt ska myndigheten göra en riskanalys, vidta åtgärder utifrån analysen, följa upp resultaten samt dokumentera analysen och åtgärderna.¹²

Eftersom bidragen från Allmänna arvsfonden gäller stora belopp ska Kammarkollegiet ha en kontrollverksamhet som förebygger, upptäcker och åtgärdar om organisationer som inte uppfyller gällande villkor beviljas bidrag. Kontrollen ska också förebygga, upptäcka och åtgärda felaktiga utbetalningar och tillse att projekten i övrigt bedrivs enligt ansökan och budget.

För det första behöver Kammarkollegiet kontrollera att organisationer som söker bidrag har kapacitet att driva ett stort projekt, uppfyller kraven i Arvsfondsdelegationens generella villkor om demokratisk värdegrund och struktur¹³, inte är skuldsatta med mera. Vi kallar detta ”förkontroll”.

För det andra ska myndigheten kontrollera att utbetalade bidrag används i projekten på det sätt som beskrivits i beviljad ansökan. Det innebär att en viss kontroll av alla pågående projekt behöver genomföras, men man behöver också genomföra en väldimensionerad, riskbaserad urvalskontroll av utbetalade medel.¹⁴

När man upptäcker fel måste Kammarkollegiets åtgärder uppfattas som proportionerliga och motverka incitamenten att missbruka Allmänna arvsfondens projektbidrag. Den preventiva effekten uppnås med en synlig och träffsäker kontroll. Riksrevisionens operationalisering av bedömningsgrunden för delfråga 2 utvecklas vidare i kapitel 4 och 5.

1.3.4 Bedömningsgrund för delfråga 3 – Allmänna arvsfondens styrning

Regeringen ansvarar för hur arven efter avlidna utan arvingar tillvaratas. Systemet med Allmänna arvsfonden ska vara effektivt och anpassat utifrån samtidens förutsättningar. Det innebär att det på sikt behöver råda balans mellan intäkter och utgifter. Fondens syfte ska vara relevant och uppfattas som legitimt av medborgarna. Det innebär framför allt att användningen av fondens pengar – bidragsgivningen och kostnaderna för den – ska följa såväl intentionerna som de explicita villkoren i arvsfondslagen. Detta utvecklas vidare i kapitel 6.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Frida Widmalm (projektledare) och Angelica Wiséen. Nadja Jakobsson och Stella Orback (praktikanter) har också bidragit i arbetet. Jesper Fagerberg har bidragit med underlag till rapporten. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och

¹¹ 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹² 3–6 §§ förordningen om intern styrning och kontroll.

¹³ Allmänna arvsfonden, ”Generella villkor för projektstöd ur Allmänna arvsfonden”, 2023-04-01.

¹⁴ Kontrollen behöver också omfatta projektets verksamhet, vilket dock inte ingått i denna granskning.

på ett utkast till granskningsrapport: Lars Trägårdh, professor vid Uppsala universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet och Socialdepartementet), Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Vi har genomfört intervjuer med personer med olika roller i relation till Allmänna arvsfondens projektbidrag. I intervjuerna behandlade vi samtliga tre delfrågor. På Kammarkollegiet intervjuade vi handläggare, controllers, jurister, enhetschefen för Stöd och uppföljning, avdelningschefen för Arvsfondsavdelningen och Kammarkollegiets generaldirektör (april 2016-april 2023). Vi intervjuade även ordföranden och två ledamöter i Arvsfondsdelegationen samt ansvariga vid Finansdepartementet och Socialdepartementet i Regeringskansliet. Vi har även genomfört intervjuer med företrädare för Skatteverket, Polismyndigheten och forskare. För att besvara varje delfråga har vi också granskat olika slags dokument, vilket beskrivs nedan.

1.4.1 Metod för delfråga 1 – handläggning av ansökningar och beslutsunderlag

Vi har granskat

- ansökningsformuläret, budgetmallen samt övrigt stöd- och informationsmaterial för att ansöka om projektbidrag
- styr- och stöddokument för Kammarkollegiets handläggning av ansökningar
- ett urval om 59 ansökningar som beviljades projektbidrag 2020–2022
- föredragningspromemorior och sammanställning av beslutad budget för dessa ansökningar.

Eftersom Kammarkollegiets ärendeakter för den granskade perioden var i pappersform har vi behövt begränsa urvalet av dokument att granska. Begränsningen rör främst Kammarkollegiets dokumentation av kommunikationen med de sökande efter att ansökan inkommit fram till att beslutsunderlagen utformats. Utförligare metodbeskrivning finns i bilaga 1.

1.4.2 Metod för delfråga 2 – kontroll av organisationer och utbetalade bidrag

Vi har samlat in uppgifter om organisationer, firmatecknare och anställda i arvsfondsprojekt som pågick under mars 2023 och låtit Skatteverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen göra relevanta slagningar i sina register.

Vi har också granskat Kammarkollegiets stödmaterial för de olika kontrollmomenten, såsom checklistor och beslutsstöd.

För urvalskontrollen har vi granskat Kammarkollegiets kontroll i 23 av totalt 118 kontroller som genomförts 2020–2022 avseende projektbidrag. De akter vi granskade valdes ut med en överrepresentation av kontroller där Kammarkollegiet hittat större fel.

Vi har också granskat Kammarkollegiets riskhanteringsarbete, framför allt riskindikatorer och urvalsstorlek. I denna del gjorde vi en egen kontroll av ett mindre urval av tidigare icke-kontrollerade, pågående projekt.

Metoderna beskrivs utförligare i bilaga 1.

1.4.3 Metod delfråga 3 – Allmänna arvsfondens styrning

Vi har studerat riksdagstryck och tidigare utredningar för att analysera regeringens styrning av Allmänna arvsfonden. I bilaga 2 beskrivs fondens historik mer utförligt. För att få en uppfattning om hur arven efter avlidna utan arvingar eller testamente hanteras i andra länder har vi gjort en internationell utblick mot åtta länder, se bilaga 3. Vi har kartlagt de faktorer som bidrar till utvecklingen av fondens kapital, med stöd av relevant forskning (internationell och inhemsk) samt använt våra granskningsresultat från delfrågorna 2 och 3.

2 Allmänna arvsfonden och dess bidragsgivning

I detta bakgrundskapitel beskriver vi Allmänna arvsfondens syfte, organisering och tillgångar samt hur projektbidragen fördelas och kontrolleras.

2.1 Skapades 1928 – ska främja allmännyttiga ändamål

2.1.1 Fondens utveckling sedan starten

Allmänna arvsfonden kom till 1928 i samband med att Sveriges riksdag beslutade att utesluta kusiner och avlägsnare släktingar från arvsrätt. Detta förväntades innebära ökade arv från dödsbon utan släktingar eller testamente. Man bedömde att allmänheten skulle uppfatta det som legitimt om dessa medel hölls utanför statens budget, i en arvsfond, och användes för att främja allmännyttiga ändamål för barn och unga. Efter en utredning lades personer med funktionsnedsättning till i fondens målgrupper år 1969.

År 1994 lagfästes den praxis som vuxit fram över åren, framför allt att bidrag från fonden i första hand fick lämnas till nyskapande och utvecklande verksamhet. År 2021 blev även äldre personer en målgrupp. Samtidigt lagfästes ny praxis, framför allt krav på att målgrupperna ska delta i projekten och att projekten ska ha en plan för att överleva när bidraget från Allmänna arvsfonden har upphört. Regeringen får besluta hur mycket medel som ska kunna delas ut det kommande året, och fler villkor för bidrag regleras nu i lag.

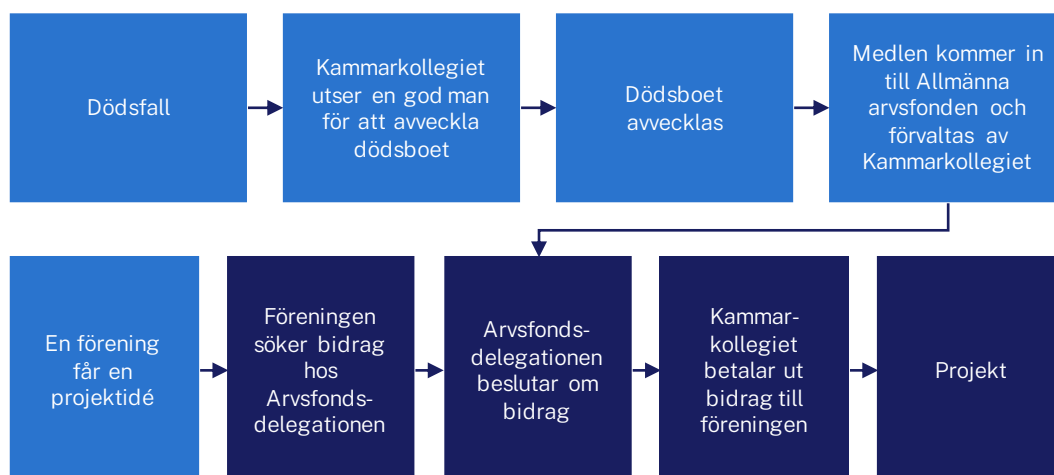
Allmänna arvsfonden åtnjuter ett relativt högt förtroende bland allmänheten, men det finns tecken på en viss försämring. Enligt fondens egen förtroendemätning hade andelen med en positiv attityd till Allmänna arvsfonden minskat från 49 procent 2020 till 38 procent 2022. Andelen med negativ attityd hade emellertid inte ändrats.¹⁵

2.1.2 Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen ansvarar för Allmänna arvsfonden

Ansvarsfördelningen mellan Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen samt hur fondens bidragsgivning fungerar beskrivs i figur 1. De mörkblå stegen i är i fokus för denna granskning.

¹⁵ Andelen med ”neutral attityd” hade ökat (Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2022, 2023*, s. 55).

Figur 1 Från dödsbo till projekt



Källa: Riksrevisionens bearbetning av figur i Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2022, s. 11.

Arvsfondsdelegationen utses av regeringen och kan bestå av högst nio ledamöter¹⁶, varav ordföranden ska arbeta i Regeringskansliet.¹⁷ Alla ledamöter ska ha god kunskap om fondens målgrupper.¹⁸ Delegationens främsta uppgift är att fördela bidrag ur fonden. De ska också informera allmänheten om fondens verksamhet samt ha en samlad strategi för uppföljning och utvärdering.¹⁹

Kammarkollegiet är delegationens värdmyndighet. Avdelningen för kapitalförvaltning förvaltar Allmänna arvsfonden som en särskild fond och sköter utbetalningar av beviljade bidrag. Arvsfondsavdelningen hanterar dödsbon och testamenten samt handlägger ansökningar och utför administrativa uppgifter åt Arvsfondsdelegationen, se figur 2.

I en överenskommelse mellan Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet framgår bland annat att Kammarkollegiet ska säkerställa att det finns en betryggande intern styrning och kontroll för verksamheten samt kontrollera att stödmedel används i enlighet med delegationens beslut.²⁰

¹⁶ 2 kap. 3 § arvsfondsförordningen.

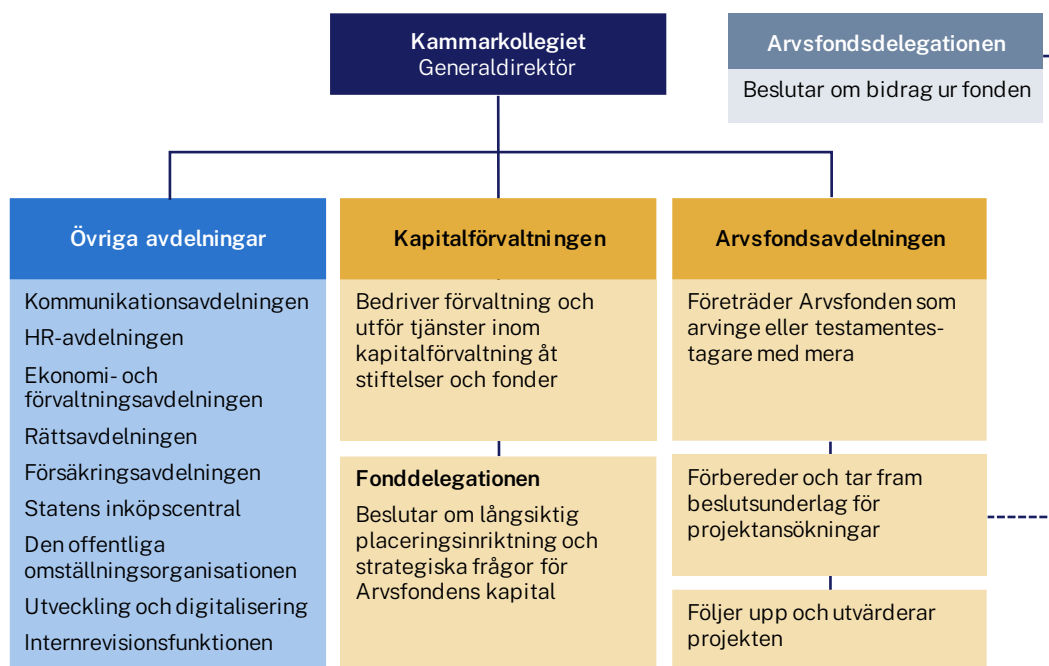
¹⁷ 2 kap. 2 § arvsfondslagen.

¹⁸ 2 kap. 2 § arvsfondslagen.

¹⁹ 2 kap. 1–2 §§ arvsfondsförordningen.

²⁰ Kammarkollegiet, *Överenskommelse mellan Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet om administrativt stöd*, 2019-12-11.

Figur 2 Organisationsschema över Allmänna arvsfonden inom Kammarkollegiet



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Kammarkollegiets organisationsschema från myndighetens webbplats. Kammarkollegiets ansvar för Allmänna arvsfonden är markerat i gult.

2.1.3 Allmänna arvsfondens intäkter och utgifter

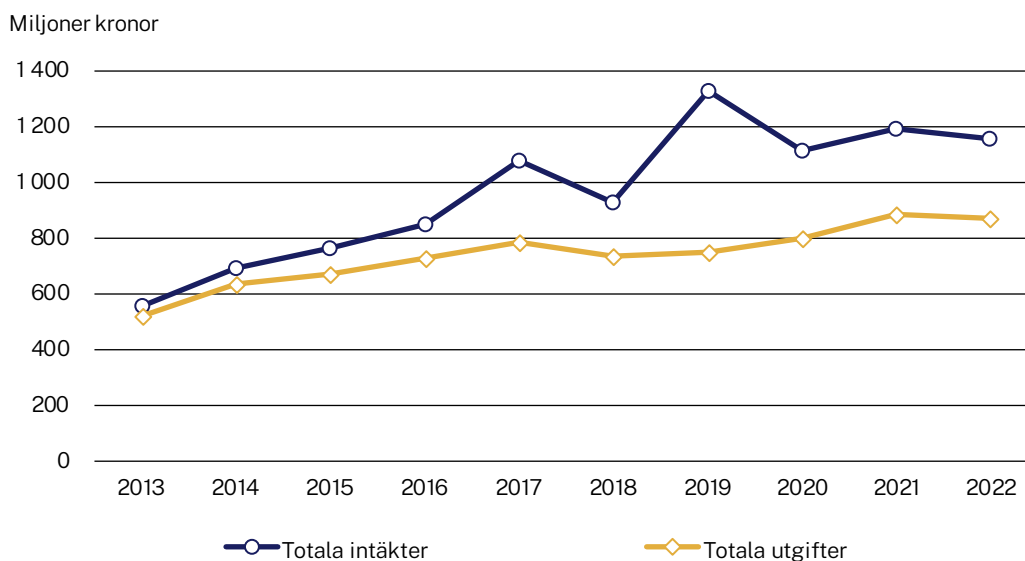
I slutet av 2022 var marknadsvärdet av Allmänna arvsfondens tillgångar 12,3 miljarder kronor.²¹ Fondens totala intäkter under 2022 var 1,2 miljarder kronor. De huvudsakliga intäkterna kom från

- arv (716 miljoner kronor)
- direktavkastning på kapitalet (349 miljoner kronor)
- metallåtervinning efter kremeringar (95 miljoner kronor).

Fondens utgifter år 2022 var drygt 870 miljoner kronor, varav 780 miljoner kronor utbetalda bidrag. Resterande 92,5 miljoner kronor var kostnader för förvaltning och administration, varav 52,4 miljoner kronor var utgifter förknippade med Allmänna arvsfondens bidragsgivning.

²¹ Uppgifterna i avsnittet är hämtade från Allmänna arvsfonden, Verksamhetsberättelse 2022, 2023, s. 16–18.

Diagram 1 Allmänna arvsfondens intäkter och utgifter, 2013–2022



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter i mejl från Kammarkollegiet, 2023-10-10.

2.2 Allmänna arvsfondens projektbidragsgivning

I det följande beskriver vi villkoren för projektbidrag, vanliga målgrupper samt hur projekten vanligen är utformade.

2.2.1 Projekten ska vara utvecklande och målgrupperna ska delta

För att en organisation ska få bidrag för ett projekt, ska de enligt arvsfondslagen uppfylla följande villkor:

- Verksamheten ska vara **utvecklande** för någon av Allmänna arvsfondens målgrupper.
- Målgruppens **deltagande** i projektets planering eller genomförande ska beaktas vid bedömningen.
- Verksamheten ska ha förutsättningar att **leva vidare** och främja målgruppen även efter det att bidraget upphört.
- Organisationen ska bedriva verksamhet av **ideell karaktär**.
- Projektbidraget får inte användas för **löpande verksamhet**.
- Organisationen ska ha en **demokratisk** struktur och demokratisk grund (tidigare demokratiska värderingar).²²
- Organisationen får **inte ha skulder** hos Kronofogdemyndigheten för skatter eller avgifter eller vara i likvidation eller konkurs.

²² Detta villkor är varken reglerat i arvsfondslagen eller arvsfondsförordningen, utan är inskrivet i de generella villkoren för stöd ur fonden, från och med 1 juli 2021.

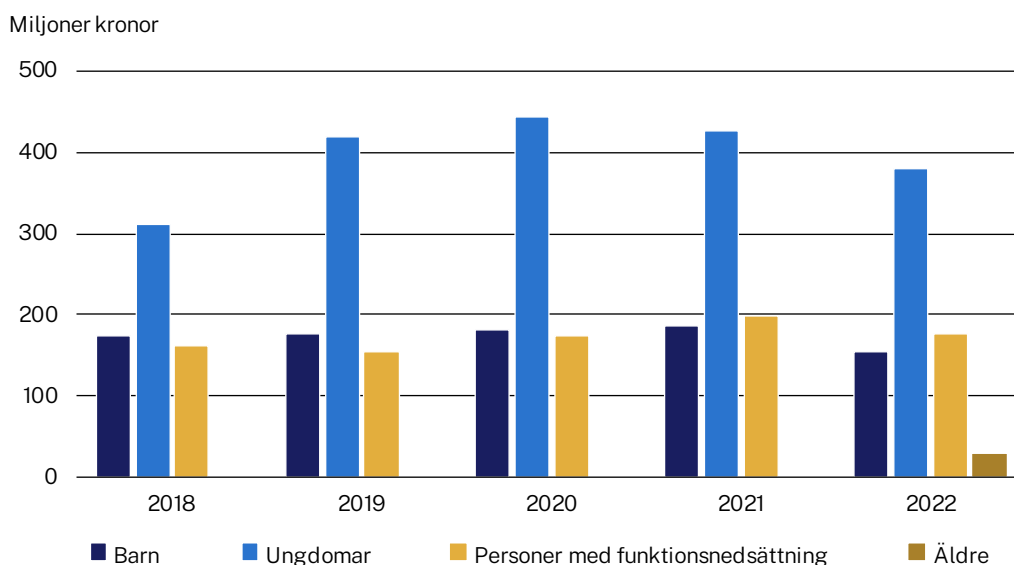
Cirka 25 procent av alla inkomna ansökningar bedöms uppfylla villkoren i tillräcklig grad för att beviljas projektbidrag.

2.2.2 Mest pengar till projekt för ungdomar

Ett typiskt projekt som får bidrag, går ut på att en organisation vill utveckla en ny verksamhet för sin målgrupp eller rikta sin verksamhet till en ny målgrupp. Projektets arbetssätt och resultat dokumenteras oftast i ett metodmaterial som ska kunna användas inom den egna verksamheten efter projektet och spridas till liknande organisationer. Projektet kan få bidrag under högst 3 år, vilket också är den allra vanligaste projektlängden på de projekt som får bidrag. Se vidare kapitel 3.

Ungdomar är den målgrupp som berörs av flest bidrag. Drygt hälften (51 procent) av utbetalade projektbidrag från Allmänna arvsfonden gick till ungdomsprojekt år 2022.²³ Under de senaste fem åren har fördelningen av beviljade medel per målgrupp inte förändrats nämnvärt (se diagram 2), bortsett från att den nya målgruppen äldre personer tillkom år 2021.

Diagram 2 Beviljade bidrag per målgrupp, 2018–2022²⁴



Källa: Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelser 2018–2022.

Totalt fick organisationer bidrag från fonden för 371 projekt år 2022. Flest hör till projektområdet fritid/idrott, se tabell 1.

²³ Allmänna arvsfonden, *Arvsfondens verksamhetsberättelse för 2022, 2023*, s. 27.

²⁴ I diagrammet ingår både projektbidrag och lokalstöd.

Tabell 1 De vanligaste projektområdena, 2022 ²⁵

Projektområde	Antal projekt	Summa bidrag (mnkr)
Fritid/idrott	126	271
Information/utbildning	48	91
Demokrati/delaktighet	42	90
Kultur	34	51
Arbete mot psykisk ohälsa	33	70
Arbete/sysselsättning	19	22
Förebyggande av brott/våld/mobbning	15	33
Integration	11	20
Familjestöd	6	15
Jämställdhet	6	12

Källa: Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2022.

2.2.3 Projekten får i snitt drygt 6 miljoner kronor

Det finns inget maxbelopp för projektbidragen. År 2022 fick projekten i genomsnitt 2 miljoner kronor i projektbidrag för ett verksamhetsår.²⁶ Eftersom de flesta projekten är treåriga, betalas i genomsnitt totalt 6 miljoner kronor ut för varje projekt.²⁷

En stor del av projektbidragen går till lönekostnader. I vårt urval (se kapitel 3) utgör lönekostnaderna 64 procent av den ansökta projektbudgeten och är den dominerande kostnadsposten.

2.2.4 Ideella föreningar är den vanligaste organisationsformen

Över 80 procent av de organisationer som fick projektbidrag 2020–2022 var ideella föreningar.²⁸ Av utbetalade projektbidrag på totalt 1,7 miljarder kronor under de tre åren, gick 1,4 miljarder kronor till ideella föreningar.²⁹ Ideella föreningar varierar från mycket små till stora organisationer såsom studieförbund. Övriga bidragsmottagare är framför allt stiftelser och ekonomiska föreningar.

2.2.5 Två av tre projektanställda är kvinnor³⁰

Av Riksrevisionens insamlade uppgifter om arvsfondsprojekt pågående under mars 2023, framgick att två tredjedelar av de anställda i projekten var kvinnor. Under 2022 hade de projektanställda en genomsnittlig månadslön på 29 800 kronor. För de

²⁵ I tabell 1 ingår både projektbidrag och lokalstöd. En stor andel av projekten inom fritid/idrott har beviljats lokalstöd (och inte projektbidrag), vilket inte omfattas av granskningen.

²⁶ Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2022, 2023*, s. 27.

²⁷ Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2022, 2023*, s. 44.

²⁸ Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Kammarkollegiet och Skatteverket.

²⁹ Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Kammarkollegiet och Skatteverket.

³⁰ Uppgifterna bygger på uppgifter vi samlade in direkt från pågående arvsfondsprojekt under mars–april 2023 och uppgifter från Skatteverket. De omfattar anställda, vars arbetsgivare (den projektdrivande organisationen) rapporterat in inkomstuppgifter för den anställde till Skatteverket varje månad under 2022.

10 procent med högst lön var den genomsnittliga månadslönen 48 800 kronor.
15 procent av de projektanställda hade ytterligare tre eller fler arbetsgivare under året.

2.2.6 Kontroll av sökande organisationer och pågående projekt

Kammarkollegiet kontrollerar alla organisationer som ansöker om projektbidrag. Framför allt kontrolleras att man uppfyller de fyra sista kraven i punktlistan i avsnitt 2.2.1. Pågående projekt ska redovisa verksamheten och projektets ekonomi i årsrapporter till dess att projektet avslutas. Kammarkollegiet genomför också projektbesök och urvalsbaseade kontroller, se vidare kapitel 4 och 5.

3 Från ansökan till beviljat projektbidrag

I det här kapitlet beskriver vi först vårt urval av projektansökningar, sedan hur Kammarkollegiet handlägger ansökningar och slutligen underlagen för Arvsfondsdelegationens beslut om projektbidrag. Vi besvarar delfråga 1: Är Kammarkollegiets handläggning av projektansökningar effektiv och har Arvsfondsdelegationen ett tillräckligt gott beslutsunderlag för sina beslut om projektbidrag?

Vår granskning visar att en stor andel av ansökningarna innehåller väl tilltagna budgetar. I handlägningsprocessen förs en dialog om bemanning och budget och dessa ibland justeras inför Arvsfondsdelegationens beslut. I beslutsunderlagen görs dock inte någon tillräcklig beskrivning eller bedömning av den slutliga budgeten.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- En stor andel organisationer ansöker om projektbidrag för en väl tilltagen budget. Kammarkollegiets handläggning av ansökningarna innebär att i dialog med den sökande förtydliga ansökan.
- Arvsfondsdelegationens beslutsunderlag saknar i nästan samtliga granskade fall tillräcklig information om projektens bemanning och andra större kostnader i förhållande till vad som ska åstadkommas i projektet. Det innebär att beslut om projektbidrag fattas på basis av ett otillräckligt underlag.
- De flesta projekten planeras komma relativt få deltagare ur målgruppen till godo, vilket innebär en risk för låg effektivitet i användningen av Allmänna arvsfondens pengar.
- Många organisationer har under flera år kontinuerligt fått olika projektbidrag från Allmänna arvsfonden och några organisationer driver flera projekt parallellt. Det är tveksamt om det är förenligt med arvsfondslagens villkor om att fonden inte ska bekosta löpande verksamhet.

3.1 Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund

Som beskrevs i kapitel 1 ska ansökningsprocessen för projektbidrag från Allmänna arvsfonden vara kostnadseffektiv, enhetlig och likformig, det vill säga behandla sökandena lika. Samtidigt ska man hjälpa de sökande. Dessa krav står i viss konflikt med varandra och en rimlig balans dem emellan behöver därmed finnas. Hjälpens får inte bli så stor att Kammarkollegiet med sin service och hjälp de facto är med och utformar ansökan. Processen ska också resultera i att de projekt man föreslår att Arvsfondsdelegationen ska bevilja bidrag för, ska hushålla väl med fondens pengar.

Mot den bakgrunden och med tanke på att man fattar beslut om stora bidragsbelopp bedömer Riksrevisionen att Arvsfondsdelegationens beslutsunderlag behöver redovisa

- projektets ändamål och syfte
- en beskrivning av vad som ska genomföras i projektet och hur

- en bedömning av hur projektet uppfyller Allmänna arvsfondens villkor för projektbidrag
- en beskrivning och bedömning av budgeten för bemanning och övrig resurssättning.

3.2 Ansökningar som beviljats projektbidrag 2020–2022

Vår granskning av beviljade ansökningar visade att många organisationer ansökte om en väl tilltagen budget, det vill säga en till synes hög bemanning och stora kostnader som inte motiverades tillräckligt väl i förhållande till vad som planerades genomföras inom projektet. Enligt ansökningarna kommer projektpengarna att komma relativt få direkta deltagare till godo. Många organisationer drev vid ansökningstillfället redan arvsfondsprojekt och flera hade också tidigare drivit arvsfondsprojekt.

3.2.1 Vårt urval

För att skapa en bild av vilken sorts projekt som får bidrag, hur organisationerna beskriver sina projekt och vilka resurser de söker för det, har vi studerat ett urval om 59 ansökningar som beviljades projektbidrag under 2020–2022. 56 ansökningar rörde projektbidrag för tre år och resterande 3 ansökningar gällde bidrag för två år, se vidare bilaga 1 om vårt urval och metod.

För att ge en bild av vad de beviljade ansökningarna kan handla om visar tabell 2 de ansökningar som beviljades projektbidrag vid ett av Arvsfondsdelegationens sammanträden.

Tabell 2 Beslutade projektbidrag vid Arvsfondsdelegationens sammanträde i juni 2022

Projektnamn/innehåll	Beviljat (mnkr)
Orientering för personer över 65 år	3,3
Djur och natur för barn på sjukhus	3,0
Fysisk och psykisk hälsa i e-sport	6,1
Hälsofrämjande för stress-och långvarigt sjuka	6,3
Barns och ungas rätt till begravningsplatsen	8,3
Sociala idrottsföreningar i föreningssvaga områden	6,7
Motverka stress hos personer med intellektuell funktionsnedsättning	8,6
Elevers rätt till tillgänglig skola	9,8
Främja barns spontana utomhuslek	5,1
Stöd och skydd mot mobbning, undersökning av efterfrågan	7,2
Digitaliseringen för personer med hörselnedsättning	3,2
Fysisk och psykisk hälsa för personer med psykisk ohälsa	5,7
Bryta social och fysisk isolering i utsatta områden	4,1
Motverka ålderism	2,8
Tidningsproduktion – utbildning för personer med psykisk ohälsa	3,9

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Allmänna arvsfondens webbplats.

Lätt att söka projektbidrag med gott stöd från Kammarkollegiet

För den som vill söka projektbidrag från Allmänna arvsfonden finns, enligt vår bedömning, mycket god vägledning och stöd att tillgå. På fondens webbplats finns mallar, utförliga anvisningar och lättanvända beräkningsfiler för lönekostnader och projektbudgeten. Där finns också en ”test-snurra” där man kan snabbpröva om ens projektidé skulle kunna få bidrag från fonden. Slutligen bemannar Kammarkollegiet en stödtelefon för den som har ytterligare frågor kring sin ansökan.

Ansökningsmallen är strukturerad i fasta rubriker och rutor där den sökande ska beskriva projektets bakgrund, syfte och mål, målgrupp, metod, aktiviteter, samarbetsorganisationer, plan för dokumentation med mera. Till det ska den sökta budgeten specificeras i en mall och organisationens stadgar, senaste verksamhetsberättelse och dokumentation på styrelsens sammansättning ska bifogas ansökan.³¹

Över lag gav en stor majoritet av ansökningarna i vårt urval den information som behövs på ett tillräckligt bra sätt.

Projektens design relativt lika – på grund av arvsfondslagets villkor

Många sökta projekt liknar varandra till sin utformning. Det är tydligt att arvsfondslagets villkor om att projekten ska vara utvecklande påverkar.

Organisationerna ansöker ofta om projektbidrag för att utveckla ny verksamhet för sin målgrupp eller för att rikta sin verksamhet till en ny målgrupp. Man kan exempelvis använda en inarbetad metod i ett nytt sammanhang eller kombinera målgrupper och metoder på något nytt sätt. Se exempel i rutan nedan.

Arvsfondslagets villkor om att projektets innehåll ska kunna leva vidare efter projekttiden medför att i stort sett alla projektansökningar anger att man ska ta fram ett metodmaterial för att projektets resultat ska kunna användas av andra efter projektets slut. Workshops är något som ska genomföras enligt de allra flesta ansökningar, men vars innehåll inte beskrivs närmare i ansökningarna. Många projekt ska ta fram appar, filmer och/eller digitala plattformar. Själva verksamheten kan röra exempelvis utbildningar och studiecirkel med olika inriktning, att ta fram olika slags stöd för behövande grupper, tillgängliggöra kunskap, utöva idrott och kultur med mera.

Projekten ska oftast drivas av personer som ska anställas i projektet. Den organisation som ansöker om projektbidraget styrs ofta av målgruppen. De allra flesta har en styrgrupp och en eller flera referensgrupper. På grund av att målgruppens deltagande ska beaktas vid beslut sitter ofta deltagarna ur projektmålgruppen, liksom samarbetsorganisationer, med i dessa båda grupper.

³¹ Se 3 kap. 1 § andra stycket arvsfondsförordningen.

Exempel på typisk design av arvsfondsprojekt – nya kombinationer av verksamhet och målgrupper

Exempel 1

”Syftet är att ny kunskap och nya verktyg ska bidra till en bättre hälsa och ett ökat välmående för målgruppen. Aktiviteterna sker i samband med att barn och unga deltar i fritidsaktiviteter inom idrott eller kultur. Målgruppen får ett större medvetande om sin andning och hur den kan påverka välmående och prestation. Inom ramen för projektet ska ungdomar utbildas till ledare för att de ska kunna leda övningar med andra barn och unga. De metoder som utvecklas dokumenteras som metodmaterial med text, bild och film som sedan samlas på en digital plattform. Efter projektet kan materialet användas av andra föreningar i studiecirklar eller vid träningsaktiviteter. Ett nationellt nätverk med [annan organisations namn] som ansvarig kommer att ansvara för fortlevnad och vidareutveckling samt spridning av verksamheten.”

Ur sammanfattningen i en typisk ansökan om projektbidrag

Exempel 2

”Vi kopplar ihop forskning om engagemang med forskning om välmående, sakfrågor om cirkulär ekonomi med olika aktörers ansvar, vi kopplar ihop unga deltagare med unga influencers [...] slutligen: alla dessa kopplingar sker på ungas fritid, vilket vi inte sett ske tidigare.”

Ur sammanfattningen i en typisk ansökan om projektbidrag

Exempel 3

” [Projektets] övergripande och långsiktiga syfte är att medverka i arbetet med att motverka och förebygga psykisk ohälsa, stress och liknande hos unga och vuxna, flickor och pojkar, kvinnor och män, med intellektuella funktionsnedsättningar genom att utveckla ett målgruppsanpassat program, en verktygslåda, med en syntes av skogsbad, mindfulness och hikari för målgruppen.”

”Projektpartnerskapets samlade bedömning och slutsats är att det i dag inte finns något projekt eller någon verksamhet som kombinerar mindfulness, hikari och skogsbad för personer med intellektuella funktionsnedsättningar i en målgruppsanpassad form i Sverige.”

Två citat ur en ansökan om projektbidrag

Organisationerna sökte mycket pengar

I genomsnitt ansökte organisationerna om projektbudgetar på 6,6 miljoner kronor, varav 4,2 miljoner kronor (64 procent) avsåg lönekostnader för 2,6 heltidstjänster under tre år.³² Många sökte också betydligt högre belopp. I drygt 15 procent av ansökningarna sökte organisationerna om mer än 10 miljoner kronor för tre år.

3.2.2 Få direkta deltagare ur projektens målgrupp

Projektet i de flesta ansökningarna omfattade relativt få deltagare ur projektets direkta målgrupp. I vårt urval varierade det planerade antalet deltagare mellan 25 och 3 000. Vad projektdeltagande innebar varierade dock rejält. I ett fall angav den sökande organisationen att 1 210 personer ur målgruppen skulle delta i projektet. Av dessa skulle dock 1 000 personer endast svara på en enkät. Sammantaget innebär detta att projektbidragen planeras komma relativt få deltagare från Allmänna arvsfondens målgrupper till godo.

För att pengarna ska användas med god hushållning och på ett kostnadseffektivt sätt med så få deltagare, krävs att projekten är angelägna och i hög grad lever vidare och kommer många fler i målgrupperna till godo efter att projekten avslutats. Enligt Kammarkollegiets uppföljning av projektens överlevnad är det 60 procent av projekten ”vars resultat lever vidare på ett tydligt sätt”.³³ Uppföljningen bygger på Kammarkollegiets bedömningar av projektens slutrapporter och en enkät till projektgruppen när slutrapporten godkänts. Enligt vår bedömning är det alldeles för tidigt att bedöma ett projekts överlevnad när det nyligen avslutats. Vidare är det tveksamt om projektets slutrapport respektive enkätsvar kan mäta överlevnaden på ett objektivt sätt. Inte minst för organisationer som återkommande ansöker om projektbidrag från Allmänna arvsfonden, kan det finnas drivkrafter att överdriva bedömningen av genomförda projekts fortsatta överlevnad.

3.2.3 Ansöka om en väl tilltagen budget eller hushålla väl?

Trots att många projekt till sin design var snarlika, varierade de sökta projektbudgetarna kraftigt, framför allt avseende bemanning och externa kostnader (som också oftast handlar om betalning för utfört arbete). Enligt företrädare för Kammarkollegiet är det inte ovanligt att organisationer söker om en väl tilltagen budget, där man utformat projektet med hög bemanning och höga kostnader.³⁴ I många fall i vårt urval har Kammarkollegiets handläggare i dialog med den sökande organisationen satt ned budgeten (se vidare avsnitt 3.3). Enligt chefen för Enheten för Stöd och uppföljning vid Arvsfondsavdelningen, är det svårt att avgöra vad som är en adekvat resurssättning i projekten.³⁵ Det finns en ambition att inte slösa med pengarna, samtidigt som man aldrig behöver väga ett projekt mot ett annat.³⁶

³² Beräknat på 56 ansökningar om treåriga projekt i Riksrevisionens urval.

³³ Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2022, 2023*, s. 58 ff. Kammarkollegiet låter även forskare utvärdera ett urval av genomförda projekt.

³⁴ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2023-02-08 och 2023-03-07.

³⁵ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2023-03-07.

³⁶ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2023-02-08.

I drygt 20 procent av de studerade ansökningarna, bedömde vi att bemanningen var orimligt hög i förhållande till vad man beskrivit att man skulle göra i projektet. I ytterligare 20 procent av ansökningarna bedömde vi bemanningen som "tveksam".³⁷ Organisationerna ansökte för i genomsnitt 2,6 heltidstjänster, men i vissa fall för betydligt fler utan att det motiverades tillräckligt väl varför man behövde så många anställda, se exempel 1 i rutan nedan. Även för genomsnittliga och mindre projektbudgetar fanns exempel på när det var svårt att se varför det skulle behövas så hög bemanning som organisationen ansökt om, se exempel 2 och 3 i rutan nedan.³⁸

Exempel - Ansökningar med väl tilltagen bemanning och budget

Exempel 1

En organisation ansökte om projektbidrag på 12,7 miljoner kronor. Budgeten omfattade motsvarande 5,5 heltidstjänster och även höga externa kostnader (som även de till stor del rörde avlönat arbete). Av beskrivningen föreföll projektet vara av standardsnitt: man skulle ta fram ett självtest respektive ett coachningsmaterial för gamers för att motverka hatbudskap i e-sportmiljön. Projektet skulle även genomföra workshops med mera och skriva en projektrapport. Inget i ansökan motiverade varför så hög bemanning skulle behövas. Ansökan beviljades projektbidrag på 11,5 miljoner kronor.

Exempel 2

En nationell förening ansökte om projektbidrag på 7,3 miljoner kronor för att bygga upp ett nätverk för en viss målgrupp som bor på landsbygden. I projektet skulle man först kartlägga behovet, ordna en helgräff per termin, finansiera lokala aktiviteter efter målgruppens önskemål, skapa ett digitalt forum för detta, samt delta på konferenser. Föreningen – som startats upp efter ett tidigare, snarlikt arvsfondsprojekt – har sedan tidigare lokalgrupper. Föreningen ansökte nu för en projektbemanning om sammanlagt 3,7 heltidstjänster, vilket förefaller orimligt högt i förhållande till planerade aktiviteter. Ansökan beviljades 7,0 miljoner kronor.

Exempel 3

En organisation ansökte om ett treårigt projektbidrag på 4,7 miljoner kronor för att skapa separatistiska mötesplatser för en viss grupp unga, enskilda kuratorssamtal för dessa, samt föreläsningar och workshops för att öka medvetenheten om målgruppen hos andra aktörer inom föreningslivet. Organisationen sökte för en bemanning om 2,5 heltidstjänster år 1 och 3 heltidstjänster år 2 och 3. Det förefaller orimligt högt i förhållande till de aktiviteter som skulle genomföras enligt ansökan. Ansökan beviljades 4,8 miljoner kronor.

³⁷ I 57 procent av ansökningarna bedömde vi att bemanningen var rimlig givet vad som skulle genomföras. I ett fall saknades meningsfull uppgift om projektets bemanning.

³⁸ I vissa fall har vi haft tillgång till "tids- och aktivitetsplan" som ibland och ibland inte finns bilagd ansökan. Det är förstås lättare att bedöma bemanningen med en mer detaljerad information om vad man ska göra i projektet. Även efter att vi hade tittat på sådana planer kvarstod frågor om behövd bemanning.

Det är tveksamt om organisationer skulle ansöka om väl tilltagna budgetar om inte ansökningsprocessen innebar en dialog med Kammarkollegiet om budgeten eller om det rådde större konkurrens om bidragspengarna. Med tanke på att lönekostnader utgjorde nästan två tredjedelar av de sökta budgetarna kan det bli fråga om stor överkompensation om projekt med överdriven bemanning beviljas.

Slutligen vill vi framhålla att det samtidigt fanns flera projektansökningar där det tydligt framgick att organisationen ville vara rädd om Allmänna arvsfondens pengar; man sökte för nödvändigheter och skulle använda pengarna på ett effektivt sätt, se exempel i rutan nedan.

Exempel - Ansökningar med god hushållning och effektiv projektdesign

Exempel 1

En ideell förening ansökte om 1,5 miljoner kronor för ett treårigt projekt där man skulle erbjuda mentorer för särskilt begåvade barn från olika socioekonomiska bakgrunder. Genom att utveckla träffar på distans skulle man kunna erbjuda även elever som inte bor nära universitet nivåanpassad stimulans i matematik. I projektet skulle man rekrytera och utbilda mentorer, skapa grupper elever-mentorer, stödja mentorerna, utvärdera och skapa ett verktyg för mentorsträffar på distans. Föreningen sökte för en anställd på 75 procent, 10 månader om året i tre år.

Exempel 2

En organisation ansökte om 2,7 miljoner kronor för ett tvåårigt projekt. Pandemin hade svårförutsedda och allvarliga konsekvenser inom personlig assistans. Organisationen ville kvantitativt och kvalitativt kartlägga dessa konsekvenser och erfarenheter från dem, och utarbeta en krisstödshandledning för framtida liknande situationer baserat på dessa. Man söker för 0,7 heltidstjänster för två år (fördelat på två personer).

3.3 Kammarkollegiets handläggning av projektansökningar

Vår granskning visar att Kammarkollegiets arbetssätt, rutiner, riktlinjer och stödmaterial för att handlägga och bedöma ansökningar har förbättrats de senaste åren. Handläggningen av projektansökningarna omfattar en dialog med de sökande organisationerna där man ställer frågor om bemanning, budget, målgruppens delaktighet med mera, för att enas om en slutlig utformning.

3.3.1 Kammarkollegiets handläggning av ansökningar – gott stöd och goda rutiner

Vi har granskat det skriftliga stöd som Kammarkollegiet har för sin handläggning. Det rör sig om lathundar, checklistor, dokumentationsstöd med mera.³⁹ Stödet

³⁹ Vi fick en förteckning och beskrivning av dessa dokument från Kammarkollegiet och har gått igenom dem. För ytterligare detaljer, se bilaga 1.

förefaller fullständigt och bra och det har skett ett utvecklingsarbete. De handläggare, controllers, jurister samt enhetschefen vi intervjuat gav en samstämmig bild av hur processen fungerar i praktiken och man anser att den fungerar bra.

Kammarkollegiets handläggning präglas av samarbete, vilket leder till bättre förutsättningar för enhetlighet och utnyttjande av befintlig kompetens. När det gäller sakinnehållet i projektansökningarna arbetar handläggarna i grupper, där flera handläggare läser och bedömer ansökningarna. Vad gäller projektekonomi går controllers igenom underlagen och juristfunktionen svarar för vissa kontrollmoment (se kapitel 4 och 5). Den ansvariga handläggaren svarar för all kommunikation med den sökande och företrar ärendet för sin enhetschef och Arvsfondsdelegationen.

3.3.2 Ansökningsprocessen är interaktiv med den sökande – risk för att Kammarkollegiet blir ”beställare”

För projektansökningar som handläggargruppen bedömer har potential men behöver utvecklas, återkommer handläggaren till organisationen med frågor om klargöranden. Det kan röra sig om att de behöver beskriva målgruppens roll tydligare, stämma av mer med målgruppen, göra en omvärldsbevakning, konkretisera hur projektet är ”utvecklande”, hitta fler samarbetspartner, med mera.⁴⁰ På det sättet har handläggningen av ansökningarna ett tydligt interaktivt och coachande inslag. Med det arbetssättet riskerar Kammarkollegiets handläggare – som i nästa steg tar fram förslag till beslut om bidrag – att engageras och vara med och utforma projektansökan i alltför hög grad. Enligt chefen för Stöd och uppföljningsenheten är man dock medveten om risken för att bli ”beställare” – det är också en levande fråga för Kammarkollegiet.⁴¹

3.3.3 Interaktiv handläggning av sökt budget – risk för överkompensation och olika behandling

Det är svårt att bedöma vad som är rimlig resurssättning av projekten.⁴² Utifrån controllerns granskning av den sökta budgeten ställer handläggaren ibland frågor om den sökta budgeten till organisationen och i dialog med den sökande organisationen har Kammarkollegiet i många fall dragit ner budgeten. Det förekommer även att man gör neddragningar utan att den sökande organisationen går med på det.⁴³

I vårt urval var den genomsnittliga neddragningen av sökt projektbidrag knappt 560 000 kronor, varav knappt 350 000 kronor avsåg lönekostnader.⁴⁴ Bland de ansökningar där vi bedömde att bemanningen i ansökan var omotiverat hög eller tveksam var den genomsnittliga neddragningen drygt 800 000 kronor (varav 640 000 kronor lönekostnader). Samtidigt beviljades 20 procent av dessa en

⁴⁰ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2023-02-08.

⁴¹ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2023-03-07.

⁴² Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2023-03-07.

⁴³ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2023-02-08.

⁴⁴ Beräkningar på 56 3-åriga projektansökningar i Riksrevisionens urval. Neddragningar har beräknats som skillnaden mellan beviljat belopp enligt beslutad budget och ansökt belopp.

projektbudget som var större än den i ansökan. I vår granskning har vi inte tagit del av Kammarkollegiets dialog med de sökande. Ibland framgår det av föredragningspromemorian till Arvsfondsdelegationen att bemanningen diskuterats med den sökande och dragits ned, se vidare avsnitt 3.4.4. Ju fler tillfällen de sökande organisationerna får att diskutera och anpassa sin ansökan, desto mer sannolikt att man i ansökan lägger sig på en väl tilltagen budget.

3.4 Arvsfondsdelegationen beslutar om projektbidrag

Vi undersökte om beslutsunderlaget gav tillräckligt med information om det sökta projektet – vad som ska åstadkommas, hur och varför, vad det kommer att kosta och varför – för att besluta om projektbidrag ur Allmänna arvsfonden.

Våra huvudsakliga iakttagelser är följande:

1. Beslutsunderlagen saknade i stort sett genomgående tillräcklig bedömning av eller motivering till stora lönekostnader (bemanning och lönenivåer). Rena felaktigheter förekom.
2. I en mindre andel av föredragningspromemoriorna var beskrivningen av projektet, dess syfte och planerade genomförande otillräcklig för att få en tydlig bild av vad Arvsfondsdelegationen skulle ge bidrag till.
3. Föredragningspromemoriornas standardiserade form med fasta rubriker och standardiserad gradering av villkorsuppfyllelsen är bra och har också under den granskade perioden utvecklats till det bättre.

Först beskriver vi beslutsunderlagen och beslutsprocessen för att därefter redogöra för våra iakttagelser.

3.4.1 Beslutsprocess och beslutsunderlag

När en enhetschef har godkänt handläggarens förslag till beslut skickas ärendets beslutsunderlag till Arvsfondsdelegationen.

Underlaget består av

- utkast till beslut
- föredragningspromemoria
- övergripande budgetsammanställning (som sedan blir bilaga till beslutet).

Det är föredragningspromemorian och budgetsammanställningen som tillsammans innehåller den information som ledamöterna i Arvsfondsdelegationen har som underlag för att fatta beslut.⁴⁵ Föredragningspromemorian omfattar ett antal fasta rubriker för att beskriva organisationen och projektet och för att bedöma

⁴⁵ Utkastet till beslut omfattar inga uppgifter som inte finns i de andra två dokumenten.

villkorsuppfyllelse, budget med mera. Budgetsammansättningen anger projektets totalbelopp för lönekostnader, externa tjänster, lokalhyra, andra verksamhetskostnader, information och marknadsföringskostnader, utrustning, resor och revisors granskning.

Vid sammanträdena föredrar den ansvariga handläggaren "sina" ärenden och delegationens ledamöter kan ställa frågor och diskutera. Därefter fattar de beslut.⁴⁶ Cirka 75 procent av besluten utgör avslag. Den vanligaste orsaken till avslag är otillräcklig villkorsuppfyllelse.⁴⁷ Man beslutar om projektbidrag för hela projektperioden. Alla inblandade från de två myndigheterna som vi har intervjuat är nöjda med processen.⁴⁸

3.4.2 I några fall var informationen om projektet otillräcklig

Under rubrikerna *Bakgrund* respektive *Genomförande* i föredragningspromemorian ska handläggaren beskriva det sökta projektet. Framför allt ska man beskriva vad den sökande organisationen vill göra, på vilket sätt och varför. I de flesta fall beskrevs detta väl, men i 15 procent av fallen bedömde vi att texten gav en otillräcklig bild av det projekt som skulle beviljas projektbidrag.⁴⁹

3.4.3 Tydligt att projekten uppfyllde arvsfondslagets villkor

Föredragningspromemorian omfattar också bedömningar av projektets villkorsuppfyllelse. Projektets grad av nyskapande/utvecklande⁵⁰, målgruppens delaktighet och projektets möjlighet till överlevnad redovisades och bedömdes på ett tydligt sätt i hela vårt urval. Över den granskade perioden har beskrivningarna och bedömningarna gjorts mer utförliga. Man tillämpar en fast bedömningskala – svag, medel, hög – där det krävs minst medel på varje del för att få projektbidrag.

3.4.4 Budgetbedömningarna var otillräckliga

Föredragningspromemorian har ett fast avsnitt där delegationen ska bedöma projektets budget och organisationens kapacitet, *Bedömning av budget och kapacitet*. I vårt urval var texten under denna rubrik oftast helt otillräcklig. I många fall utgjordes texten av någon enstaka mening eller två, se exempel i nedanstående ruta.

⁴⁶ Arvsfondsdelegationen kan återremittera ärenden till Kammarkollegiet för ytterligare beredning, något som händer i genomsnitt någon gång per sammanträde.

⁴⁷ I SOU 2018:70, framkom kritik från sökande organisationer om att skälen för avslag ofta var otydliga. Numera har man tagit fram en lista med standardformuleringar över avslagsorsaker.

⁴⁸ Intervjuer med företrädare för Kammarkollegiet, 2023-02-08 och 2023-03-07 och med företrädare för Arvsfondsdelegationen, 2023-09-04.

⁴⁹ I 5 fall av 59 svarade vi "nej" och i fyra fall "tveksamt" på frågan om avsnitten *Bakgrund* och *Genomförande* gav en tillräckligt tydlig bild av vad projektet skulle åstadkomma, hur och varför.

⁵⁰ "Nyskapande" till och med 2021-06-30, därefter "utvecklande".

Med tanke på att lönekostnader står för en stor budgetandel och att många organisationer söker för en väl tilltagen bemanning är det särskilt viktigt att beslutsunderlaget omfattar uppgifter om och en bedömning av beviljad bemanning och lönekostnader. Men tillräckliga uppgifter om detta förekom sällan. I flera fall angav Kammarkollegiet att bemanningen hade diskuterats med den sökande organisationen och därefter dragits ned. För de ansökningar där vi hade bedömt att den ansökta bemanningen var orimligt hög, nämndes ofta gjorda neddragningar, men ibland saknades relevant belopp, ibland saknades information om att neddragna belopp i stället lagts på andra budgetposter och det förekom också några överdrivna uppgifter om gjorda neddragningar.

Det samlade intrycket är att Arvsfondsdelegationens beslutsunderlag inte innehöll tillräckligt goda bedömningar av budgeten för att besluta om bidrag och att Kammarkollegiet ofta slarvat med beslutsunderlaget när det gäller projektbudgeten. En rad olika exempel på hur bedömningarna sett ut finns i rutan nedan.

Exempel - Kammarkollegiets bedömning av projektens budget och kapacitet

Exempel 1

En organisation ansökte om drygt 5 miljoner kronor i projektbidrag för att utveckla it-stöd för äldre. Bedömningen lyder i sin helhet:

"[En samarbetsorganisation] bidrar i projektet till internetkostnader och lokaler till ett värde av 168 000 kronor under tre år".

Exempel 2

En organisation ansökte om 12,7 miljoner kronor och föreslås beviljas 11,5 miljoner kronor för att ta fram ett självtest och ett coachningsverktyg för att gamers ska upptäcka och motstå hatiska och extremistiska budskap i sina spelmiljöer.

*"Kansliet är medvetna om att detta är ett dyrt projekt men bedömer efter vissa revideringar med **ca 1,5 miljon kronor** [Riksrevisionens markering] att budgeten är relevant för projektets genomförande. Detta är ett nationellt projekt med ett innehåll som aldrig tidigare prövats där alla de stora e-sportorganisationerna i Sverige är med i genomförandet. [Den sökande organisationen] är en organisation som vuxit mycket de senaste 10 åren och de säger själva att de måste vara noga då de arbetar med svåra frågor inom ex våldsbejakande extremism och avhoppare från gängkriminalitet [...]"*

Exempel 3

En organisation ansökte om 7,1 miljoner kronor och föreslogs beviljas 8,3 miljoner kronor för att utveckla en metod genom vilken barn och unga får upptäcka och lära sig mer om begravningsplatser. Beslutsunderlagets budgetbedömning lyder i sin helhet:

” Utöver arvsfondsmedel finns medfinansiering från [sex organisationer]. Medfinansieringen bedöms som mer omfattande än vad den sökande angett i budgeten.

Budgeten har i samråd med den sökande dragits ner med cirka en miljon kronor [Riksrevisionens markering]. Huvudparten av neddragningen avser borttagandet av en ny app där man i stället vidareutvecklar digitala lösningar som redan finns. Budgeten är, trots neddragningen, förhållandevis stor vilket bedöms motiverat bland annat med hänvisning till att projektet ska utforska ett nytt område, arbeta med ett stort antal aktörer, anställa många ur målgruppen samt skapa en modell för hela landet.”

Exempel 4

En organisation ansökte om 6,5 miljoner kronor och föreslogs beviljas 7,2 miljoner kronor för att utveckla sin tidskrifts kultursida till att bli mer inkluderande.

Budgetbedömningen lyder i sin helhet:

” Kansliet bedömer både budget och kapacitet relevant efter de förändringar (neddragning [Riksrevisionens markering] jämfört med sökt budget) som är gjorda under externa tjänster år två och tre.”

Exempel 5

En organisation ansökte om och föreslogs beviljas 4,7 miljoner kronor för separatistiska mötesrum för en viss grupp unga. Bedömningen lydde i sin helhet:

”En justering av kuratorstjänsten för år två och tre har gjorts från en tjänst på 50 % till 30 %. I övrigt har inga större förändringar av budgeten skett. Allmänna arvsfonden är ensam finansiär.”

Vi bedömer att Arvsfondsdelegationen i få fall har haft tillräcklig information om vad den sökta budgeten avser. I flera fall har Kammarkollegiet kommenterat att projektet föreslås beviljas en omfattande budget, se exempel 2 och 3 i rutan ovan, men motiveringarna har inte varit tillräckliga.

3.4.5 Villkorskonflikt när projekt tangerar föreningens löpande verksamhet

Arvsfundsagens krav om att pengar inte ska betalas ut till löpande verksamhet medför att sannolikheten ökar för att organisationer bildas och drivs för att kontinuerligt söka olika slags projektbidrag. I vårt urval såg vi åtminstone två

organisationer vars ordinarie verksamhet går ut på att driva tillfälliga projekt⁵¹, se exempel 2 och 3 i rutan nedan.

Oavsett hur uttalad idén om att kontinuerligt ansöka om projektbidrag är, är det många som gör det i praktiken. 63 procent av de som söker om projektbidrag från Allmänna arvsfonden har inte tidigare fått något bidrag från fonden.⁵² Av de som tidigare fått bidrag är det många som befinner sig i slutfasen av ett projekt och nu ansöker för ett nytt projekt som är en utveckling av det tidigare. Andra har haft flera arvsfondsbidrag tidigare och överlappande i tiden.

Exempel – Projekt som ligger nära löpande verksamhet

Exempel 1

En organisation som 2020–2023 drev ett treårigt projekt om hur gymnasieungdomar kan påverka företagens hållbarhetsarbete, sökte och beviljades 2021 bidrag för ett nytt treårigt projekt om att stötta ungas engagemang för cirkulär ekonomi.

Exempel 2

En organisation har beviljats bidrag för nio treåriga arvsfondsprojekt sedan 2016. Tre treåriga projektbidrag beviljades för perioden 2019–2022. Under 2021 hade man fyra eller fem pågående treåriga arvsfondsprojekt samtidigt.

Exempel 3

En organisation har sedan 2015 beviljats bidrag för fyra arvsfondsprojekt, varav två löpte helt parallellt från 2019.

Exempel 4

En lokalavdelning till en organisation driver för närvarande tre treåriga arvsfondsprojekt, om än med olika inriktningar.

I varje projektansökan gör Kammarkollegiet en bedömning av hur det sökta projektet förhåller sig till organisationens löpande verksamhet. Men vi bedömer att även antalet projekt per organisation spelar in. Ju fler arvsfondsprojekt en organisation driver parallellt eller om de nyligen har drivit liknande projekt, desto närmare lägger sig Arvsfondsdelegationen att finansiera organisationens löpande verksamhet – när organisationen alltid eller ofta har ett eller fler arvsfondsprojekt som ekonomisk bottenplatta.

Oavsett övrig kvalitet i projekten är företeelsen problematisk i förhållande till arvsfondslagets villkor om att projektbidragen inte får finansiera löpande verksamhet, enligt vår bedömning.

⁵¹ Se till exempel Åberg, "När meningen med föreningen är bidraget", 2022-05-14, för en beskrivning av "projektorganisationer" vars hela idé, och löpande verksamhet, är att kontinuerligt söka projektbidrag och genomföra projekt.

⁵² Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2022, 2023*, s. 38.

4 Förkontroll av organisationer som söker projektbidrag

I det här kapitlet beskriver vi hur Kammarkollegiet kontrollerar organisationer som söker projektbidrag från Allmänna arvsfonden ("förkontroll"). Vi besvarar första delen av delfråga 2: Har Kammarkollegiet en effektiv kontroll av **organisationer** och utbetalda projektbidrag?

Riksrevisionen har genom slagningar i olika register funnit att firmatecknare och anställda, liksom organisationer som driver arvsfondsprojekt förekommit i samband med ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och demokratihotande brottslighet. Detta visar hur central en rigorös förkontroll av sökande organisationer och dess företrädare är för att så långt som möjligt upptäcka oseriösa sökande och sökande som inte har tillräcklig kapacitet att driva ett stort projekt på rätt sätt.

Det finns åtgärder för att förstärka förkontrollen som Kammarkollegiet skulle kunna vidta direkt. Andra åtgärder kräver att myndigheten utreder hur man redan inom dagens lagstiftning kan förbättra förkontrollen. Slutligen finns det sådana kontroller som inte kan göras utan att lagstiftaren ser över möjligheterna för vidare informationsutbyte myndigheter emellan med mera.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet har förekommit, och misstänkts, bland anställda och firmatecknare i arvsfondsprojekt. Detsamma gäller demokratihotande brottslighet. Organisationer som fått arvsfondsbidrag var överrepresenterade i penningtvättsregistret. En orsak kan vara att stora, relativt tillitsbaserade välfärds- och bidragssystem i ökande grad dragit till sig oseriösa aktörer.
- Hälften av alla ideella föreningar med pågående projektbidrag från Allmänna arvsfonden har i stor utsträckning helt låtit bli att deklarerat eller lämnat underskattade inkomstsuppgifter i sin deklaration. Det kan antingen bero på att organisationen har för låg administrativ kapacitet eller att den är oseriös.
- Kammarkollegiet kontrollerar inte firmatecknarens identitet, folkbokföringsadress, om de har skulder eller näringsförbud.
- Kontrollens rättsliga förutsättningar är skapade för en tid då ideella föreningar inte hanterade stora bidrag och är därför svaga. Det saknas lagstiftning som tydligt fastställer demokrativillkor, vilken personuppgiftsbehandling som är tillåten och förutsättningar för återkrav. Vidare saknas ett officiellt register över ideella föreningar som tar emot statliga stöd och deras firmatecknare ("företrädareregister"). En gemensam databas över statliga bidrag till det civila samhället finns inte heller, men granskningen visar att en sådan databas skulle behövas.

Konsekvensen är att Kammarkollegiets förkontroll inte är så träffsäker som den skulle kunna och borde vara. Det innebär en påtaglig risk för att oseriösa aktörer och organisationer som är olämpliga eller oförmögna att driva stora projekt beviljas projektbidrag.

4.1 Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund

Kammarkollegiets förkontroll behöver så långt som möjligt säkerställa att bidragen från Allmänna arvsfonden endast går till organisationer och projekt som är berättigade till det och har den kapacitet som krävs för att driva stora projekt med arbetsgivaransvar, lönehantering, redovisning med mera på ett korrekt sätt.

Förkontrollen ska också i rimlig utsträckning kunna identifiera oseriösa aktörer som saknar avsikt att använda bidraget så som man gett sken av i ansökan.

Kammarkollegiet behöver därför i samband med ansökan från organisationerna begära in och hantera den information som behövs för att bedöma dessa relevanta faktorer i sin förkontroll.

4.2 Kammarkollegiets förkontroll följer en god struktur

Liksom för den övriga ansökningsprocessen har Kammarkollegiet utförliga rutindokument som beskriver vilka kontrollmoment som ska utföras.

Kammarkollegiet kontrollerar att den sökande organisationen inte har skatteskulder eller skulder hos Kronofogden, är i likvidation eller försatt i konkurs. Handläggarna kontrollerar även att organisationerna har korrekta skatteregistreringar, framför allt att de är registrerade som arbetsgivare.

För att bedöma organisationens demokratiska värdegrund och struktur studerar Kammarkollegiet stadgar, protokoll, verksamhetsberättelse och webbplats samt gör sökningar på internet. De inhämtade dokumenten ska också svara på om den sökande organisationen har kapacitet att driva projekt i den omfattning de har ansökt om, och att organisationens ändamål stämmer med projektets inriktning. Kammarkollegiet tar också referenser från samarbetsorganisationer och kommuner.

Man stämmer av att de som skrivit under ansökan är rätt person(er) enligt föreningens beslutsordning och personval. Men man kontrollerar inte undertecknandes identitet (det vill säga att det verkligen är de personerna som har skrivit under), deras bokföringsadresser eller om de har skulder eller näringsförbud.

4.3 Ekonomisk, organiserad och demokratihotande brottslighet hos personer och organisationer med projektbidrag från Allmänna arvsfonden

Vi har samlat in personuppgifter från samtliga arvsfondsprojekt som pågick i mars 2023. Drygt 2 100 personer var aktiva i projekten: knappt 1 400 anställda och drygt 800 firmatecknare.⁵³ 285 organisationer lämnade uppgifter. Vi har låtit Polismyndigheten och Säkerhetspolisen göra förekomstkontroller i relevanta register för att se om det finns en historik av registrerade domar och brottsmisstankar om ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och demokratihotande brottslighet.⁵⁴ Vår granskning visar att sådana domar och misstankar förekom, både när det gäller själva organisationerna och när det gäller personer som drev arvsfondsprojekten.

4.3.1 Slagningar i belastningsregistret visade på tidigare ekonomisk brottslighet

Belastningsregistret omfattar bland annat brottmålsdomar, godkända strafförelägganden och ordningsböter.⁵⁵ Vi har valt ut lagrum och allvarlighetsgrad⁵⁶ för brottsrubriceringar som är relevanta i sammanhanget, det vill säga för ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och demokratihotande brottslighet. I praktiken kan de olika brottslighetstyperna gå in i varandra: upplägg som omfattar ekonomisk brottslighet kan kombineras med narkotikahandel som i sin tur finansierar våldsbejakande extremism etc. För de knappt 1 400 anställda i arvsfondsprojekten förekom 41 domar inom den relevanta brottsligheten. För firmatecknare fanns 7 domar, se tabell 3 nedan. Observera att det inte går att addera antalet domar för anställda och firmatecknare eftersom en person kunde vara både firmatecknare och anställd. Det innebär exempelvis att det sammanlagda antalet domar om bokföringsbrott kan variera mellan 6 och 10 beroende på hur många av de 100 personerna med dubbla roller som var dömda.

⁵³ Varav 100 personer var både firmatecknare och anställda, se vidare bilaga 1.

⁵⁴ De slagningar som myndigheterna utfört för vår räkning redovisades för oss endast som antal förekomster på aggregerad nivå. Det innebär att inga enskilda individer eller organisationer har identifierats för oss. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har raderat de uppgifter de fick från oss och de resultat de tagit fram, se vidare bilaga 1.

⁵⁵ Uppgifterna gallras efter en tid enligt bestämda regler. Vissa domar gallras fem år efter lagakraftvunnen dom, andra efter längre tid. Se till exempel brottsdatalagen (2018:1177) eller lagen (1998:620) om belastningsregister.

⁵⁶ Ur de valda lagrummen uteslöts domar med rubriceringarna snatteri, ringa stöld och ringa bidragsbrott.

Tabell 3 Antal domar enligt relevanta lagrum, arvsfondsprojektens anställda och firmatecknare

Lagrum	Brottsrubricering	Anställda (antal domar)	Firmatecknare (antal domar)
Förskingring och annan trolöshet mot huvudman (10 kap. BrB)	Trolöshet mot huvudman	18	
Stöld, rån och andra tillgreppsbrott (8 kap. BrB)		12	
Brott mot borgenärer m.m. (11 kap. BrB)	Bokföringsbrott	6	4
Bedrägeri och annan oredlighet (9 kap. BrB)		3	2
Urkundsförfalskning (14 kap. BrB)		1	
Bidragsbrottslagen (2007:612)			1
Lag om straff för penningtvättsbrott (2014:307)		1	
Totalt antal domar		41	7

Källa: Riksrevisionens sammanställning av Polismyndighetens slagningar i belastningsregistret juli 2023.

Not: Ringa brott har uteslutits från tillgrepps- och bidragsbrott.

4.3.2 Slagningar i misstankeregistret visade att brottslighet utreddes

Misstankeregistret omfattar uppgifter om personer över 15 år som är skäligen misstänkta för brott som finns med i brottsbalken eller annat brott med svårare straff än böter.⁵⁷ Misstankeregistret sorteras utifrån brottskoder som är mer detaljerade än lagrummen i tabell 3. Även här valde vi ut brottskoder som är relevanta för granskningen och sorterade bort koder kopplade till ringa brott. Resultatet av slagningarna visas i tabell 4.

Tabell 4 Förekomster i misstankeregistret juli 2023 enligt utvalda brottskoder, arvsfondsprojektens anställda och firmatecknare

Brottsrubriceringar	Anställda (antal)	Firmatecknare (antal)
Bokföringsbrott	16	5
Försvårande av skattekontroll	12	3
Bedrägeri och försök till bedrägeri	2	
Grovt bedrägeri		1
Förskingring och grov förskingring		3
Brukande och olovlig befattning med falska pengar	2	
Bidragsbrott	2	
Grovt bidragsbrott	2	
Penningtvättsbrott	1	
Totalt antal misstankar om brott	37	12

Källa: Riksrevisionens sammanställning av Polismyndighetens slagning i misstankeregistret, juli 2023.

⁵⁷ Lag (1998:621) om misstankeregister.

På samma sätt som för slagningarna i belastningsregistret går det inte att summera antalet brottsmisstankar för de brottskoder där det förekommer både anställda och firmatecknare.

4.3.3 Penningtvättsregistret - organisationer och individer med arvsfondsprojekt förekom i stor utsträckning

I Finanspolisens penningtvättsregister registreras både organisationer och individer som misstänks för penningtvätt. Banker, växlingskontor med flera verksamhetsutövare är skyldiga att utreda irreguljära företeelser, som exempelvis stora kontantuttag, i sin verksamhet. Om det efter den egna utredningen kvarstår oklarheter ska de rapportera företeelsen till Finanspolisen.⁵⁸ För registrering i penningtvättsregistret är misstankegraden lägre än den som gäller för misstankeregistret. Vi har valt att inte redovisa exakt hur stor andel av respektive population som förekom i penningtvättsregistret.

Polismyndigheten bedömde att både andelen anställda och andelen firmatecknare som förekom i penningtvättsregistret var avsevärt högre än vad ett slumpmässigt jämförelsematerial skulle visa. Andelen bland de anställda var högre än bland firmatecknare.

När det gällde organisationerna var populationen de 457 organisationer som fått projektbidrag från Allmänna arvsfonden 2020–2022. Vi bad även Polismyndigheten att ta fram förekomster för organisationer som fått bidrag från fyra andra bidragsgivande myndigheter.⁵⁹ I samtliga fall var överrepresentationerna i penningtvättsregistret så pass höga att de starkt tyder på att organisationer söker bidrag från myndigheterna för att utnyttja i kriminella syften eller för att möjliggöra brottslig verksamhet. Organisationer som fått bidrag från Allmänna arvsfonden, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) uppvisade särskilt höga förekomstfrekvenser i penningtvättsregistret. Väl över 5 procent av de organisationer som fått bidrag från dessa tre myndigheter förekom i registret, vilket är betydligt över ett förväntat genomsnitt, enligt Polismyndighetens bedömning.

De organisationer med projektbidrag från Allmänna arvsfonden som förekom i penningtvättsregistret hade också flest förekomster per organisation, något som ytterligare indikerar att sökande organisationer och därmed Allmänna arvsfonden utnyttjas för olagliga syften.

⁵⁸ Finanspolisen är en del av Polismyndigheten.

⁵⁹ Dessa är Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor (MUCF), Socialstyrelsen, Myndigheten för stöd till trossamfund och Jämställdhetsmyndigheten. Uppgifterna från dessa myndigheters utbetalningar inhämtade Riksrevisionen i en granskning av statlig bidragsgivning till det civila samhället (Riksrevisionen, *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, 2023).

4.3.4 Andra polisiära register indikerade ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och demokratihotande brottslighet

I sitt huvudregister för uppgifter om misstänkt brottslig verksamhet kontrollerade Polismyndigheten, på Riksrevisionens begäran, förekomsten av uppgifter om anställda och firmatecknare i arvsfondsprojekt i samband med ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet samt demokratihotande brottslighet.⁶⁰ Andelen anställda i arvsfondsprojekt som förekom i registret var anmärkningsvärt hög. Enligt Polismyndighetens bedömning var den mer än dubbelt så hög som för ett slumpmässigt urval ur befolkningen (som myndigheten tagit fram i ett annat sammanhang). Polismyndigheten bedömde också andelen firmatecknare som hög jämfört med relevanta jämförelsegrupper.

Både för anställda och för firmatecknare, förekom varje person i genomsnitt i tre separata uppgifter⁶¹, vilket även det är högre än genomsnittligt, enligt Polismyndigheten. Ju fler förekomster en individ har, desto större signifikans i förekomsterna.

Uppdelat på de tre brottslighetstyperna, fanns ungefär hälften av förekomsterna inom organiserad brottslighet. Resten fördelades på ekonomisk brottslighet, demokratihotande brottslighet och en mindre ”ej klassificerad”-kategori.

Slutligen lät vi Säkerhetspolisen göra slagningar i relevanta underrättelsesystem och bedöma om anställda och firmatecknare för arvsfondsprojekt förekom i våldsbejakande och andra extremistiska miljöer som inte accepterar den demokratiska samhällsordningen och liknande. Resultatet visade att ett antal personer förekom i samband med brottslighet eller brottslig verksamhet i sådana miljöer.⁶²

4.4 Uppgifter från Skatteverket visar problem med ideella föreningar som har projektbidrag

Vår granskning visar att ungefär hälften av alla ideella föreningar som fått projektbidrag från Allmänna arvsfonden inte har tagit upp bidraget i sin deklaration. Det kan bero på att de saknar kapacitet att driva och redovisa stora projekt eller att föreningen utnyttjas i brottsliga syften.

Över 80 procent av de organisationer som beviljades projektbidrag år 2020–2022 var ideella föreningar. Under åren 2020–2022 fick ideella föreningar projektbidrag på sammanlagt 1,4 miljarder kronor från Allmänna arvsfonden.⁶³ Vi har låtit

⁶⁰ Av sekretesskäl anger vi inte vad registret heter eller mer exakta uppgifter om förekomsterna. Personer som förekommer här är så kallat underrättelsemisstänkta eller har samband med brottslighet.

⁶¹ Registret är dokumentbaserat, vilket innebär att registreringarna utgörs av ”uppgifter” eller ”uppgiftssammanställningar”.

⁶² Uppgifterna från Säkerhetspolisen omfattas av sekretess, varför vi inte rapporterar det exakta antalet relevanta förekomster.

⁶³ Riksrevisionens bearbetning av Skatteverkets uppgifter.

Skatteverket kontrollera deklARATIONER och skattekonto för de 457 organisationer som beviljats bidrag under dessa år.

4.4.1 Lätt att bilda ideell förening – som är ett vanligt brottsverktyg

För att bibehålla det civila samhällets frihet och självständighet ska det vara enkelt att bilda en ideell förening. Därför räcker det med att tre personer upprättar föreningsstadgar, namn, syfte och beslutsgång, samt utser en styrelse.⁶⁴ För att få bidrag behöver föreningen ha ett bankkonto och för att få ett bankkonto behövs ett organisationsnummer. För att få det skickar föreningen in sina dokument till Skatteverket. Myndigheten är inte ålagd att göra någon kontroll av företrädarna eller giltigheten i de stadgar och protokoll som föreningen skickat in.⁶⁵

Detta innebär exempelvis att personer med näringsförbud och skulder hos Kronofogdemyndigheten kan bilda och driva ideell förening för att bedriva oseriös verksamhet. Det finns inget officiellt register över ideella föreningars styrelseledamöter, firmatecknare och revisorer ("företrädarregister")⁶⁶ och därmed saknas möjlighet att säkerställa identiteten på de personer som styr föreningens verksamhet eller att identifiera vem som lämnat uppgifter. Om föreningen sökt och fått bidrag man inte har rätt till, får bidragsgivaren svårt att beivra brott och driva in återkrav⁶⁷, om det inte går att finna någon aktuell firmatecknare.

Skatteverket konstaterade i en studie från 2022 att ideella föreningar som fått ett visst statsbidrag i vissa fall hade använt pengarna för privata kostnader och gjort kontantuttag utan verifikationer.⁶⁸ Vissa föreningar hade fått bidrag för hyreskostnader för tveksamma hyreskontrakt eller där inga hyresbetalningar fanns i föreningens bokföring, andra hade uppgivit falska medlemmar, vilket i realiteten innebär att föreningen fungerat som "bankomat" för företrädarna. Studien visade att det fanns ett antal individer som hade inflytande i flera bidragsmottagande föreningar. Skatteverket uppmärksammade också att ett antal auktoriserade revisorer återkom i flera av de granskade föreningarna.⁶⁹ Sammantaget kan det innebära att så kallade möjliggörare var aktiva bland föreningarna som fick statsbidraget. Möjliggörare är personer som på olika sätt bistår och underlättar för kriminella individer och nätverk att begå brott. Personer med juridisk eller ekonomisk

⁶⁴ Brottsförebyggande rådet, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, 2022.

⁶⁵ Brottsförebyggande rådet, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner*, 2022, s. 208.

⁶⁶ En ideell förening som utövar näringsverksamhet kan dock registreras i handelsregistret. Ideella föreningar som enligt bokföringslagen (1999:1078) är skyldiga att upprätta en årsredovisning ska ansöka om registrering. Se 2 § första stycket 3 och andra stycket handelsregisterlagen (1974:157).

⁶⁷ Kronofogdemyndigheten kräver uppgifter om behörig firmatecknare för att handlägga en ansökan om betalningsföreläggande (18 § lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning).

⁶⁸ Skatteverket, *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*, 2022.

⁶⁹ Uppgift lämnad vid möte med företrädare för Skatteverket, 2023-03-30.

kompetens är viktiga möjliggörare, liksom personer med kunskap om hur föreningar bildas och vilka bidrag som kan sökas.⁷⁰

4.4.2 Många ideella föreningar deklarerade inte sina arvsfondsbidrag

Bidrag till ideella föreningar är undantagna från inkomstbeskattning om föreningen är allmännyttig och enbart har skattefria inkomster.⁷¹ Föreningarna är däremot skyldiga att deklarerera och lämna uppgifter om erhållna gåvor och bidrag samt influtna medlemsavgifter. I tabell 5 beskrivs de deklarationsuppgifter som organisationer som fått arvsfondsbidrag under åren 2020–2022 har lämnat i sina deklARATIONER för de åren.

De flesta ideella föreningarna, men långt ifrån alla, hade lämnat in en deklARATION. I drygt hälften av de deklARATIONERNA redovisades bidragsbelopp som understeg vad man tagit emot från Allmänna arvsfonden. De föreningar som inte uppgett att de hade fått några gåvor eller bidrag överhuvudtaget, hade tillsammans fått över 450 miljoner kronor från Allmänna arvsfonden under de tre åren.⁷² Om föreningarna även fått gåvor och bidrag från andra givare än Allmänna arvsfonden är underrapporteringen ännu större. Bristerna kan bero på okunskap men visar att stora belopp undanhålls från Skatteverkets vetskap.⁷³

Tabell 5 Uppgifter ur ideella föreningars med arvsfondsbidrag deklARATIONER för 2020–2022

År för bidrag och deklARATION	Totalt antal ideella föreningar som fått arvsfondsbidrag (varav antal som inte lämnat uppgift som rymmer bidraget)	Antal som lämnat in deklARATION (varav antal som inte lämnat uppgift som rymmer bidraget)	Har redovisat medlemsavgifter
2020	282 (132)	263 (113)	137
2021	260 (123)	247 (110)	125
2022	261 (118) *	244 (107)	126

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Skatteverket.

Not: Av de 261 föreningarna var 3 befriade från att deklarerera.

Av tabell 5 framgår också att drygt hälften av föreningarna inte har redovisat några medlemsavgifter. Det är omöjligt att avgöra om föreningarna har avgiftsfritt medlemskap, undanhåller uppgifterna, inte känner till de deklARATIONERNA som finns eller saknar administrativ kapacitet att följa dem.

⁷⁰ Beskrivningen bygger på Skatteverket, *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*, 2022, s. 7.

⁷¹ Ideella föreningar som inte är allmännyttiga och som inte har några skattepliktiga inkomster över 200 kr behöver inte heller lämna någon inkomstdeklARATION, se 30 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

⁷² Riksrevisionens beräkning på uppgifter från Skatteverket.

⁷³ Skatteverket sammanställde resultaten av sina uppgiftsbehandlingar i dokumentet "Kommentarer och förtydliganden av Skatteverkets uppgifter som inhämtats avseende Allmänna Arvsfonden, 2023-06-20". Dokumentet finns i granskningens ärendeakt och kan fås efter kontakt med Riksrevisionens registratur.

Vår granskning visar att sammanlagt 51 av de organisationer som fått projektbidrag från Allmänna arvsfonden under 2020–2022 har fått minst en betalningsuppsmaning på sitt skattekonto under 2021–2023.⁷⁴ Sådana får organisationen när det saknas pengar på skattekontot för att täcka exempelvis skatt och avgifter för anställda.⁷⁵ Många uppsmaningar på skattekontot är ännu en indikation på att organisationen inte förmår sköta ett större bidragsfinansierat projekt med löne-, skatte- och pensionsavsättningar med mera.⁷⁶

Kammarkollegiet har inte möjlighet att hämta uppgifter om deklARATIONER eller skattekontoutdrag direkt från Skatteverket eftersom det saknas sekretessbrytande bestämmelser för detta ändamål. För att ändå kunna identifiera organisationer där det finns risk för låg kapacitet, vore det dock en möjlighet att begära in en kopia av den senaste deklARATIONEN och utdrag från skattekontot⁷⁷ från den sökande organisationen i samband med ansökningsförfarandet. Kammarkollegiet skulle i sådant fall behöva ta närmare ställning till vilka uppgifter som skulle vara nödvändiga för kontrollen för att undvika känslig överskottsinformation.

4.4.3 Kammarkollegiet skulle kunna kontrollera firmatecknare bättre

Kammarkollegiet gör ingen identitetskontroll av de firmatecknare som skrivit på ansökan om projektbidrag. Det medför en risk för att den eller de personer som står som firmatecknare utnyttjas – medvetet eller omedvetet – som möjliggörare. Om en organisation beviljas bidrag och det i en senare kontroll upptäcks oegentligheter, kan avsaknaden av känd firmatecknare göra det omöjligt att anmäla och lagföra brott. Inte heller kontrolleras offentliga uppgifter såsom folkbokföringsadress, skulder hos Kronofogdemyndigheten eller näringsförbud. Därmed kvarstår en överrisk för att oseriösa firmatecknare inte upptäcks i Kammarkollegiets förkontroll.

4.4.4 Risk för jäv när många firmatecknare är anställda i arvsfondsprojekten

Åtminstone sedan september 2021 krävs det skriftligt godkännande från Arvsfondsdelegationen om en person ska ha fler roller inom projektet eller organisationen.⁷⁸ Vår granskning av arvsfondsprojekten som pågick under mars 2023, visar att 100 personer var både firmatecknare och anställda i sitt projekt. Antingen har Kammarkollegiet godkänt anställningen av firmatecknare eller också

⁷⁴ Samtliga skatter och avgifter som beslutats för fysiska och juridiska personer sammanställs på deras skattekonto som Skatteverket hanterar. Den skattskyldige ska se till att ha täckning för skatter och avgifter på skattekontot senast på förfallodagen.

⁷⁵ Det tar cirka två månader från det att skulden uppkommit till dess att en betalningsuppsmaning skickas ut. Uppsmaningen innehåller information om att skulden kommer att överlämnas till Kronofogdemyndigheten om inte betalning görs senast slutet av den innevarande månaden.

⁷⁶ Skatteverket "Kommentarer och förtydliganden av Skatteverkets uppgifter som inhämtats avseende Allmänna Arvsfonden, 2023-06-20".

⁷⁷ Även om inte själva uppsmaningen syns på utdraget visar det om organisationen inte betalat i tid och det uppkommit kostnadsräntor.

⁷⁸ Allmänna arvsfonden, *Generella villkor för projektstöd ur Allmänna arvsfonden, utgåva 5.0 A*, punkterna 16–18, 2021-09-22.

har organisationen undanhållit att firmatecknaren anställts. Sedan januari 2023 finns Allmänna arvsfondens riktlinjer för jäv publicerade på webbplatsen som ytterligare förtydligar de generella villkorens krav; enligt dem krävs det alltid ett medgivande på förhand från fonden när en ledamot i en organisations styrelse ska få lön eller annan ersättning från projektet.⁷⁹

4.4.5 Svårt att kontrollera demokratiska värderingar och demokratisk struktur

Vi har inte gjort någon systematisk granskning av Kammarkollegiets kontroll av demokratisk värdegrund och demokratisk struktur. Men i aktstudien i kapitel 3 fann vi ett fall – som också uppmärksammats i media – där den sökande organisationens stadgar visade att man inte hade någon demokratisk struktur i fråga om vem som kan bli medlem, se beskrivningen i rutan nedan.

Det är svårt att utifrån sökningar på internet med mera avgöra vad som utgör en risk för bristande demokratiska värderingar och inte och vad som skulle vara skäl att inte bevilja bidrag, och mer objektiva kontroller vore därför önskvärda. Det saknas dock en sammanhållen lagstiftning som definierar vilka demokrativillkor som bör gälla för det offentliga bidrag till civilsamhället, hur det ska kontrolleras av bidragsgivare som Allmänna arvsfonden samt hur förutsättningar för återkrav vid brott mot demokrativillkoren ska se ut.⁸⁰

Beskrivning – Odemokratisk föreningsstruktur

En ideell förening sökte och beviljades drygt 8 miljoner kronor för ett treårigt projekt.

Enligt föreningens stadgar krävs för att få ansöka om att bli medlem i föreningen att man först i sociala medier delade att man skriver under på föreningens ändamål. Därefter måste man arbeta ideellt i föreningen, 100 timmar över en period av ett år. Föreningens styrelse beslutar sedan om medlemskap och kan avslå ansökan utan motivering.

⁷⁹ Allmänna arvsfonden, *Vägledning för projekt – Allmänna arvsfondens bedömning av jäv*, 2023.

⁸⁰ Behovet av gemensamma demokrativillkor för all offentlig bidragsgivning till civilsamhället har utretts flera gånger (SOU 2018:18, SOU 2018:70, SOU 2019:35, SOU 2021:66 samt SOU 2021:99). Regeringen lämnade prop. 2021/22: 272 *Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället*. Den drogs tillbaka under hösten 2022.

5 Kammarkollegiets kontroll av utbetalade bidrag

I det här kapitlet beskriver vi hur Kammarkollegiet arbetar med att kontrollera organisationer som har beviljats projektbidrag från Allmänna arvsfonden. Vi besvarar andra delen av delfråga 2: Har Kammarkollegiet en effektiv kontroll av organisationer och **utbetalda projektbidrag**? Vår granskning visar att det finns brister i Kammarkollegiets kontroll och att kontrollens förutsättningar är svaga.

Våra viktigaste iakttagelser är följande:

- I Riksrevisionens kontroll av nio pågående arvsfondsprojekt förekom många fel med löner och anställningar liksom närstående- och jävsproblematik. Även projektens redovisning hade många brister.
- Kammarkollegiets kontroll av riskkurvalet visar en hög felfrekvens. Det tyder på en träffsäker kontroll, men också på att för många riskabla projektansökningar har passerat förkontrollen och beviljats bidrag.
- Kammarkollegiet skulle behöva föra en förteckning över firmatecknare och anställda i arvsfondsprojekten. Det sker ingen systematisk kontroll av identiteten på den externa revisor som intygat granskning av projektets ekonomiska redovisning. Sammantaget innebär detta en ökad risk för att oseriösa aktörer kan utnyttja Allmänna arvsfondens bidrag för fel syften. Det begränsar i stor utsträckning möjligheten att upptäcka framför allt jävs- och närståendeproblematik samt fel i löner, löneförmåner och skatter.
- Det saknas tydliga tidsgränser och monetära gränser för när organisationer ska avhjälpa de fel som Kammarkollegiet upptäckt i kontrollen, vilket medför att samma fel kan behandlas olika.
- Myndighetens bedömning av felen och de åtgärder man vidtar mot den som gjort fel är otillräckliga och behöver skärpas, annars urholkas kontrollens preventiva effekt. Arvsfondslagen ger utrymme för hårdare bedömningar och åtgärder än de som tillämpas.

5.1 Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund

Kontroller under projektens gång är viktiga för att upptäcka och åtgärda fel, för att verka preventivt mot fusk och bedrägerier, för att verka vägledande i projekten, för att reflektera respekt för de avlidna, samt bibehålla allmänhetens förtroende för bidragsverksamheten.

Kammarkollegiet lyder under förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll. Förordningen föreskriver att en myndighet ska göra en adekvat riskanalys, vidta åtgärder baserat på den, följa upp åtgärderna samt dokumentera dessa.⁸¹

Riskhanteringsarbetet ska

- genomföras inom en tydlig process för planering och uppföljning
- omfatta en adekvat riskanalys som ligger till grund för ett kontrollurval baserat på risk och väsentlighet
- omfatta ett slumpmässigt urval som ligger till grund för uppföljning av riskanalys och urvalskontroll.

Kontrollen av utbetalade bidrag ska

- genomföras enligt en tydlig struktur
- upptäcka, bedöma och åtgärda fel inom rimlig tid
- för den som gjort fel resultera i konsekvenser som uppfattas som proportionerliga, och verka preventivt.

5.2 Kammarkollegiets kontroll av samtliga pågående projekt

Kammarkollegiet har under senare år förstärkt sin kontroll av pågående projekt. Utvecklingen har gått snabbt. Under de granskade åren – 2020–2022 – har flera nya kontrollmoment tillkommit och stödmaterial och fördelningen av arbetsuppgifter har ändrats för att förstärka kontrollen.⁸² De generella villkoren som projekten förbinder sig att följa har både förtydligats och uppdaterats med nya villkor.⁸³ Man har också utökat antalet controllers från en till tre personer under de senaste tio åren.⁸⁴

För samtliga projekt som beviljats projektbidrag från Allmänna arvsfonden ingår ett antal kontrollmoment under projektperioden. Framför allt rör det sig om kontroll av årsrapporter om ekonomi och verksamhet och extern revisors granskning av projektets ekonomiska redovisning.⁸⁵ Vi har inte granskat dessa delar av kontrollen, men ser en risk med en alltför tillitsbaserad kontroll i form av de externa revisorernas intyg.

⁸¹ 3–6 §§ förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁸² Under den granskade tidsperioden har kontrollerenheten tagit över att granska revisorsrapporter från handläggare och juristfunktionen kopplats in för att granska bland annat stadgar på löpande basis och inte bara vid behov. Sedan april 2022 har Kammarkollegiet exempelvis börjat ta in bankkonton både stickprovsmässigt och vid inlämnande av årsrapporter. Nya tydligare rutiner för bedömning av jäv har tillkommit under 2023.

⁸³ Krav som har tillkommit är bland annat att bankkontot ska tecknas av två personer som företräder stödmottagaren.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet, 2023-05-11.

⁸⁵ Övriga kontrollmoment omfattar kontroll inför utbetalning, skulder via kreditupplysningstjänst samt kontroll av bankkontoutdrag för slumpvis vald månad.

5.2.1 Kontroll av årsrapport

Efter ett år, två år och vid projektets slut ska organisationen redovisa projektet till Arvsfondsdelegationen.⁸⁶ Man lämnar in en ekonomisk årsrapport och en årsrapport över verksamheten i projektet. På Kammarkollegiet granskar en controller den ekonomiska årsrapporten tillsammans med projektets handläggare. Handläggaren ska också godkänna årsrapporten om verksamheten i projektet innan bidrag för nästkommande år betalas ut.⁸⁷ Senast en månad efter att rapporterna lämnats in ska organisationen lämna in ett intyg från en auktoriserad eller godkänd revisor ("revisorsintyg") som ska ha granskat vissa delar av projektets bokföring.⁸⁸ Organisationen får själv välja revisor.

5.2.2 Revisorsintyg kan inge förtroende men kräver kontroll i sin tur

En extern revisor granskar delar av organisationens ekonomiska redovisning på ett sätt och i en omfattning som Arvsfondsdelegationen bestämt.⁸⁹ Enligt Kammarkollegiet kompletterar revisorns granskning myndighetens egen kontroll, verkar preventivt hos organisationerna och skapar förtroende hos allmänheten.⁹⁰ En controller på Kammarkollegiet granskar intyget, att revisorn är godkänd eller auktoriserad och att hen har intygat rätt belopp och period.⁹¹ Alla anmärkningar i revisorsintygen följs upp.

Det finns för- och nackdelar med att anlita externa revisorer. Fördelarna är att det möjliggör att alla projekt kan genomgå granskning och granskningen inger också förtroende. En nackdel är en ökad risk för fel och oegentligheter inte upptäcks. Risken för fel och oegentligheter ökar också när Kammarkollegiet frånhänder sig kontroll över att granskningen verkligen utförs i den utsträckning som avtalats och av den person som utfärdat intyget. Precis som firmatecknare kan revisorer fungera som möjliggörare i brottsliga sammanhang (se avsnitt 4.4.1).

Kammarkollegiets internrevision rekommenderade 2019 att revisorsintygen skulle ersättas med en utökad egen kontroll.⁹² Myndigheten företog en översyn av kontrollsystemet och fann att det skulle bli för dyrt att byta ut intygen mot en utökad egen kontroll med samma effekt.⁹³ I en rapport över utförda kontroller konstaterade

⁸⁶ 2 kap. 11 § arvsfondsagen anger att "den som beviljats stöd ska föreläggas att inom viss tid [...] skriftligen redovisa hur medlen har använts [...]".

⁸⁷ Kammarkollegiet, "Processbeskrivning bidragsutbetalningar 2022", 2022-11-28.

⁸⁸ Vilka står under Revisorsinspektionens tillsyn enligt 1 § förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsinspektionen.

⁸⁹ Granskningen ska utföras och rapporteras i enlighet med standard för närliggande tjänster, ISRS 4400, utfärdad av IAASB. Det är en granskning där uppdragsgivaren, i det här fallet Allmänna arvsfonden, bestämmer vilka områden som ska granskas av den externa revisorn.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet, 2023-05-11.

⁹¹ Kammarkollegiet, *Controllers genomgång av Revisorns rapport över faktiska iakttagelser, bankkontoutdrag samt årsrapport ekonomi – Projektstöd, utgåva 2 – 2022*.

⁹² Kammarkollegiet, "Interrevisionsrapport: Handläggning av arvsfondsprojekt", dnr 1.4-04279-2019.

⁹³ Kammarkollegiet, *Översyn kontrollsystemet projektrapport slutlig 20210324, 2021*, samt intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2023-05-11 och 2023-09-18.

Kammarkollegiet att det är stora skillnader i kvalitet mellan olika revisorer och att vissa revisorer inte hade uppmärksammat de mest uppenbara brister.⁹⁴

5.3 God riskanalys men hög felfrekvens i urvalskontrollen

Kammarkollegiet har under de senaste åren tagit fram en god struktur för riskanalys och kontroll. Andelen upptäckta fel har ökat över den granskade perioden, vilket kan bero på att fler fel begås och/eller upptäcks.

5.3.1 Riskanalys och urval

Kammarkollegiet använder bland annat erfarenheter från förkontrollen och revisorsintygen som ingångsvärden till riskanalysen. I riskanalysen använder sig controllerfunktionen bland annat av följande riskindikatorer⁹⁵:

- projekt med stora beslutade bidragsbelopp
- projekt med (för Allmänna arvsfonden) nya eller oerfarna projektägare
- projekt med komplex uppbyggnad och många involverade aktörer
- projekt som drivs av projektägare med flera parallella arvsfondsprojekt i gång samtidigt
- projekt där den administrativa kontrollen av projektet visat på väsentliga eller återkommande brister eller där extern information indikerar missförhållanden som motiverar en kontroll
- iakttagelser i revisorsgranskning
- sökande som tidigare drivit projekt där det funnits brister

Utöver dessa indikatorer kan Arvsfondsdelegationen redan vid beslut om bidrag ha bestämt att vissa projekt ska kontrolleras inom riskurvalet. Riskurvalet görs löpande under året medan slumpurvalet görs i början av varje år.⁹⁶

Kammarkollegiet har en ambition om att 10 procent – 5 procent utifrån riskurval och 5 procent från ett slumpurval – av projekten ska granskas under ett år.⁹⁷ Målet nåddes under 2020 och 2021, men under 2022 kom man endast upp till 8 procent, vilket enligt Kammarkollegiet berodde på att controllerfunktionen var underbemannad och man prioriterade att förfärdiga riskkontroller som krävde mer omfattande utredning.⁹⁸

⁹⁴ Kammarkollegiet, *Rapport över utförda kontroller 2022*, 2022, s. 9.

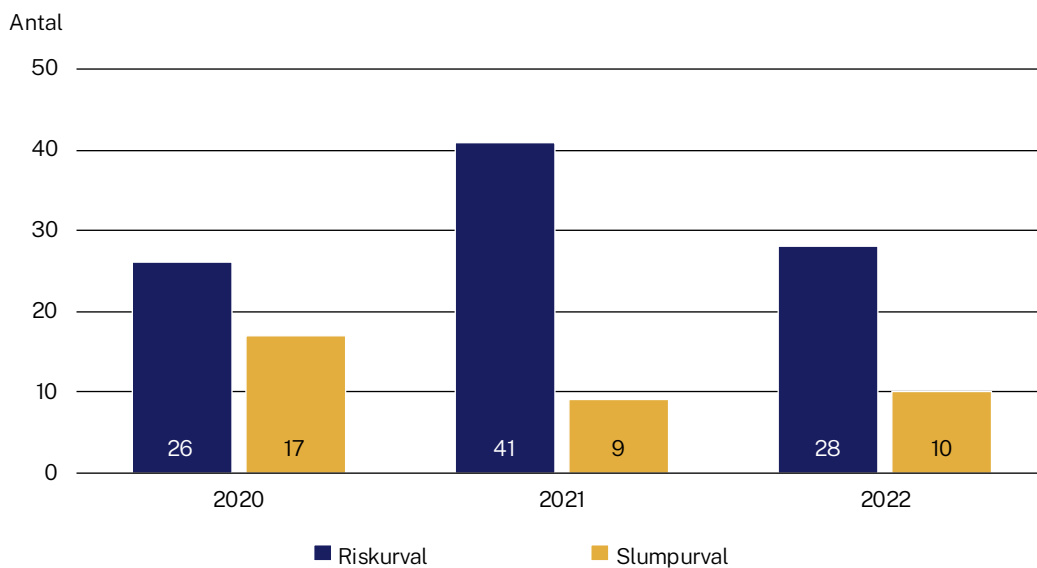
⁹⁵ Kammarkollegiet, *Sammanfattande rapport över controllerfunktionens kontrollbesök och skrivbordskontroller under 2021, 2022*, s. 9.

⁹⁶ Kammarkollegiet, *Rapport över utförda kontroller 2022*, 2023.

⁹⁷ Kammarkollegiet, *Sammanfattande rapport över controllerfunktionens kontrollbesök och skrivbordskontroller under 2021, 2022*, och intervju med företrädare för Kammarkollegiet 2023-05-11.

⁹⁸ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet, 2023-05-11.

Diagram 3 Kammarkollegiets utförda kontroller, risk- och slumpurval, 2020–2022



Källa: Kammarkollegiets rapporter över kontroller utförda av controllerfunktionen, åren 2020–2022.

Not: 3 av de 38 kontrollerna för 2022 var oavslutade vid årsskiftet 2022/2023.

5.3.2 Kammarkollegiets kategorisering av kontrollresultat

Kammarkollegiet delar in kontrollens resultat i fyra olika kategorier utefter hur allvarligt felet eller felen är. Indelningen baseras delvis på controllrarnas individuella bedömningar och kan därför skilja sig något åt.⁹⁹

”Ingen anmärkning”

Om man inte finner några fel i kontrollen kategoriseras kontrollresultatet på detta sätt.

”Upplyst om felet”

De kontrollerade projekten som hamnar i kategorin ”Upplyst om felet” visar felaktigheter av mindre allvarlig karaktär. Det kan exempelvis vara att projekten måste ansöka om att omdisponera medel mellan budgetposter.¹⁰⁰

”Begärt rättelse”

Kategorin ”Begärt rättelse” avser kontrollresultat av mer allvarlig karaktär, såsom att Allmänna arvsfondens pengar inte har hållits separat eller att icke-godkända inköp har gjorts. Projekten bedöms ändå kunna fortsätta efter att bristerna åtgärdats.¹⁰¹

⁹⁹ Kammarkollegiet, *Sammanfattande rapport över controllerfunktionens kontrollbesök och skrivbordskontroller under 2020, 2021*.

¹⁰⁰ Kammarkollegiet, *Rapport över controllerfunktionens utförda kontroller 2022, 2023*.

¹⁰¹ Kammarkollegiet, *Rutinbeskrivning – Controllerfunktionens urvals- och granskningsmetod av pågående projekt, 2022*.

”Avbryta/överlämna”

Kategorin avser omfattande brister inom projekten där organisationen heller inte har vidtagit åtgärder. Det kan exempelvis vara att bidraget har använts för andra ändamål än projektets eller att man inte lämnat in efterfrågade underlag. I de fall det finns kostnader som inte godkänns och beloppet inte återbetalas till arvsfunds-kontot kan Kammarkollegiet föreslå att Arvsfundsdelegationen beslutar om att överlämna ärendet till en annan del av Kammarkollegiet som får besluta om återkrav.¹⁰²

Exempel på felkategorier i Kammarkollegiets urvalskontroll

”Upplyst om felet” (ur kontrollen 2022)

Mindre differenser mellan bokföring och rapportering, vilket rättades år 2. En styrelsemedlem har varit anställd i projektet utan avstämning med Kammarkollegiet. Detta godkändes i efterhand.

”Begärt rättelse” (ur kontrollen 2022)

I en kontroll visade det sig att organisationens ordförandes maka hade varit avlönad i projektet. Projektet var redan avslutat men organisationen fick återbetala lönekostnaden.

”Avbryta/överlämna” (ur kontrollen 2022)

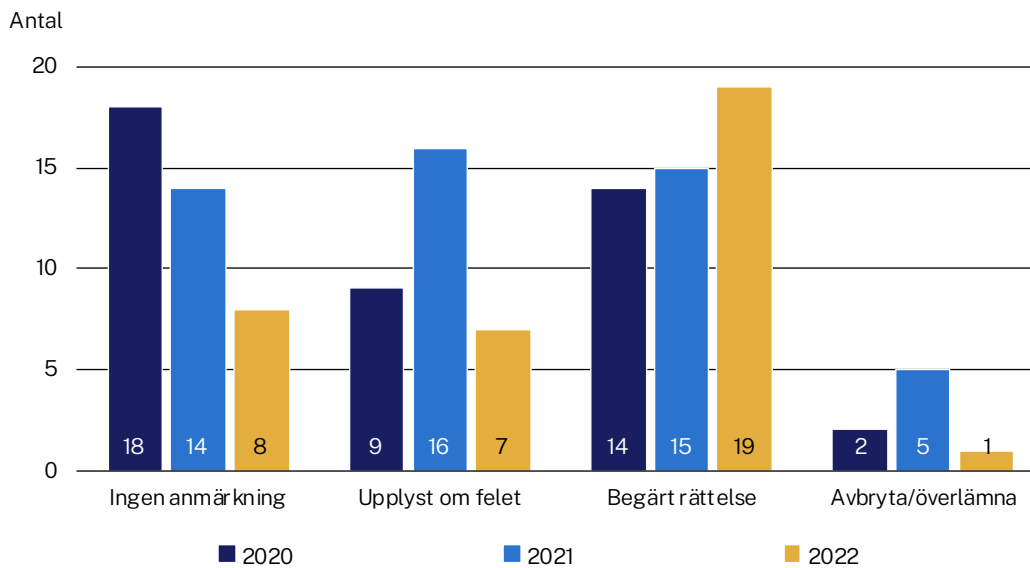
I en kontroll var redovisningen svår att följa och organisationen hade köpt tjänster från ett närstående bolag i stor omfattning. Projektet hade bokfört upplupna kostnader där leverantörerna inte ställt ut fakturor, trots att projektet var avslutat mer än ett år tidigare.

5.3.3 Urvalskontrollens resultat

Av diagram 4 framgår att ”Ingen anmärkning” var det vanligaste resultatet i kontrollen under 2020, ”Upplyst om felet” 2021 och ”Begärt rättelse” under 2022. Mönstret kan bero på att felaktigheterna har blivit allvarigare, men också på att Kammarkollegiet har blivit bättre på att hitta felaktigheter eller börjat göra hårdare bedömningar. Att andelen riskurval var större 2022 kan också bidra.

¹⁰² Mejl från företrädare för Kammarkollegiet, 2022-12-02.

Diagram 4 Resultat av Kammarkollegiets urvalskontroll per felkategori, 2020–2022



Källa: Kammarkollegiets rapporter över kontroller utförda av controllerfunktionen, åren 2020–2022.

Kammarkollegiet har också vid ett tillfälle under de senaste 10 åren polisanmält en organisation som fått bidrag.¹⁰³ Detta är ungefär lika låg andel som för exempelvis MUCF och andra bidragsgivande myndigheter.¹⁰⁴

5.3.4 Urvalskontrollens felfrekvens var hög

Felfrekvensen, kontroller där någon form av fel upptäckts som kräver åtgärd, i riskurvalet har under åren 2020–2022 legat på mellan 20 och 46 procent, vilket vi bedömer som högt. Motsvarande felfrekvens i slumpurvalet var 12–22 procent. Det faktum att slumpurvalet fått stå tillbaka medför att det är svårt att uttala sig om felfrekvenserna både i slumpurvalet och i hela populationen, eftersom det behövs större urval för att göra sådana skattningar.

Sammantaget visar vår granskning att Kammarkollegiets urvalskontroll bygger på riskanalyser som kontinuerligt har utvecklats. Riskanalysen förefaller identifiera relevanta risker, men man får en hög felfrekvens i kontrollen av riskurvalet. En hög andel funna fel och gjorda rättelser indikerar alltså en träffsäker kontroll. Men det innebär också att många projekt karaktäriseras som hög risk. Om riskindikatorer som ”nya eller oerfarna projektägare”, ”projekt som drivs av ägare med många arvsfondsprojekt i gång samtidigt” och ”sökande som tidigare drivit projekt där det funnits brister” (se punktlistan i avsnitt 5.3.1) är vanliga, är det en indikation på att förkontrollen behöver skärpas och att färre sådana riskabla projekt bör beviljas bidrag.

¹⁰³ Mejl från företrädare för Kammarkollegiet, 2022-12-02.

¹⁰⁴ Riksrevisionen, *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, 2023, s. 49.

5.4 Urvalskontrollen utförs enligt goda rutiner men det finns stora problemområden

Sammantaget visar vår granskning att Kammarkollegiet har en god struktur på urvalskontrollen med ett gott stöd- och dokumentationsmaterial för dem som utför den.¹⁰⁵ Kammarkollegiet följer de interna riktlinjerna och använder sig av checklistor och dokumenterar resultatet av sin kontroll. Om man hittar felaktigheter utvidgar man kontrollen, vilket är bra. Kammarkollegiet försöker att avhjälpa fel först, om det inte är så pass allvarliga brister att det inte bedöms meningsfullt.¹⁰⁶ Vår granskning visar dock att det är relativt allvarliga fel som upptäcks och att konsekvenserna vid upptäckta fel inte är tillräckligt kännbara, enligt vår bedömning.

Projektbidragets villkor regleras i bidragsbeslutet och preciseras bland annat i Arvsfondsdelegationens *Generella villkor*. De innehåller bland annat bestämmelser om hur bidraget från Allmänna arvsfonden får användas och inte, hur det ska tas om hand och redovisas, regler för jävssituationer samt vad som gäller vid ändrade förhållanden i projektet. I villkoren framgår också när det krävs skriftligt medgivande från Arvsfondsdelegationen (exempelvis i närståendesituationer) och när projektbidrag ska betalas tillbaka (exempelvis om bidraget inte använts korrekt eller om pengar inte har förbrukats).¹⁰⁷ Sedan 2023 finns det tydliga vägledningar på Allmänna arvsfondens webbplats som förtydligar de generella villkoren.¹⁰⁸ När projekten beviljats bidrag ger Kammarkollegiet också en obligatorisk utbildning i att driva projektet på rätt sätt.

Vi har granskat ett urval om 23 av Kammarkollegiets utförda kontroller i riskurvalet i kontrollen under åren 2020–2022.¹⁰⁹ Majoriteten av de utförda kontroller vi har granskat var inom resultatkategori ”Begärt rättelse” (57 procent). De vanligast förekommande felaktigheterna i Kammarkollegiets kontroller var felrapporterade lönekostnader, andra felrapporterade kostnader, att attestordning saknades eller inte följdes, samt så kallad närståendeproblematik. Resultatet av Riksrevisionens granskning av Kammarkollegiets urvalskontroll finns sammanställt i granskningens ärendeakt och kan fås efter kontakt med registrator.

5.4.1 Problem med bristfällig redovisning

För att säkerställa god ekonomisk redovisning beviljar Arvsfondsdelegationen projekten pengar för att anställa en redovisningsekonom eller upphandla redovisningstjänster.¹¹⁰ Vår granskning av Kammarkollegiets 23 kontrollakter visade

¹⁰⁵ Se exempelvis Kammarkollegiet, *Checklista Skrivbordskontroll projekt 1.2*, odaterad.

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet, 2023-05-11.

¹⁰⁷ På Allmänna arvsfondens webbplats finns tre olika versioner av de generella villkoren som gäller pågående projekt beroende på när de startade.

¹⁰⁸ Se exempelvis Allmänna arvsfonden, *Vägledning från controllers – Projektstöd_utg8_2023-03-08*, *Vägledning för projekt – Allmänna arvsfondens bedömning av jäv*, 2023 och *Vägledning attestordning*, 2023.

¹⁰⁹ Metoden finns närmare beskriven i bilaga 1.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet, 2023-05-11.

att redovisningens kvalitet varierar och var låg i flera fall. I en kontroll framkom att den redovisningsansvarige ”inte kände sig helt bekväm med datorer”. I det projektet hade man också missat att göra avsättningar för tjänstepension för de anställda. I en annan kontroll dröjde den anlitade redovisningsbyrån oacceptabelt länge med att skicka in begärda underlag till Kammarkollegiet. I en tredje kontroll – där redovisningen sköttes av en anställd inom organisationen – dröjde även de väldigt länge med att inkomma med underlag. I en fjärde kontroll framkom att organisationens revisor inte ville åta sig att granska projektet eftersom underlagen var för röriga och bitvis bristfälliga. Kammarkollegiet valde då att själva granska det gångna projektårets redovisning. I en kontroll fick en organisation betala tillbaka drygt 50 000 kronor efter inköp av möbler och utrustning som Kammarkollegiet bedömde tillhörde organisationens löpande verksamhet eller var av privat karaktär.

Vår granskning av Kammarkollegiets kontrollakter visar att kopplingen mellan projektens utgifter och verksamhet inte alltid är tydlig. Det krävs god kunskap om projekten för att förstå varför en viss typ av kostnader är motiverade, exempelvis olika typer av resor eller inköp av förtäring. Allmänna arvsfondens bidragspengar hålls visserligen allra oftast på ett separat konto, men projektets faktiska transaktioner görs ofta från något annat konto och ersätts med pengar från arvsfondskontot (i förskott eller efterskott).¹¹¹ Detta förhållande försvårar kontrollen ytterligare.

5.4.2 Kammarkollegiet granskar inte löner på individnivå tillräckligt djupgående

Kammarkollegiets kontroll av löner omfattar främst att kontrollera om de lönekostnader som finns upptagna i årsrapporten stämmer med den beviljade budgeten.¹¹² I sin kontroll ber Kammarkollegiet organisationerna att fylla i en mall där bland annat namn, roll i projektet, lön och lönebikostnader ska framgå. De kontrollerar däremot inte om det är rätt person som fått löneutbetalningarna mot det konto som anges på lönespecifikationen¹¹³ eller hämtar in arbetsgivardeklarationer på individnivå (så kallade AGI:er) från de granskade organisationerna på rutin.¹¹⁴ När Kammarkollegiet begär in underlag för sina kontroller ber de projekten stryka över vissa uppgifter, såsom personnummer.¹¹⁵

5.4.3 Organisation lånade ut arvsfondspengar till sin ordinarie verksamhet

I en kontroll upptäckte Kammarkollegiet att organisationen hade lånat ut en del av arvsfondspengarna till sin löpande verksamhet, vilket strider mot arvsfondslagets villkor. Beloppet hade betalats tillbaka till det konto där arvsfondspengarna ska hållas

¹¹¹ Allmänna Arvsfonden, *Projekthandboken – lyckas med ert arvsfondsprojekt*, 2023, punkt 3.

¹¹² Mejl från företrädare för Kammarkollegiet, 2023-10-04.

¹¹³ Mejl från företrädare för Kammarkollegiet, 2023-10-10.

¹¹⁴ Den som är registrerad som arbetsgivare ska månadsvis redovisa utbetalda ersättningar, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter i en så kallad arbetsgivardeklaration.

¹¹⁵ Mejl från företrädare för Kammarkollegiet, 2023-10-10.

avskilda från den övriga ekonomin innan Kammarkollegiet inledde sin kontroll. Kammarkollegiet rubricerade detta som "Begärt rättelse". Vi bedömer att felet är en allvarlig överträdelse av arvsfondslagens villkor, vilket rimligen borde ha fått någon konsekvens för organisationen. Enligt arvsfondslagen ska Arvsfondsdelegationen stoppa utbetalningar när den här typen av fel upptäcks.¹¹⁶ Möjligen behövs ytterligare en sanktion utöver "Begärt rättelse" för fel som är allvarliga, men där det inte är befogat att avbryta hela projektet ("Avbryta/överlämna"). Alternativt bör en gräns sättas för vad som kan accepteras i projekten, exempelvis att när pengar lånas ut till ordinarie verksamhet ska alla projekt avbrytas eftersom det på ett allvarligt sätt strider mot arvsfondslagens villkor och kan uppfattas som bristande respekt mot de avlidna som lämnat arv till Allmänna arvsfonden.

5.4.4 Många jävs- och närståendesituationer

I avsnitt 4.4.4 såg vi att 100 personer var både firmatecknare och anställda i de pågående arvsfondsprojekten. I några av de kontrollakter vi har granskat har Kammarkollegiet hittat närståendesituationer som organisationen varken tillfrågat eller upplyst Kammarkollegiet om. Vår granskning visar också att Kammarkollegiet inte alltid låtit detta få konsekvenser för sådant som redan har köpts in och betalats ut. I fall där personer ur organisationens styrelse har anställts i projektet utan att på förhand tillfråga Kammarkollegiet, uppmanades de att lämna styrelsen eller att organisationen skulle anställa andra personer i projektet. Endast i ett fåtal fall har kostnader för närståendes lön eller inköp krävts tillbaka.

Jäv kan vara förtroendeskadligt för Allmänna arvsfonden och riskerar att resultera i missbruk av fondens pengar. Kammarkollegiets kontroll av jäv är, enligt vår bedömning, i princip helt tillitsbaserad då man är helt beroende av vilka upplysningar organisationerna väljer att lämna, både vad gäller anställningar och inköp i projekten.

Avsaknaden av ett centralt företrädarregister över ideella föreningar som tar emot statliga bidrag och stöd, gör det svårare för bidragsgivare som Allmänna arvsfonden att upptäcka eventuella jävsförhållanden mellan föreningens firmatecknare och projektanställda å ena sidan, och deras leverantörer och revisorer å den andra. Något som avsevärt skulle förbättra Kammarkollegiets möjligheter att upptäcka och förebygga jäv är om myndigheten skulle hålla en egen förteckning över firmatecknare och anställda i arvsfondsprojekten.¹¹⁷

¹¹⁶ Enligt den nya arvsfondslagen är Arvsfondsdelegationen skyldig att stoppa utbetalningar vid den här typen av fel, 2 kap. 12 §. Detta var inte reglerat i den äldre arvsfondslagen, lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden, men Arvsfondsdelegationen hade genom skrivningar i villkoren för bidragen ändå en möjlighet att stoppa utbetalningar när den här typen av fel upptäcktes. I och med den nya arvsfondslagen är Arvsfondsdelegationen alltså skyldiga att göra det, även om de enligt 2 kap. 12 § stycke 2 kan ge mottagaren möjlighet att avhjälpa bristen.

¹¹⁷ Som myndighet som utför ett författningsreglerat uppdrag bör Kammarkollegiet ha en rättslig grund för en sådan personuppgiftsbehandling, men myndigheten skulle behöva göra en närmare analys beträffande ändamålen för behandlingen och övriga krav som ställs i dataskyddsförordningen med anslutande nationell lagstiftning.

5.4.5 Tydligare monetära gränser och tidsramar behövs

Vår granskning visar att ett och samma fel har fått olika konsekvenser för olika organisationer. Orsaken till det är enligt Kammarkollegiet att besluten baseras på en sammanvägd bedömning.¹¹⁸ Man tillämpar inga monetära gränser för vad som utgör en grov överträdelse av exempelvis jävsrelaterade inköp eller utbetalning av lön till närstående. Man har heller inga fasta tidsgränser för hur lång tid projekten ska få på sig för att avhjälpa fel innan ytterligare åtgärder sätts in. I stället beaktar man flera faktorer.¹¹⁹ En risk med att inte hålla arvsfondspengarna åtskilda från organisationens övriga ekonomi, är att pengarna kan utmätas.¹²⁰ Upptäcks den typen av fel måste det därför korrigeras skyndsamt.¹²¹ I samband med framtagandet av nuvarande arvsfondlag framkom i författningskommentarerna att ändrade omständigheter i projekten – såsom förändringar i budgetposter – ska anmälas till Kammarkollegiet utan dröjsmål, vilket i normalfallet innebär ett par dagar.¹²² Kommentaren visar ett striktare förhållningssätt till förändringar och överträdelser än vad som tillämpas i dag.

5.5 Riksrevisionens urvalskontroll på alternativa riskfaktorer – högre felfrekvens och många oklarheter

För att jämföra Kammarkollegiets riskurval och -kontroll har Riksrevisionen gjort ett eget riskbaserat urval och kontrollerat nio projekt. Vi utgick från uppgifterna vi samlade in under mars 2023 och gjorde urvalet från projekt som fortfarande pågick under hösten 2023. Dessa kompletterades med deklara-tions- och inkomstupp-gifter från Skatteverket, något som inte är möjligt för Kammarkollegiet att hämta in. I vår kontroll fokuserade vi på löner och närstående/jäv, se vidare bilaga 1.

Trots det begränsade urvalet visade vår kontroll att det förekom flera relativt allvarliga felaktigheter. Många av dessa felaktigheter skulle kunna förebyggas eller upptäckas om Kammarkollegiet höll den ovannämnda förteckningen över firmatecknare och anställda i arvsfondsprojekten. Deklara-tionsupp-gifterna är däremot inte möjliga för Kammarkollegiet att ta del av direkt från Skatteverket, vilket reser frågor om de lagliga förutsättningarna för Kammarkollegiet (och andra bidragsgivande myndigheter) om tillgången till upp-gifter från andra myndigheter.

Resultatet av vår kontroll finns sammanställt i tabell 6 och beskrivs därefter mer utförligt.

¹¹⁸ Mejl från företrädare för Kammarkollegiet, 2023-10-10.

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet, 2023-05-11.

¹²⁰ 5 kap. 6 § utsökningsbalken (1981:774), se även prop. 1993/94:124, s. 27.

¹²¹ Vilket också framgår i Arvsfondsdelegationens *Generella villkor*.

¹²² Prop. 2020/21:139, s. 123.

Tabell 6 Resultatet av Riksrevisionens kontroll av ett riskbaserat urval om nio organisationer med pågående arvsfondsprojekt

Projekt	Riskområde(n)	Kontrollresultat	Allvarlighetsgrad	Notering
1	Löner	Löner	Medel	Organisationen uppgav att det är svårt att anställa ett bestämt antal personer i projektverksamhet med varierande behov. De ser löner mer som en pott än avsedd för enskilda anställningar/personer.
2	Brister i deklaration, löner	Löner och jäv	Allvarlig	1. En anställd arbetar 100 procent i ett arvsfondsprojekt som organisationen driver, men är under en viss period även anställd i två andra arvsfondsprojekt. 2. Jävig transaktion.
3	Brister i deklaration, löner	Löner och pension	Allvarlig	1. Personen ovan arbetar samtidigt 50 procent i arvsfondsprojekt i denna organisation. 2. Pensionspengar kan ha betalats ut direkt till anställd(a) löntagare.
4	Löner	Löner	Allvarlig	Personen ovan arbetar samtidigt kortare period i arvsfondsprojekt i denna organisation.
5	Löner	Utan anmärkning	Ej tillämpligt	
6	Brister i deklaration	Brister i redovisning	Låg/medel	Risk för sammanblandning mellan projektets och organisationens ekonomi.
7	Brister i deklaration, jäv	Brister i redovisning, jäv	Allvarlig	1. Jäv inom organisationen. 2. Styrelsen anställda i projektet. 3. Firmatecknaren anställd och fakturerar projektet. 4. Brister i redovisning exempelvis gällande kostnader.
8	Brister i deklaration	Löner, jäv	Medel	Ordförande och kassör är avlönade i arvsfondsprojektet och samtidigt firmatecknare.
9	Brister i deklaration, löner	Löner	Allvarlig	En anställd i projektet innehar både personnummer och samordningsnummer och får lön från arvsfondsprojektet på det ena och från andra arbetsgivare på det andra.

Källa: Sammanställning av Riksrevisionens kontrollresultat.

5.5.1 Tydliga indikationer på felaktiga löneutbetalningar

De personuppgifter vi samlade in under våren 2023 visade att det finns ett antal personer som är anställda i flera olika arvsfondsprojekt samtidigt. Det behöver inte vara felaktigt om den totala arbetstiden inte varaktigt uppgår till mer än cirka 100 procent. Vår granskning av uppgifter från Skatteverket visade att 7 procent av de anställda i arvsfondsprojekten hade sex eller fler arbetsgivare under 2022, vilket enligt Skatteverkets bedömning är väsentligt fler än vad som är normalt förekommande.¹²³ Att en person har många arbetsgivare är en riskfaktor, men kan även ha naturliga förklaringar.

Exempel – Felaktigheter med löner inom projekten

Exempel 1

En organisation hade under en period haft en person anställd på 100 procent i ett arvsfondsprojekt. Samtidigt hade personen varit avlönad på 50 procent i ett annat arvsfondsprojekt och har alltså fått lön från Allmänna arvsfondens pengar för 150 procents tjänst samtidigt.

Under två månader var personen utöver de två projekten avlönad i ett tredje arvsfondsprojekt mellan 20 och 40 procent. Organisationen som anställt personen på heltid uppgav att man inte godkänner att anställda arbetar mer än 100 procent.

Exempel 2

En organisation har haft en projektledare anställd på 100 procent och fått ersättning för en bestämd månadslön. Organisationen har, enligt individuppgifter från Skatteverket, under hela året betalat ut drygt 50 procent högre lön till projektledaren. Enligt en företrädare för organisationen avser den extra lönen oftast att projektledaren har arbetat övertid. Den extra lönen finansieras från arvsfondsprojektet om det finns utrymme och belastar annars den ordinarie verksamheten.

Exempel 3

En person var under nära två års tid anställd på heltid i ett eller flera arvsfondsprojekt. Samtidigt fick hen lön från ytterligare andra arbetsgivare i en grad som bör uppgå till minst en deltidstjänst.

5.5.2 Indikationer på jäv i de granskade projekten

I vårt riskurval om nio organisationer hittade vi flera närståendesituationer. Enligt de generella villkoren för arvsfondsprojekt är detta något som kräver skriftligt medgivande. Utan en förteckning över firmatecknare och anställda respektive ett centralt företrädarregister är de dock svåra att upptäcka. De externa revisorerna ska enligt granskningsmallen ställa intervjufrågor till projekten angående

¹²³ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2023-12-11.

jävssituationer.¹²⁴ Momentet kan sägas vara tillitsbaserat då det är upp till organisationerna att upplysa om närstående- och jävssituationer. I nedanstående ruta ges exempel på jävssituationer som vi sett i vårt riskurval.

Exempel – Jävssituationer inom projekten

Exempel 1

En organisation med arvsfondsprojekt hade – utan att meddela Kammarkollegiet – låtit en anställd i projektet fakturera projektet från sitt eget bolag. Beloppet översteg 100 000 kronor. Enligt organisationens företrädare berodde detta på att den förening som egentligen skulle ha fakturerat ”inte hade möjlighet” till det. Den projektanställda med eget bolag var engagerad även i den föreningen.

Exempel 2

I ett projekt var både organisationens ordförande och kassör anställda i arvsfondsprojektet och var även organisationens firmatecknare. Organisationens företrädare uppgav att de hade meddelat Kammarkollegiet som godkänt detta. De två anställda hade löner som väl översteg vad de fått i bidrag från Allmänna arvsfonden. Även detta sade de sig ha meddelat Kammarkollegiet som godkänt det.

Exempel 3

I en organisation var den ena firmatecknaren även anställd i arvsfondsprojektet och fakturerade också projektet för externa tjänster från flera av sina egna bolag. De två övriga anställda i projektet var nära släkt med firmatecknaren. Kammarkollegiet fick vetskap om dessa förhållanden via revisorsintyget, men godkände dem i efterhand.

5.5.3 Tydliga indikationer på felaktig bokföring i projekten

Som vi konstaterade i avsnitt 5.4.1 skiljer sig kvaliteten på bokföringen åt mellan projekten. Det bekräftas även i vårt riskurval. I nedanstående ruta presenteras de viktigaste fynden.

Exempel – Felaktig bokföring inom projekten

Exempel 1

I en organisation fanns flera parallella projekt som finansierades av andra bidragsgivare. Det fanns kostnader där flera av dessa projekt hade varit involverade, men organisationen hade låtit arvsfondsprojektet stå för samtliga kostnader. Den löpande avstämningen mellan organisationens olika bankkonton var otydlig och det fanns en del övriga fel av bokföringsmässig karaktär.

¹²⁴ Allmänna arvsfonden, *Mall för revisors granskning av projektstöd*, 2023-01-11.

Exempel 2

I ett projekt sammanblandades projektets och föreningens ekonomi. Exempelvis täckte organisationen en utbetalning till Kronofogdemyndigheten med pengar från arvsfunds-kontot. Återbetalning gjordes vid ett senare tillfälle.

Exempel 3

I ett arvsfundsprojekt uppgav organisationen att de hade lämnat det öppet för de anställda att själva hänvisa vart man ville ha sin tjänstepension inbetald (med hänvisning till den högst treåriga anställningstiden i projektet). Om den anställda inte uppgav var hen ville ha sin tjänstepension inbetald, betalade organisationen ut pengarna direkt till den anställda, vilket strider mot Arvsfundsdelegationens generella villkor.

5.5.4 Andra felaktigheter förekom

Följande exempel från två olika arvsfundsprojekt illustrerar andra typer av felaktigheter som vi funnit i vår kontroll av riskurvalet.

Exempel – Övriga felaktigheter

Exempel 1

En organisation har hyrt ut företrädarnas privata bostadsrätt till arvsfundsprojektet som kontorslokal. Det var inte den lokal man redovisat i sin ansökan. Detta påpekade den externa revisorn i sitt intyg. Kammarkollegiet godkände denna omständighet i efterhand. Förfarandet innebär en sammanblandning av privatekonomi och projektets ekonomi och man hade heller inte meddelat Kammarkollegiet om förhållandet. Enligt organisationen var den hyra man tog ut av arvsfundsprojektet lägre än om de hade hyrt en motsvarande lokal, men det blir problematiskt när organisationen som driver arvsfundsprojektet själv bestämmer projektets hyra.

Exempel 2

I en organisation har en person med ett så kallat samordningsnummer (något man får om man bor tillfälligt eller inte är folkbokförd i Sverige) fått lön utbetald från ett arvsfundsprojekt på 100 procent, samtidigt som hen också fått lön från en annan arbetsgivare på det personnummer som hen också innehar.

6 Allmänna arvsfonden – behövs en nyordning?

I det här kapitlet granskar vi viktiga aspekter av det system som reglerar hur arven efter avlidna utan arvingar eller testamente fungerar i praktiken. Vi besvarar delfråga 3: Har regeringen styrt Allmänna arvsfonden så att verksamheten passar samtidens förutsättningar?

Vår granskning visar att systemet med Allmänna arvsfonden för att hantera arven efter avlidna utan arvingar eller testamente inte har anpassats tillräckligt till samtidens förutsättningar. Vidare riskerar fondens relevans och legitimitet att minska med de förändringar som skett och som strider mot fondens grundintentioner.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- En obalans mellan fondens utgifter och intäkter innebär ineffektiv användning av pengarna. Fondens innehav är stort och ökar sedan länge. Intäktsströmmarna förefaller stabila och har dessutom nyligen utökats, vilket bidrar till att fondens kapital fortsätter att växa.
- Arvsfondslagets villkor för projektbidrag begränsar hur mycket man kan betala ut och har andra nackdelar (se kapitel 3). Villkoren har nyligen ändrats och Arvsfondsdelegationen arbetar med att ytterligare vidga tolkningen av dem.
- Vår granskning av ansökningsförfarande, beslut och kontroll (kapitel 3–5), visar att bidragsgivningen ur fonden skulle behöva minska, vilket ytterligare skulle förstärka obalansen mellan fondens intäkter och utgifter.
- Utvecklingen mot att inkludera fler målgrupper och låta regeringen årligen prioritera i bidragsgivningen riskerar att strida mot fondens grundintentioner.

Dessa iakttagelser leder sammantaget till vår slutsats att det inte är möjligt att komma till rätta med den ineffektiva användningen av arven efter avlidna utan arvingar eller testamente inom gällande lagstiftning.

6.1 Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund

Systemet med Allmänna arvsfonden ska vara effektivt och anpassat utifrån samtidens förutsättningar. Det innebär bland annat att det på sikt behöver råda en balans mellan intäkter och utgifter. I en departementspromemoria inför lagen om Allmänna arvsfonden skriver Regeringskansliet (Socialdepartementet) att ”de medel som tillförs fonden måste komma till god användning. Det är därför viktigt att t.ex. nyttan kan påvisas, att medel inte används för sådant som stat eller kommun ansvarar för eller att insamlade pengar läggs på hög”.¹²⁵

¹²⁵ Ds 2020:9, s. 27.

Vidare ska systemet för hur arven efter avlidna utan arvingar eller testamente utformas utifrån samtidens förutsättningar. Det ska leva upp till sitt syfte, som i sin tur ska vara fortsatt relevant. Grundtanken bakom Allmänna arvsfonden var att medel från arv ska hållas utanför statsbudgeten och komma till användning på ett sätt som alla kan tänkas legitimera.¹²⁶ Men för att systemet fortsatt ska vara relevant behöver fonderingen av intäkterna respektive öronmärkningen av användningen motiveras. Detta, liksom en effektiv bidragsgivning med god kontroll över organisationer och utbetalda pengar, blir än viktigare eftersom fonden fördelar ut arven efter avlidna utan arvingar eller testamente.

Ytterst har regeringen ansvar för hur arven efter avlidna utan arvingar ska hanteras och fördelas. Oavsett val av system behöver det finnas välargumenterade motiv för den valda konstruktionen.

6.2 Motiven bakom införandet av Allmänna arvsfonden

Allmänna arvsfonden infördes 1928 framför allt för att förenkla arvsskiften. Statsmakterna lät utreda den dåtida arvsordningen och utredningen undersökte vad nyligen avlidna hade sett som nära anförvanter och inte.¹²⁷ Med grund i detta togs kusiner bort ur arvsordningen i ärvdabalken.

Trots att det rörde sig om lite pengar var det viktigt för regeringen att förändringen inte skulle framstå som en "konfiskation av arv"¹²⁸ och därför beslutades att arven efter avlidna utan legala arvingar eller giltigt testamente inte skulle tillfalla statskassan. I stället öronmärktes de för

[...] företag som avser barn och ungdomars välfärd för att främja helt nya uppslag och institutioner, t.ex. Barnavårdscentraler, anordningar för undervisning. Om beloppen ökar ska medel även kunna gå till t.ex. Studiebidrag.¹²⁹

Utredningen bedömde att en öronmärkning av vad pengarna fick användas för var särskilt angelägen eftersom arven dels bedömdes komma från mindre bemedlade personer, dels från personer som dött hastigt eller inte haft möjlighet att upprätta testamente. Vidare ansågs det naturligare att arv öronmärktes till den yngre generationens fördel eftersom de har hela livet framför sig.¹³⁰

¹²⁶ Ds 2020:9, s. 26.

¹²⁷ SOU 1925:43.

¹²⁸ Prop. 1928:17, s. 67.

¹²⁹ Prop. 1928:17, s. 83. Med "företag" menas i detta sammanhang ungefär "att göra någonting", "handling" (SAOB). Utredningen hade föreslagit en något striktare användning av kvarlåtenskaperna "till anstalter som främjar samhällets barnavård, främst till kommuner och landsting". Regeringen föreslog i stället att kvarlåtenskaperna skulle gå till alla möjliga åtgärder för barn och ungdomars välfärd, såsom barnavårdscentraler och anordningar för undervisning och studiebidrag.

¹³⁰ SOU 1992:120, s. 117 och 122.

Att det från sådana arvlåtares synpunkt framstår såsom vida mindre stötande, om arven gå till ett ändamål, vilket det för dem kunde hava tett sig naturligt att tillgodose genom testamente, än om arven indragas till staten, förefaller uppenbart.¹³¹

Situationen är i flera avseenden annorlunda i dag jämfört med för 100 år sedan. Välfärdssystemet har byggts ut och offentliga medel finansierar många av de områden som fondens bidragsgivning från början var tänkt att gå till. Vidare har intäkter från arven ökat och den öronmärkta användningen breddats. Det är en öppen fråga om det fortfarande är uppenbart att de avlidna skulle föredra dagens öronmärkta användning i form av utvecklingsprojekt och lokalstöd till civila samhället, framför andra tänkbara alternativ.

6.3 Förändringar över tid

6.3.1 Nya ändamål och målgrupper

Till en början gick pengarna från Allmänna arvsfonden främst till kommuner och landsting för uppbyggnad av barnhem, barnvårdscentraler och dåtidens förskolor. Detta förändrades i takt med att stat eller kommun övertog det ekonomiska ansvaret för en rad barn- och ungdomsområden. När en utredning av Allmänna arvsfonden tillsattes 1964 konstaterades det att projektändamålen förändrats och att drygt hälften av medlen nu gick till inrättandet av ungdomslokaler. Det fanns också behov av att tillgodose angelägna behov på andra områden, varför riksdagen beslutade att lägga till personer med funktionsnedsättning som målgrupp år 1969 (se bilaga 2).

I början av 1990-talet gjordes en ny översyn av fonden. Antalet ansökningar om pengar ur fonden hade då ökat påtagligt. Föreningar, stiftelser och organisationer med ideell verksamhet var nu de främsta bidragsmottagarna. Även om mycket gjordes inom den offentliga verksamheten ansågs fonden fortfarande göra stor nytta hos målgrupperna med nya typer av verksamheter och metoder (se bilaga 2).

Att inkludera äldre personer har varit föremål för diskussion sedan fondens början men av flera skäl under lång tid inte hörsammats. Vid Allmänna arvsfondens inrättande ansågs det naturligt att arven skulle gå till den yngre generationen. Vidare ville man inte splittra fonden på alltför många ändamål, och man har hänvisat till kommuners skyldighet att ge god omsorg om äldre enligt socialtjänsten.¹³²

Sedan 1993 har Allmänna arvsfondens förmögenhet nästan tiodubblats.¹³³ Fondens starka finansiella ställning har öppnat upp möjligheten att tillgodose fler målgrupper. I den senaste utredningen som tillsattes 2017 ingick det inte i direktivet att utreda målgruppsfrågan, men Regeringskansliet (Socialdepartementet) tog fram en

¹³¹ Prop. 1928:17, s. 67.

¹³² SOU 1992:120, s. 36.

¹³³ Ds 2020:9, s. 43.

departementspromemoria där man föreslog att lägga till äldre personer till fondens målgrupper.¹³⁴ Förändringen trädde i kraft den 1 juli 2021.¹³⁵ Den motiverades med att fonden kan utveckla och erbjuda nya metoder och lösningar på samhällsproblem, exempelvis det demografiska åldrandet i samhället.¹³⁶

6.3.2 Fondens grundintentioner riskerar att urholkas

Bakgrunden till införandet av en arvsfond var att arvsmedel ska hållas utanför statsbudgeten och komma till användning på ett sätt som alla kan tänkas legitimera. Utvecklingen mot att inkludera fler målgrupper liksom att regeringen har möjlighet att styra bidragsgivningen riskerar därför att strida mot fondens grundintentioner.

Regeringens årliga prioriteringar går emot grundtanken om att hålla arven utanför statsbudgeten

Sedan 1993 redovisar regeringen ett antal prioriterade områden för fondens bidragsgivning i en årlig skrivelse till riksdagen.¹³⁷ När Allmänna arvsfonden inrättades var det av stor betydelse att förändringen inte skulle framstå som en "konfiskation av arv" till förmån för löpande statsutgifter.¹³⁸ Regeringens första 12 prioriterade områden är relativt heltäckande och i linje med de lagfästa målgrupperna.¹³⁹ År 2023 tillkom ett nytt, något snävare, område – att främja arbete med att stödja brottsoffer.¹⁴⁰ Att regeringen lämnar anvisningar om hur bidragsgivningen ska prioriteras strider mot grundtanken om att skydda arven från statens löpande styrning. Området att stödja brottsoffer ingår i de samhälleliga uppgifterna och finansieras av bland annat Brottsofferfonden.¹⁴¹

Eftersom Allmänna arvsfonden årligen har mer pengar att dela ut än man kan göra av med, blir regeringens prioriteringsanvisningar i praktiken betydelselösa. Men om ansökningarna vore fler eller de utbetalningsmöjliga beloppen mindre, skulle Arvsfondsdelegationen däremot behöva prioritera mellan arvsfondslagens villkor och regeringens angivna prioriteringsområden. Exempelvis mellan projekt utanför regeringens prioriterade områden men med hög grad av "utvecklande" och projekt som bedöms som mindre utvecklande men inom något av regeringens prioriterade områden.

En breddning av fondens målgrupper riskerar att leda till minskad relevans och legitimitet

I takt med att fler målgrupper tillkommit finns en risk för att fondens grundintention, att ligga nära testamentsändamålen hos avlidna och hjälpa yngre

¹³⁴ Ds 2020:9.

¹³⁵ Arvsfondslagen.

¹³⁶ Ds 2020:9, s. 31.

¹³⁷ Prop. 1993/94:124.

¹³⁸ SOU 1925:43, s. 117.

¹³⁹ Allmänna arvsfonden, *Arvsfondens verksamhetsberättelse för 2022, 2023*, s. 33–34.

¹⁴⁰ Skr. 2022/23:134, s. 63.

¹⁴¹ Brattström och Singer, *Rätt arv: Fördelning av kvarlåtenskap*, 2023, s. 231–232.

generationer, urholkas. Den som överväger att upprätta ett testamente ska också kunna bedöma vilka ändamål ens arv kommer att tillfalla om man beslutar sig för att inte testamentera.¹⁴² Detta blir dock svårare i takt med att fler och fler målgrupper inkluderas. Risken för att fonden blir irrelevant och förlorar sin legitimitet ökar i takt med att denna grundintention urholkas.¹⁴³ I regeringens proposition om ny arvsfonslag, beskrevs att Pensionärernas riksorganisation (PRO) med flera trodde att äldre som ny målgrupp skulle öka intresset för att låta arv tillfalla Allmänna arvsfonden.¹⁴⁴

6.4 Arvsfond – en internationellt ovanlig modell

Vår internationella utblick och den internationella forskningen visar att Allmänna arvsfonden är en världsunik konstruktion och att andelen arv efter avlidna utan arvingar eller testamente per capita är hög i Sverige jämfört med länderna i urvalet.

För att få en bättre uppfattning om hur motsvarande arv hanteras och fördelas i andra länder har vi samlat in information från åtta länder, se tabell 7 nedan. Resultatet liksom möjliga faktorer som påverkar intäkter från arv presenteras mer utförligt i bilaga 3.

Tabell 7 Internationell jämförelse, uppgifter från senast tillgängliga år

Land	Placering av arv	Öronmärkning för särskilt ändamål	Arv från avlidna utan arvingar eller testamente (mnkr)	Arv per capita (kr)
Sverige	Arvsfond	Ja (barn, ungdomar, personer med funktionsnedsättning och äldre)	720 (2022)	68
Danmark	Statsbudget	Nej	160 (2022)	27
Finland	Statsbudget	Delvis (kommuner kan ansöka om medel för att gynna sociala eller kulturella ändamål)	280 (2022)	50
Island	Statsbudget	Nej	-	-
Norge	Barn-och ungdomsförbund	Ja (barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning)	20 (2022)	3
Frankrike	Stiftelse	Ja (kulturarv)	110 (2021)	2
Skottland	Statsbudget	Nej	50 (2022)	8
Tyskland	Statsbudget	Nej	-	-

Källa: Riksrevisionens insamlade uppgifter från respektive land, se vidare bilaga 3.

¹⁴² Prop. 1969:83, s. 17.

¹⁴³ Brattström och Singer, *Rätt arv: Fördelning av kvarlåtenskap*, 2023, s. 231.

¹⁴⁴ Prop. 2020/2021:139, s. 28.

6.4.1 Bör arven fonderas och användningen öronmärkas?

Olika motiv bakom att öronmärka arv eller låta arv tillfalla statens budget

I de flesta länder världen över tillfaller arv från avlidna utan arvingar eller testamente staten¹⁴⁵, så även bland länderna i vår utblick. Utöver i Sverige är intäkterna från arven i Norge, Frankrike och delvis Finland dock öronmärkta för särskilda ändamål. Norges öronmärkning liknar Sveriges men arven är avsevärt mindre och pengarna fonderas inte. I stället går de direkt till en paraplyorganisation med ansvar för bidragsgivning till ungdomsorganisationer.

Bakgrunden till en öronmärkning av arvspengarna användning kommer ofta från ett generellt missnöje med att staten kvalificerar sig själv som en arvtagare. Det är svårt att motivera statens arvsrätt med hänvisning till tanken på social samhörighet eller den avlidnes "förmodade vilja".¹⁴⁶ Ideella föreningar och stiftelser har beskrivits som symboliska för nya former av social samhörighet bortom familjesammanhang. Det gör att föreningar och stiftelser hamnar direkt efter släktingar i kedjan av möjliga förmånstagare till arv när arvingar och testamente saknas.¹⁴⁷ Svårigheten i att identifiera och verkställa en persons förmodade vilja utan ett testamente kvarstår dock.

Att fondera arv likt Sveriges system har utretts i andra länder

Island är det enda landet som utöver Sverige har haft en arvsfond. År 1952 upprättades en arvsfond där pengarna gick till bidrag för inrättandet av arbetslokaler, ateljéer och utrustning för personer med funktionsnedsättning.¹⁴⁸ Men sedan en lagändring 2001 går arven i stället till statens budget.¹⁴⁹ Fondens roll i samhället ansågs avslutad i samband med att kommuner övertagit ansvaret för funktionshinderfrågorna.¹⁵⁰

Frågan om en arvsfond har även utretts på andra håll, bland annat i Danmark år 2006.¹⁵¹ Den danska utredningen ansåg det mer effektivt att medel som tillfaller staten används för de ändamål som vid varje given tidpunkt har störst behov av stöd, jämfört med att reglera en öronmärkt användning. Inom ramen för en arvsfond kommer det inte nödvändigtvis finnas en överensstämmelse mellan de ändamål som har störst stödbehov och de ändamål som kan få stöd enligt arvsfondens bestämmelser. Dessutom skulle inrättandet av en arvsfond medföra betydande utgifter för förvaltningen av fonden.¹⁵²

¹⁴⁵ Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 478.

¹⁴⁶ Zimmermann, "Intestate Succession in Germany", s. 194.

¹⁴⁷ Röthel, "Stiftungserbrecht statt Staatserbrecht?", 2007, s. 203.

¹⁴⁸ Lög um ráðstöfun erfðafjárskatts og erfðafjár ríkissjóðs til vinnuheimila 1952 nr. 12.

¹⁴⁹ 3. gr. Lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 2001 (Lög nr 174 21. desember 2000).

¹⁵⁰ Þingtíðindi, 39. fundur, 126. lþ.

¹⁵¹ Bet. Nr 1473/2006.

¹⁵² Bet. Nr 1473/2006, s. 345.

Utöver de invändningar mot öronmärkt användning som lyftes i Island och Danmark är det inte heller helt klart varför en arvsfond ska inrättas när det finns ett system med omfattande statliga bidrag som exempelvis ges till civilsamhället.¹⁵³ I Sverige omfattar statens budget en omfattande bidragsgivning till det civila samhället. Varje år delar ett 40-tal myndigheter ut cirka 20 miljarder kronor i statsbidrag till det civila samhällets organisationer. Vid sidan av dessa bidrag delar även kommuner, regioner och andra aktörer ut bidrag till civila samhället.

6.4.2 Varför sticker Sveriges arvsfond och höga intäkter från arv ut?

Sverige sticker ut som det land med högst intäkter från arv, totalt 720 miljoner kronor, nära 70 kronor per capita och år.

Gränsen för arvsordningen påverkar intäkterna från arv

En tydlig skiljelinje, vad gäller arv per capita, går mellan de länder som inkluderar kusiner och avlägsnare släktingar i arvsordningen och de länder som valt att begränsa deras arvsrätt (se bilaga 3). Norge, Frankrike och Skottland inkluderar kusiner och avlägsnare släktingar i arvsordningen och har, som förväntat, avsevärt lägre intäkter per capita från arv efter avlidna utan arvingar. Det motsatta går att urskilja i Sverige, Danmark och Finland som tagit bort arvsrätten för kusiner och avlägsnare släktingar, och därför har högre intäkter per capita.

Benägenheten att skriva testamenten och giltighetskrav inverkar på mängden arv

Ytterligare faktorer, såsom benägenheten att skriva testamente och formkraven för testamente, påverkar hur stora intäkterna från arv utan arvinge eller testamente blir. Ju fler giltiga testamenten som upprättas och lokaliseras, desto mindre intäkter från arv tillfaller det offentliga. Det skulle kunna vara så att berörda personer i Sverige är nöjda med att arvet kommer att tillfalla Allmänna arvsfonden och av den anledningen väljer att inte upprätta testamente. På samma sätt kan Danmarks låga intäkter bero på ett missnöje med att staten är den sista legala arvingen och att fler därför bemödar sig om att testamentera.

Skillnaderna mellan länderna vad gäller intäkter från arv kan också bero på formkrav för testamente. I Danmark accepteras, till skillnad från i Sverige, utöver bevittnade testamenten även så kallade noterade testamenten. Av alla danska testamenten är minst 90 procent upprättade hos en anställd vid domstol som sedan registrerar testamentet i ett offentligt register.¹⁵⁴ Ett testamentsregister ökar sannolikheten för att den avlidnes vilja blir känd och får genomslag. Sverige är ett av få EU-länder som saknar ett offentligt register för testamenten.¹⁵⁵ Detta bidrar sannolikt till att fler testamenten i Danmark upprättas korrekt och lokaliseras vid dödsfallet.

¹⁵³ Röthel, "Stiftungserbrecht statt Staatserbrecht?", 2007, s. 207.

¹⁵⁴ Borger.dk, "Testamente", hämtad 2023-11-27.

¹⁵⁵ Skatteverket, *Ett frivilligt testamentsregister i offentlig regi*, 2022, s. 15.

6.5 Lagstiftning medför att fonden växer

Obalansen mellan Allmänna arvsfondens intäkter och utgifter är till stor del en följd av gällande lagstiftning. Arvsfondslagen reglerar villkoren för att kunna bevilja bidrag ur fonden. Även på intäktssidan reglerar arvsfondslagen, tillsammans med ärvdabalken, intäktsströmmarna.

6.5.1 Fondens intäkter växer – avkastning och pengar från metallåtervinning

Utöver de intäkter som kommer från arven har fonden intäkter från avkastning och överskottet från metallåtervinning. Den goda värdeutvecklingen för aktier har bidragit till att Arvsfondens kapital har ökat. Under perioden 2016–2022 låg intäkterna från direktavkastningen på omkring 210–350 miljoner kronor per år.¹⁵⁶ Sedan 2016 tillförs fonden också pengar från metallåtervinning vid krematorier. Under perioden 2018–2022 har intäkterna legat på omkring 80–110 miljoner kronor per år.¹⁵⁷

6.5.2 Fondens utgifter – svårt att öka bidragsgivningen

Systemets utgifter för dagens hantering av arven efter avlidna utan arvingar eller testamente består av hanteringen av dödsbon, testamentesfrågor, arvsavståenden¹⁵⁸, förvaltningskostnad för fondkapitalet, utbetalade bidrag och kostnader för administrationen av dem. De första tre utgiftsposterna rör uppgifter som måste utföras oberoende av vilket system för arvets hantering man har. Övriga utgiftsposter påverkas av valt system. Kostnaden för fondförvaltningen skulle förstås försvinna om pengarna inte fonderades. Utgifterna förknippade med öronmärkning av arvepengarnas användning och villkoren kring bidragen presenteras kort i det följande.

Allmänna arvsfondens bidragsgivning är stadigt lägre än målnivån

Vi har konstaterat att det finns en samlad målsättning (från regeringen och de båda ansvariga myndigheterna) om att bidragsgivningen från Allmänna arvsfonden ska öka. Samtidigt får kvaliteten i projekten inte försämrats. Som vi konstaterade i kapitel 3 råder låg konkurrens om projektbidragen. Alla som når upp till medelbetyg i villkorsuppfyllnad beviljas bidrag. Sedan drygt två och ett halvt år finns en ny målgrupp, personer över 65 år, som organisationer kan söka pengar ur fonden för. Dessa ansökningar har ökat, men det finns en begränsning för hur mycket av de utbetalningsbara pengarna som får gå till projekt för äldre. Den begränsningen har ännu inte uppnåtts, men även om man nådde den skulle summan av utbetalda bidrag inte påverkas tillräckligt för att man skulle komma till rätta med obalansen mellan fondens intäkter och utgifter. Antalet övriga ansökningar har inte heller utvecklats enligt förhoppningarna. Med de villkor som finns i dag ser det inte ut att vara möjligt att få in fler kvalitativa projektansökningar för målgrupperna.

¹⁵⁶ Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2022, 2023*, s. 18.

¹⁵⁷ Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2022, 2023*, s. 18.

¹⁵⁸ Arv eller försäkringsbelopp som har tillfallit Allmänna arvsfonden får helt eller delvis avstås till någon annan om det med hänsyn till uttalanden av arvlåtaren eller till andra särskilda omständigheter kan anses stämma överens med arvlåtarens yttersta vilja. 3 kap. 10 § första stycket arvsfondslagen.

Arvsfondslagens villkor för projektbidrag har nyligen ändrats

Fram till halvårsskiftet 2021 skulle projekt som fick projektbidrag från Allmänna arvsfonden vara ”nyskapande och utvecklande”. Utredningen som skulle se över villkoren för bidrag från Allmänna arvsfonden menade att ordet ”nyskapande” skapade otydlighet och bidrog till att minska antalet ansökningar.¹⁵⁹ Det ledde till nuvarande formulering ”utvecklande för någon av Allmänna arvsfondens målgrupper”.

Enligt en tjänsteman vid Kammarkollegiet med lång erfarenhet från fondens bidragsgivning och företrädare för Arvsfondsdelegationen är villkoret ett av de mest centrala för bedömningen av projektansökningarna, men också ”det mest rörlig [-a villkoret] och där bedömningen skulle kunna ändras över tid”.¹⁶⁰ Det har pågått diskussioner i Arvsfondsdelegationen om hur tolkningen av villkoret ”utvecklande” kan göras ännu mer rymlig¹⁶¹ för att kunna bevilja fler och mer bidrag. Delegationen gick nyligen ut med att de kommer att bevilja pengar även för tillgänglighetsanpassning av lokaler för projektbidrag.¹⁶² Man diskuterar även att börja bevilja projektbidrag för ytterligare ett projektår för erfarenhetsspridning.¹⁶³

Tveksamt om det är lämpligt att tänja på villkoren ytterligare

I ljuset av att villkoret i lagen nyligen sänktes och att man redan planerar att tänja på dess tolkning, är det tveksamt om det är ett bra villkor att ha. Vi visade i kapitel 3 att arvsfondslagens krav på att inte lämna bidrag till organisationernas löpande verksamhet redan tänjts betänkligt på.

Man har också initierat stora informationsinsatser för att få fler att söka bidrag. Det är osäkert om det går att öka antalet kvalitativa projektansökningar genom att informera mer.

De problem vi beskrivit i kapitlen 3–5 visar också att fonden snarare skulle behöva bevilja färre riskabla projekt, betala ut mindre bidrag per projekt i genomsnitt och kräva tillbaka mer vid fel och oegentligheter.

Utöver projektbidrag kan Allmänna arvsfonden också ge bidrag till om- och tillbyggnader, ”lokalstöd”. Bidraget beviljar sådana byggprojekt som kommer fondens målgrupper till godo. Dessa bidrag har inte ingått i vår granskning. Vi kan dock konstatera att även villkoren för detta bidrag gjordes betydligt mer generöst i den nya arvsfondslagen från 2021.¹⁶⁴ Därmed torde det heller inte gå att öka denna utgift särskilt mycket mer.

¹⁵⁹ SOU 2018:70, s. 132.

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet, 2023-03-07 och även intervju med företrädare för Arvsfondsdelegationen, 2023-09-04.

¹⁶¹ Intervju med företrädare för Kammarkollegiet, 2023-09-18.

¹⁶² Allmänna arvsfonden, ”Ny möjlighet när projektstödspengar även kan täcka tillgänglighet i lokaler”, hämtad 2024-02-12.

¹⁶³ Intervju med företrädare för Arvsfondsdelegationen, 2023-09-04.

¹⁶⁴ Den nya arvsfondslagen kodifierade den praxis som redan utvecklats som innebar att man från att betala ut lokalstöd för nationellt unik verksamhet till att den ska vara unik inom en mils radie. Från och med september 2023 höjdes Arvsfondens finansieringsgrad av ny-, till- och ombyggnaderna som får stöd från 70 till 80 procent.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att systemet med Allmänna arvsfonden varken fungerar ändamålsenligt eller effektivt. De brister som vi funnit i granskningen i kombination med det faktum att tiden sprungit ifrån själva förutsättningarna för systemet med en fristående arvsfond gör att vi bedömer att en process bör inledas med målet att utveckla systemet med Allmänna arvsfonden och en helt ny ordning för hur arven efter avlidna utan arvingar eller testamente hanteras, bör tas fram.

Riksrevisionen har framför allt granskat bidragsgivningen och kontrollen av projektbidrag samt styrningen. Någon granskning av den verksamhet som avser bidrag till lokaler har Riksrevisionen inte gjort, inte heller har Riksrevisionen granskat hur utfallet i projekten har utvecklats i relation till vad som målsatts i ansökningarna. Det vi har funnit i de delar vi har granskat gör ändå att vi drar den övergripande slutsatsen att ett nytt system bör ersätta Allmänna arvsfonden. En rimlig utgångspunkt för en sådan nyordning är att det nya systemet bör hanteras inom statens budget.

7.1 Slutsatser

Riksrevisionen bedömer att ansökningarna om projektbidrag från Allmänna arvsfonden alltför ofta omfattar överdriven bemanning och budget. Kammarkollegiets handläggning av ansökningarna innebär att man för en extensiv dialog med den sökande organisationen om design, bemanning och budget. Utöver att lämna hjälp till den sökande, innebär detta förfarande samtidigt också att sökande organisationer vet att den budget de ansöker om blir utgångspunkten för en dialog. Riksrevisionen gör bedömningen att det första budgetäskandet från sökande organisation ofta i det närmaste kan ses som ett förhandlingsbud. I stället för att söka för en budget baserad på realism söker man för något som kan liknas vid en "drömbudget". Olika sökande kan vara olika bra på att tala för sin sak i dialogen med Kammarkollegiet, vilket kan leda till skillnader i beviljad budget som inte säkert motiveras av sakliga skäl. Vidare finns en risk för att den handläggare som för dialogen med de sökande, och som senare ska ta fram förslag till beslut om projektbidrag, blir alltför engagerad i projektidéer hen själv varit med om att utforma. Det är önskvärt med tydligare och tätare skott mellan sökande och handläggare.

Riksrevisionens granskning visar också att Arvsfondsdelegationens beslutsunderlag inför beslut om att bevilja projektbidrag oftast saknar tillräcklig motivering till bemanning och projektbudget. Beslutsunderlagen uppfyller, enligt Riksrevisionens bedömning, därmed inte de krav man bör kunna ställa när det gäller beslut om att bevilja flera miljoner kronor i bidrag.

Den kontroll som Kammarkollegiet gör av organisationer som ansöker om projektbidrag ("förkontroll") görs för att identifiera oseriösa organisationer och organisationer som saknar kapacitet att driva ett stort projekt. Riksrevisionens

granskning visar att kontrollen saknar viktiga inslag för att objektivt kunna verifiera kapacitet och seriositet. Exempelvis hade en stor andel av organisationer som fått projektbidrag 2020–2022 inte deklarerat sina inkomster på ett korrekt sätt.

Kammarkollegiets urvalskontroll har haft relativt hög felfrekvens under senare år. Det är på ett sätt bra att kontrollen upptäcker fel, men indikerar samtidigt att förkontrollen inte är tillräckligt effektiv i att identifiera oseriösa sökande eller sökande utan tillräcklig kapacitet att hantera ett stort projekt. Riksrevisionens granskning visar att de åtgärder som följer när Kammarkollegiet hittar fel är för svaga för att kontrollen ska anses ha en preventiv effekt. Riksrevisionens eget riskurval finner betydligt fler och allvarligare fel än Kammarkollegiets.

Riksrevisionens granskning visar att det finns en historik med ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och demokratihotande brottslighet, både bland anställda och firmatecknare i pågående arvsfondsprojekt. Både projektaktiva personer och själva organisationerna som fått projektbidrag ur Allmänna arvsfonden är dessutom kraftigt överrepresenterade i penningtvätsregistret. Detta innebär inte nödvändigtvis att brottslighet har ägt rum kopplat till fondens pengar men det är allvarligt att personer med brottslig och olämplig bakgrund söker sig till arvsfondsprojekt och blir beviljade arvepengar. Att brottslighet inte kontrolleras beror inte på någon brist hos Kammarkollegiet eftersom myndigheten idag saknar rättslig grund för att kunna undersöka förekomst av tidigare brottslighet. Utan någon ändring av de rättsliga förutsättningarna går det inte att komma till rätta med detta. Vår granskning av några pågående arvsfondsprojekt visar vidare att det förekommit felaktigheter med anställningar och löner.

När Allmänna arvsfonden inrättades var det i en situation där grundläggande sociala behov var stora samtidigt som statens budget finansierade en mycket liten välfärdsstat. I dag är situationen helt annorlunda. Staten finansierar en omfattande välfärdsstat och civilsamhället finansieras i hög grad via statens budget.

Även om kontrollen skulle skärpas och lagändringar gjordes som möjliggjorde utökade kontrollmöjligheter för Kammarkollegiet så är det ändå Riksrevisionens bedömning att det finns för mycket pengar att dela ut i förhållande till mängden angelägna utvecklingsprojekt. Detta hänger ihop med bidragsvillkoren där man endast kan få bidrag för tidsbegränsade projekt som ska ta fram något nytt. Det får anses allmänt känt att civila samhället har behov av mer förutsebar och stabil finansiering och att kortsiktighet och problem med att ta till vara resultat av tillfälliga projekt i löpande verksamhet är kända nackdelar med tillfälliga projekt.¹⁶⁵ De senaste tio åren har fondens intäkter överstigit utgifterna och antalet bidragsansökningar har inte ökat i tillräcklig utsträckning för att vända den utvecklingen. En sådan bestående obalans är inte hållbar.

¹⁶⁵ För en beskrivning av "projektsjuka", se till exempel Scott och Rönnblom, *Projektfierad feminism – en studie av kvinnoorganisationers hantering av projektformens krav och förväntningar*, 2023.

Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att regeringen behöver ta steg med sikte på en ny ordning för hur arven efter avlidna utan arvingar eller testamente ska hanteras ändamålsenligt, effektivt och med respekt för de avlidna.

7.1.1 Fondens intäkter överstiger utgifterna – otillräcklig prioritering bland sökande projekt

Även om Riksrevisionen i granskningen sett många ansökningar där syftet, resurssättningen och designen varit välgenomtänkta och rimliga har Riksrevisionen i granskningen också funnit att många söker projektbidrag för en väl tilltagen budget. Man söker för en bemanning som, vad Riksrevisionen kan bedöma, ofta inte motiveras av vad som ska utföras i projektet. Även om Kammarkollegiet i många fall dragit ned budgeten i dialog med den sökande organisationen kvarstår frågor, enligt Riksrevisionens bedömning, om de beviljade budgetarna i slutändan är rimliga, då det ändå framstår som en systematisk överbudgetering i första läget.

I Arvsfondsdelegationens beslutsunderlag motiveras inte bemanning, andra stora kostnader eller projektbudgeten i sin helhet tillräckligt väl för att fatta beslut på.

Trots att Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen lägger relativt stora resurser på att informera om att det finns pengar att söka så får Allmänna arvsfonden sedan många år in mer pengar än vad man kan dela ut i bidrag. Intäktsöverskottet i systemet medför att det inte uppstår något egentligt prioriteringsbehov, åtminstone inte av budgetskäl. Att Riksrevisionen i sin granskning har sett så pass många exempel på projektansökningar med väl tilltagna budgetar utan tydliga motiv för det, indikerar sammantaget att projektansökningarna inte tillräckligt konkurrerar med varandra på basis av idé, innehåll och kostnader.

7.1.2 Många organisationer beviljas kontinuerligt projektbidrag från Allmänna arvsfonden

En viktig anledning till att man inte kan betala ut så mycket bidrag från Allmänna arvsfonden som det finns utrymme för kan spåras till bidragsvillkoren. Det var också något som den nya arvsfondslagen från 2021 försökte avhjälpa genom att sänka villkoren och lägga till en ny målgrupp. Det kan ha funnits en pandemi-effekt med ett tillfälligt sjunkande antal ansökningar, men det lutar ändå åt att åtgärderna inte var tillräckliga för att kunna öka bidragsgivningen och uppnå balans mellan intäkter och utgifter i fonden. Det vittnar också Arvsfondsdelegationens pågående arbete med att utveckla praxis för att kunna betala ut fler och mer bidrag om.

Kombinationen av stora bidrag att söka och låg konkurrens om pengarna medför en påtaglig risk för att organisationer bildas enkom för att söka projektbidrag och att projektansökningar designas för bidraget i stället för att komma från genuina idéer och behov.

Många organisationer söker och beviljas kontinuerligt projektbidrag från Allmänna arvsfonden. Detta har framkommit i Riksrevisionens granskning. Vår bedömning är

att det tänjer på arvsfondslagets villkor om att fondens bidragspengar inte får gå till den sökandes löpande verksamhet. Riksrevisionens granskning visar exempel på organisationer som drivit och driver många projekt, ibland flera parallellt.

7.1.3 Organiserad brottslighet och demokratihotande brottslighet förekom – behov av demokrativillkor

Riksrevisionen har i granskningen funnit att Allmänna arvsfondens projektbidrag inte varit skyddade från personer som har varit dömda för ekonomisk brottslighet av olika slag, organiserad brottslighet eller till och med personer med koppling till demokratihotande verksamheter. En rad oseriösa individer och organisationer med arvsfondsbidrag misstänktes förekomma i penningtvättssammanhang i hög grad. Detta innebär per automatik förstås inte att dessa personer också har ägnat sig åt brottslighet med pengar som tilldelats från Allmänna arvsfonden men det är allvarligt om personer med ett brottsligt förflutet söker sig till och tilldelas medel från fonden. Detta eftersom det är en indikation på att arvepengarna kan komma att användas i olagliga syften, vilket är extra allvarligt då det rör sig om just arvepengar.

Arvsfondsdelegationens generella villkor anger att organisationer som får pengar från fonden ska vila på demokratisk grund och ha demokratiska värderingar. Men förutsättningarna för att kontrollera om sökande organisationer uppfyller vissa grundläggande demokrativillkor behöver förbättras. Kammarkollegiet kan i dagsläget inte göra de registerslagningar som Riksrevisionen uppdragit åt berörda myndigheter att göra i denna granskning. Regeringen behöver återuppta sitt tidigare arbete¹⁶⁶ med att ta fram lagstiftning som ger tydliga ramar för vad demokrativillkoren innebär, vilket slags personuppgiftsbehandling som ska kunna göras för att kontrollera dem, inklusive uttag från belastningsregister. Annars riskerar arven efter avlidna utan arvingar eller testamente att finansiera organisationer och verksamheter som inte är demokratiskt styrda eller som i sin verksamhet motverkar värderingar om allas lika värde med mera.

7.1.4 Förkontrollen behöver stärkas

Förkontrollen av organisationer och deras företrädare är central för att identifiera vem som företräder organisationer och för att hålla undan oseriösa aktörer och organisationer som inte har kapacitet att driva ett stort bidragsfinansierat projekt. Efter en god förkontroll kan man tillåta ett större mått av tillit och frihetsgrader för pågående projekt. Riksrevisionens granskning visar att Kammarkollegiets förkontroll skulle kunna bli mer effektiv.

Så länge systemet med Allmänna arvsfondens projektbidrag finns kvar behöver Kammarkollegiets förkontroll stärkas. Riksrevisionen har identifierat åtgärder som

¹⁶⁶ Demokrativillkor för bidrag till det civila samhället har utretts flera gånger utan att någon lagstiftning kommit på plats.

Kammarkollegiet själva skulle kunna vidta, men för tillräcklig effektivitet krävs också åtgärder från regeringen.

Riksrevisionens granskning av ideella föreningar som beviljats projektbidrag visade stora brister i att deklarerat inkomster, vilket antingen beror på bristande administrativ kapacitet eller bristande seriositet. Genom att få tillgång till sökande organisations senaste deklaration och skattekontoutdrag, skulle Kammarkollegiet i sin förkontroll kunna få en indikation på föreningens seriositet och kapacitet att administrera ett stort projekt med arbetsgivaransvar, korrekt hantering av skatter och avgifter i samband med löner med mera. De uppgifterna är belagda med skattesekretess, så Kammarkollegiet behöver utreda förutsättningarna för att ta in uppgifterna från de sökande och behandla dem. Kammarkollegiet bör även regelmässigt kontrollera de undertecknande firmatecknarnas identitet, folkbokföringsadress, skulder och eventuellt näringsförbud, i syfte att stärka förkontrollen.

Vidare saknas ett offentligt förträdarregister och en databas över utbetalade statsbidrag till det civila samhället, något som föreslagits tidigare av bland andra Skatteverket och Statskontoret för att komma till rätta med samma problematik i annan offentlig bidragsgivning och som Riksrevisionen tidigare har rekommenderat.¹⁶⁷ Avsaknaden innebär större svårigheter att identifiera möjliggörare – det vill säga personer som på olika sätt bistår och underlättar för kriminella individer och nätverk att begå brott – och dubbelfinansiering.

Det är tydligt att balansen mellan tillit och starkt identitetsskydd å ena sidan och erforderlig kontroll av bidragsgivningen å den andra, måste förflyttas mot mer kontroll för att Allmänna arvsfonden ska kunna lämna bidrag till civilsamhället framgent.

7.1.5 Kontrollen av utbetalade bidrag behöver stärkas

Riksrevisionens granskning visar att Kammarkollegiet har en relativt omfattande kontroll av pågående projekt, som upptäcker många fel. Den har också utvecklats till det bättre under flera år. Men även denna kontroll skulle kunna bli bättre. För det första behöver kontrollens preventiva effekt stärkas, framför allt i form av mer kännbara konsekvenser vid villkorsöverträdelser. För det andra visar Riksrevisionens granskning att kontrollens träffsäkerhet kan förbättras genom att utöka riskanalysen som ligger till grund för urvalet.

Kontrollen av Kammarkollegiets riskurval har tagit alltmer tid i anspråk. Det kan bero på att myndigheten har blivit bättre på att göra riskurval samt hitta och utreda fel. En bidragande orsak kan vara att det varit svårt att få ut tillräckligt mycket pengar och att fler projekt därför beviljats bidrag, trots tydliga riskindikationer redan vid projektstart.

¹⁶⁷ Se Riksrevisionen, *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, 2023.

Kontrollens slumpurval har fått stå tillbaka, vilket är olyckligt eftersom det är en nödvändig del i en effektiv kontroll.

Riksrevisionen bedömer att Kammarkollegiets urvalskontroll skulle kunna effektiviseras av skarpare monetära gränser för olika slags fel samt tidsramar för avhjälpande av fel. Det skulle skapa en mer enhetlig kontroll med mindre skillnader i bedömning av samma slags fel mellan olika projekt. Vi bedömer vidare att konsekvenserna behöver bli mer kännbara för dem som gör mer allvarliga fel. Detta för att kontrollen ska ha någon preventiv effekt.

Riksrevisionen bedömer vidare att Kammarkollegiet bör föra en förteckning över firmatecknare och anställda i arvsfondsprojekten. Det skulle ge en bättre kontroll över vilka som får bidrag från fonden och på så vis ge större möjlighet att undvika vissa felaktigheter med jäv, löner och att möjliggörare utsätter Allmänna arvsfonden för oegentligheter av olika slag.¹⁶⁸

Riksrevisionens kontroll av nio projekt som inte tidigare kontrollerats av Kammarkollegiet, visade att det förekom felaktigheter med dubbla anställningar. Sannolikheten för att finna liknande oegentligheter genom att upprätta och använda den förteckning över firmatecknare och anställda som nämndes i föregående avsnitt skulle öka. Då det rör sig om medel efter avlidna utan arvingar skulle det vara motiverat att upprätta ett sådant register även om det skulle uppstå vissa administrativa kostnader kopplade till detta.

Riksrevisionen bedömer att det kan finnas både för- och nackdelar med externa revisorsintyg. Sådana kan öka den uppfattade trovärdigheten i kontrollen, men innebär också en risk för att arbetet inte genomförs över huvud taget eller inte utförs på tänkt sätt. Revisorsrollen kan utnyttjas genom att bemannas av möjliggörare.

Projekt som beviljas bidrag får pengar för projektadministration och projektredovisning. Trots det visar Riksrevisionens granskning att detta är ett område med brister. Riksrevisionen bedömer att en centralt upphandlad redovisningstjänst som alla projekt måste använda skulle komplettera och förenkla dagens kontroll, möjliggöra bättre uppföljning, avhålla oseriösa aktörer från att söka bidrag samt frigöra tid för projekten.

7.1.6 Lönekostnader behöver hushållas med och kontrolleras bättre

Lönekostnader är oftast den största kostnaden i arvsfondsprojekten. Riksrevisionens granskning visar att det finns en påtaglig risk för att vissa projekt överbemannas. Transparensen kring ansökt och beviljad bemanning i förhållande till vad de anställda ska genomföra behöver öka i såväl ansökningarna som i Arvsfondsdelegationens beslutsunderlag.

¹⁶⁸ Personer med juridisk eller ekonomisk kompetens, exempelvis bokföringskunniga, personer med kunskap om skattelagstiftning eller om hur man bildar ideella föreningar och söker bidrag, är viktiga möjliggörare, se Skatteverket, *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*, 2022.

Riksrevisionen har, som nämndes ovan, granskat ett urval av nio organisationer och fann flera fall av projektanställda som överkompenseras på olika sätt. Vi fann även tivelaktiga närståendesituationer och -transaktioner, samt högst godtycklig användning av arvsfondsbidraget. Felen berodde delvis på att projektledningarna ser de beviljade lönekostnaderna som en ”pott” de kan dra ur för att tillgodose de anställdas eller organisationens övriga behov. Granskningen visar också att vissa projektledningar inte anser sig behöva följa vissa projektvillkor, exempelvis villkoret om att meddela förändringar i projektet till Kammarkollegiet. Vissa av dessa fel skulle Kammarkollegiet ha kunnat upptäcka i sin kontroll redan med dagens förutsättningar, medan andra skulle kräva ett officiellt företrädarregister och en central databas för utbetalningar till civilsamhället.

7.1.7 En ny ordning för att hantera arven behövs

Även om kontrollen skulle skärpas och lagändringar skedde som möjliggjorde utökade kontrollmöjligheter för Kammarkollegiet så är det ändå Riksrevisionens bedömning att det finns för mycket pengar att dela ut i förhållande till angelägna projekt. Detta hänger i sin tur ihop med bidragsvillkoren. De senaste tio åren har fondens intäkter överstigit utgifterna och antalet bidragsansökningar har inte ökat i tillräcklig utsträckning för att vända den utvecklingen. En sådan bestående obalans är inte hållbar.

Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att regeringen behöver ta steg med sikte på en ny ordning för hur arven efter avlidna utan arvingar eller testamente ska hanteras ändamålsenligt, effektivt och med respekt för de avlidna.

En sådan ny ordning kan förstås se ut på olika sätt. Utformningen behöver övervägas och motiveras noggrant. En sådan ordning skulle exempelvis kunna innebära att arven hanteras via statens budget, som är fallet i de flesta andra länder. Vår internationella utblick visar att endast en arvsfond utöver den svenska har funnits och den lades ned framför allt av kostnadsskäl. I Danmark utreddes om man skulle införa en arvsfond, men man kom där fram till att det alternativet var för kostsamt och dessutom mindre flexibelt i att möta de behov som finns.

Om man bestämmer sig för en ordning med fortsatt öronmärkning av vad arven får användas till, behöver även motiven för detta vara tydliga. Det ursprungliga motivet för öronmärkt användning var att bidra med medel till barn och ungdomars välfärd som det offentliga inte, på annat sätt, var skyldigt att finansiera. I dag råder fundamentalt andra förhållanden. Arven är större, välfärden utbyggd, och till skillnad från under 1920-talet är rågången mellan statens budget och det civila samhället till stor del uttraderad med en hög grad av offentlig finansiering av det civila samhället via statens budget. Riksrevisionens granskning visar även att pengar från arv i flera jämförbara länder tillfaller staten och att statens budget, med den demokratiska beslutsprocess som omgärdar den, anses bättre lämpad för en effektiv prioritering mellan olika behov i samhället.

Om en öronmärkning av hur arvepengarna får användas ska behållas, bör man välja en lösning som är betydligt enklare och mer robust mot missbruk än dagens system. Ett exempel som på ett enkelt sätt skulle gagna kommande generationer vore till exempel att avsätta pengarna till anslag för medicinsk forskning. Det finns naturligtvis också möjlighet att överväga ett system där civilsamhället på ett eller annat sätt utgör målgrupp. Vidare finns också möjligheten att låta medlen gå rakt in på statens budget utan specialdestinering på budgetens utgiftssida. Exakt hur ett eventuellt nytt system ska se ut, om några och i så fall vilka, särskilt utpekade grupper eller forskningsinriktningar ska vara föremål för eventuellt stöd tar Riksrevisionen inte ställning till men vi bedömer att steg för att införa ett nytt system bör tas. En rimlig utgångspunkt för en sådan nyordning är att det nya systemet bör hanteras inom statens budget.

7.2 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att nuvarande system med Allmänna arvsfonden avvecklas och att ett nytt system för att hantera arv efter avlidna utan arvingar och testamente införs, förslagsvis inom statens budget. Att utreda och utforma hur ett sådant nytt system ska se ut kan ta tid, och under den tiden behöver dagens system förbättras i flera avseenden. Vi lämnar därför ytterligare ett antal rekommendationer som behövs för att avhjälpa bristerna i dagens system.

Rekommendationer till regeringen

- Inled en process med målet att avveckla systemet med Allmänna arvsfonden. Ta fram en ny ordning för hur arven efter avlidna utan arvingar eller testamente ska hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt samt med respekt för de avlidna.
- Intensifiera arbetet för att myndigheter i sin bidragsgivning inte gynnar ekonomisk, organiserad och demokratihotande brottslighet. Det behövs bland annat lagstiftning som reglerar gemensamma demokrativillkor och större möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter.
- Ge uppdrag åt lämplig myndighet att upprätta ett företrädarregister för ideella föreningar som uppstår offentliga bidrag, där föreningens styrelseledamöter, firmatecknare och revisorer registreras.
- Säkerställ att lämplig myndighet inrättar en central databas som omfattar alla tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som fått del av sådant stöd.

Rekommendationer till Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen

- Arbeta för att förbättra hela kedjan från handläggning och kontroll av ansökningar, till utformandet av beslutsunderlag och besluten om projektbidrag.
- Förbättra förkontrollen, framför allt genom att upprätta en förteckning över firmatecknare, kontrollera dessas identitet och folkbokföringsadress samt att de inte har skulder eller näringsförbud.
- Utred vilka möjligheter det finns att direkt från ansökande organisationer ta in och hantera deklaraionsuppgifter och utdrag från skattekonto.
- Upprätthåll ett väldimensionerat slumpurval i kontrollen av pågående projekt och utbetalda bidrag. Förbättra riskanalysen genom en förteckning över firmatecknare och anställda i arvsfondsprojekt.
- Bedöm begångna fel hårdare, med mer kännbara konsekvenser, så att kontrollsystemet blir mer preventivt. Utnyttja i högre utsträckning möjligheten till återkrav för grövre förseelser.
- Överväg en centralt upphandlad redovisningstjänst för alla projekt som uppbär finansiering från Allmänna arvsfonden.

Referenslista

Litteratur

Brattström, M. & Singer, A., *Rätt arv: fördelning av kvarlåtenskap*, upplaga 6, Iustus, 2023.

Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R., "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", i: Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R. (red.), *Comparative succession law: Volume II, Intestate Succession*, Oxford University Press, 2015.

Röthel, A., "Stiftungserbrecht statt Staatserbrecht?", i: Mager, M. (red.), *Non Profit Law Yearbook 2007*, Carl Heymanns Verlag, 2007.

Zimmermann, R., "Intestate Succession in Germany", i: Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R. (red.), *Comparative succession law*, vol 2, Oxford University Press, 2015.

Artiklar

Åberg, L., "När meningen med föreningen är bidraget", *Svenska Dagbladet*, 2022-05-14.

Utredningar och rapporter

Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2022*, 2023.

Bet. Nr 1473/2006, *Betænkning om revision af arvelovgivningen m.v.*

Brottsförebyggande rådet, *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*, rapport 2022:1, Brottsförebyggande rådet, 2022.

Brottsförebyggande rådet, *Klassificering av brott Anvisningar och regler, version 11.0*, 2023.

Polismyndigheten, *Finanspolisens årsrapport 2022*, 2023.

Riksrevisionen, *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*, RiR 2023:7, 2023.

Scott och Rönnblom, *Projektfierad feminism En studie av kvinnoorganisationers hantering av projektformens krav och förväntningar*, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2023.

SOU 1925:43, *Lagberedningens förslag till revision av ärvdabalken – Förslag till lag om arv m.m.*

SOU 1992:120, *Allmänna arvsfonden – slutbetänkande*.

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

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

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

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

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

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

Skatteverket, *Ett frivilligt testamentsregister i offentlig regi*, dnr 8-1251843, Skatteverket, 2022.

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

Författningar

Bokföringslag (1999:1078).

Brottsdatalog (2018:1177).

Budgetlag (2011:203).

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2007:1077) med instruktion för Revisorinspektionen.

Förordning (2021:403) om Allmänna arvsfonden.

Förvaltningslagen (2017:900).

Handelsregisterlag (1974:157).

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Lag (1998:620) om belastningsregister.

Lag (1998:621) om misstankeregister.

Lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden.

Lög nr. 12/1952 um ráðstöfun erfðafjárskatts og erfðafjár ríkissjóðs til vinnuheimila [lagen om tilldelning av arvsskatt och arvspengar från Statskontoret till arbetslokaler].

Lög nr. 174 21/2000 um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 2001 [lagen om finanspolitiska åtgärder 2001].

Skatteförfarandelag (2011:1244).

Riksdagstryck

Dir. 2017:68, *En översyn av regelverket för Allmänna arvsfonden.*

Ds. 2020:9, *Utökad målgrupp för Allmänna arvsfonden.*

Þingtíðindi, 39. fundur, 126. lþ, Ráðstafanir í ríkisfjármálum 2001 [finanspolitiska átgärder 2001].

Prop. 1928:17, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om arv m.m.*

Prop. 1969:83, *Kungl. Maj:ts proposition nr 83 år 1969.*

Prop. 1993/94:124, *Ny lag om Allmänna arvsfonden.*

Prop. 2020/21:139, *Ett modernt regelverk för Allmänna arvsfonden.*

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

Skr. 2022/23:134, *Redovisning av fördelning av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 2022.*

Skr. 2023/24:67, *Motståndskraft och handlingskraft - en nationell strategi mot organiserad brottslighet.*

Rutindokument med mera

Allmänna arvsfonden, *Generella villkor för projektstöd ur Allmänna arvsfonden, version 5.0 A, 2021-09-22.*

Allmänna arvsfonden, *Generella villkor för projektstöd ur Allmänna arvsfonden, version 6.0 A, 2023-04-01.*

Allmänna arvsfonden, *Mall för revisorer i arvsfondsprojekt – Revisors rapport över särskilt överenskomna granskningsåtgärder, projektstöd, utgåva 13, 2023-01-11.*

Allmänna arvsfonden, *Projekthandboken – lyckas med ert arvsfondsprojekt, 2023.*

Allmänna arvsfonden, *Vägledning attestordning, 2023.*

Allmänna arvsfonden, *Vägledning från controllers – Projektstöd_utg8_2023-03-08, 2023.*

Allmänna arvsfonden, *Vägledning för projekt – Allmänna arvsfondens bedömning av demokratisk grund och demokratisk struktur, 2023-09-13.*

Allmänna arvsfonden, *Vägledning för projekt – Allmänna arvsfondens bedömning av jäv, hämtad 2024-01-21.*

Kammarkollegiet, *Checklista Skrivbordskontroll projekt 1.2, odaterad.*

Kammarkollegiet, *Controllers genomgång av Revisorns rapport över faktiska iakttagelser, bankkontoutdrag samt årsrapport ekonomi – Projektstöd, utgåva 2, 2022-02-17.*

Kammarkollegiet, *Internrevisionsrapport: Handläggning av arvsfondsprojekt, 2019* (dnr 1.4-04279-2019).

Kammarkollegiet, *Mall för revisors granskning av projektstöd, 2023-01-11.*

Kammarkollegiet, *Processbeskrivning bidragsutbetalningar 2022, 2022-11-28.*

Kammarkollegiet, *Rutinbeskrivning – Controllerfunktionens urvals- och granskningsmetod av pågående projekt, 2022.*

Kammarkollegiet, *Rapport över utförda kontroller 2022, 2022.*

Kammarkollegiet, *Sammanfattande rapport över controllerfunktionens kontrollbesök och skrivbordskontroller under 2020, 2021.*

Kammarkollegiet, *Sammanfattande rapport över controllerfunktionens kontrollbesök och skrivbordskontroller under 2021, 2022.*

Kammarkollegiet, *Sammanfattande rapport över controllerfunktionens kontrollbesök och skrivbordskontroller under 2022, 2023.*

Kammarkollegiet, *Överenskommelse mellan Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet om administrativt stöd, 2019-12-11, (dnr:1.1-622-19).*

Kammarkollegiet, *Översyn kontrollsystemet – projektrapport slutlig, 2021-03-24.*

Webbsidor

Allmänna arvsfonden, "Fondens historia", <https://www.arvsfonden.se/om-allmanna-arvsfonden/arv-som-utvecklar-sverige/fondens-historia>, hämtad 2023-10-02.

Allmänna arvsfonden, "Ny möjlighet när projektstödspengar även kan täcka tillgänglighet i lokaler", [Ny möjlighet när projektstödspengar även kan täcka tillgänglighet i lokaler - Allmänna arvsfonden](#), hämtad 2024-02-12.

Borger.dk, "Testamente", <https://www.borger.dk/oekonomi-skat-su/Oekonomi-i-familien/Gaver-og-arv/Testamente>, hämtad 2023-11-27.

Bilaga 1. Metod och genomförande

Nedan beskrivs våra metodval och hur vi genomfört granskningsmomenten kopplade till respektive revisionsfråga.

Fråga 1. Är Kammarkollegiets handläggning av projektansökningar effektiv och har Arvsfondsdelegationen ett tillräckligt gott beslutsunderlag för sina beslut om projektbidrag?

Denna del i granskningen bygger på dokumentstudier och intervjuer och en aktstudie av 59 ansökningar som Arvsfondsdelegationen beviljade projektbidrag under 2020–2022.

Dokumentstudier

Vi har gått igenom de styr- och stöddokument som Kammarkollegiet utgår ifrån i sin handläggning av ansökningar om projektbidrag. Flera av dessa har ändrats och utvecklats under den granskade perioden och vi har inte gått igenom alla versioner bakåt eller framåt i tiden utan utgått från de versioner vi fick från Kammarkollegiet 2023-02-02.

Vi har också gått igenom de mallar, stöddokument och annat stöd som lämnas till sökande organisationer, på Allmänna arvsfondens webbplats. Även här har vi utgått från versioner vi fått från Kammarkollegiet eller hämtat på Allmänna arvsfondens webbplats.

Intervjuer

Dokument, dokumenthantering, ansöknings- och handläggningsprocesserna har behandlats vid möten och i intervjuer på Kammarkollegiet med berörda handläggare, enhetschef för Stöd och uppföljning, jurister och controllers vid Kammarkollegiets Arvsfondsavdelning och med företrädare för Arvsfondsdelegationen (ordförande och två ledamöter).

Aktstudie

Eftersom Kammarkollegiets ärendehantering av projektansökningarna under den granskade perioden i stor utsträckning hållits i pappersform blev det för betungande att låta oss ta del av akternas hela innehåll, det vill säga all dokumentation i ansökningsärendet mellan inkommen ansökan och beslut om projektbidrag. Efter diskussion med företrädare för Kammarkollegiet 2023-02-16, bestämde vi att ur ärendeakterna granska följande:

- inkommen ansökan om projektbidrag
- ansökt budget

- ”föredragningspromemoria” – beslutsunderlag inför Arvsfondsdelegationens beslut
- sammanställning av beslutad budget.

Att inte kunna granska ansökningarnas hela ärendegång är naturligtvis en begränsning. Företrädare för Kammarkollegiet har vid flera tillfällen framhållit att det ofta sker mycket kommunikation mellan Kammarkollegiet och den sökande organisationen från det att ansökan kommer in till myndigheten till det att de tar fram beslutsunderlag till Arvsfondsdelegationen med förslag till beslut. Under den kommunikationen ändras i många fall projektet och/eller budgeten. Vi bedömer dock att granskning av de valda dokumentlagen är tillräckligt för att besvara granskningsfrågan. De två första dokumenten studerade vi för att (framför allt) bedöma kopplingen mellan projektets syfte och utformning å ena sidan och deras finansiering å den andra. De två senare för att bedöma hur projektet ändrats under ärendets gång och kvaliteten på Arvsfondsdelegationens beslutsunderlag vid beslut om projektbidrag.

Vi valde ut 59 akter av de drygt 300 besluten att bevilja nyansökningar om projektbidrag från Allmänna arvsfonden.¹⁶⁹ Vi strävade efter variation när det gällde beslutsår (2020, 2021 och 2022), projektlängd, den sökandes organisationsform, projektets målgrupp samt projektets geografiska hemvist.

Efter en inledande instudering och diskussion utformade vi en bedömningsmall för de tre första dokumenten. Sammanställningen av beslutad budget tjänade som jämförelseunderlag till den sökta budgeten. Vi testade mallen genom ”dubbelgranskning”, för att kontrollera att vi olika granskare bedömde likartat. Mallen utformades med syftet att svara på om man av ansökan och sökt budget får en redig bild av det projekt som ansöks om: vad som ska uppnås, vilken nytta det ger, vilka aktiviteter som ska genomföras, hur projektet ska vara resurssatt och vad det beräknas kosta (framför allt personellt, men även när större externa kostnader söks). Och också om/hur projektet uppfyller kraven om nyskapande/utvecklande, delaktighet och överlevnad.

Vår bedömningsmall för föredragningspromemorior fokuserar på om underlaget ger en tillräckligt god bild av det föreslagna projektet, dess nytta, kostnader och uppfyllelse av de villkor som finns (lag, förordning och generella). Här har vi särskilt fokuserat på budgetfrågor och löner/anställda eftersom det är den största delen av alla sökta medel. Bedömningsmallens frågor samt en resultatsammanställning finns i granskningens ärendeakt och kan fås efter kontakt med vår registratur.

¹⁶⁹ Inledningsvis valdes 62 akter varav tre föll bort under arbetets gång av olika orsaker.

Fråga 2. Har Kammarkollegiet en effektiv kontroll av organisationer och utbetalda projektbidrag?

Denna del i granskningen – som redovisas i kapitel 4 och 5 – bygger på dokumentstudier (stödmaterial, riskanalys och riskurval), intervjuer, registeruppgifter (från Skatteverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen), en aktstudie av kontrollerade projekt samt Riksrevisionens kontroll av ett eget riskurval.

Dokumentstudier

Vi har gått igenom de styr- och stöddokument som Kammarkollegiet utgår ifrån i kontrollen av organisationer innan de erhåller projektbidrag ("förkontroll") och efter, när de driver aktiva projekt. Flera av dessa dokument har tillkommit, ändrats och utvecklats under den granskade perioden och därefter. Vi har inte gått igenom alla versioner bakåt eller framåt i tiden utan utgått från de versioner vi erhållit från Kammarkollegiet och studerat fler versioner där så varit relevant.

Vi har också gått igenom de stöddokument och annat stöd som lämnas till de organisationer som beviljas och driver arvsfondsprojekt. Även här har vi utgått från befintliga versioner – de vi fått från Kammarkollegiet och den information som finns tillgänglig på Allmänna arvsfondens webbplats.

Intervjuer

Dokument, dokumenthantering och processen för kontroll har behandlats i intervjuer på Kammarkollegiet med jurister och controllers vid Kammarkollegiets Arvsfondsavdelning och med företrädare för Arvsfondsdelegationen (ordförande och två ledamöter.

Intervjuer har även hållits med Skatteverket i samband med att de har tagit fram kompletterande information gällande organisationer, firmatecknare och anställda i arvsfondsprojekt. Även Polismyndigheten, Nationella Operativa avdelning har bistått med kompletterande information. Möten och diskussioner har skett i samband med detta. Övriga intervjuer i orienterande syfte har genomfört med Regeringskansliet (2021 års bidragsbrottsutredning) och Försvarshögskolan.

Datamaterial

Som en del i granskningen har vi kartlagt vilka som söker och beviljas arvsfondsprojekt. Förutom en rent deskriptiv bild av de organisationer och individer som driver arvsfondsprojekt har vi studerat eventuell brottslighet som kan relateras till offentlig bidragsgivning i allmänhet och Allmänna arvsfonden i synnerhet. Vi har därför låtit Polismyndigheten att ta fram förekomstfrekvenser i belastningsregistret och misstankeregistret för personer som ansökt (företrädare), företrätt under projektets gång, samt arbetat/arbetat i projekten. Detta beskrivs i mer detalj nedan.

Population – individer

Populationen är

- de firmatecknare som undertecknat ansökan
- de som i dag är firmatecknare – detta kan vara ett flertal personer¹⁷⁰
- de som arbetar eller har arbetet avlönat i projektet,

i samtliga projekt som pågick under mars 2023. När det gäller de som arbetat i projektet har vi försökt inkludera personer som via egen firma eller anställning i annan organisation arbetat i stor utsträckning för arvsfondsprojektet. Vi angav att detta skulle tolkas som cirka 40 procent av heltidstjänst, men ytterst hänger uppgifterna på hur de som rapporterat in har tolkat våra instruktioner.

Vi bad Kammarkollegiet att informera projekten om att Riksrevisionen skulle komma att begära in uppgifter från dem. Någon vecka därefter mejlade vi organisationerna och bad dem skicka in personnumren för personer från ovanstående grupper. I vissa fall riktade vi påminnelser, men efter en månad hade alla organisationer utom en lämnat uppgifter. Vissa organisationer föll bort (framför allt sådana som inte hunnit starta eller just avslutats).

285 organisationer lämnade in uppgifter angående firmatecknare och anställda och totalt omfattar materialet

- 843 firmatecknare, varav 100 även var anställda i projektet och 1 person fakturerade projektet för arbete
- 1 314 anställda/tidigare anställda i arvsfondsprojekten
- 72 personer som fakturerade projektet för arbete i större omfattning (varav två även var anställda i projektet).

Anställda och fakturerande slogs sedan ihop för nedanstående registerslagningar hos Skatteverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Population – organisationer

Om organisationer nyttjas för brottslighet är det deras företrädare som är ansvariga; organisationer kan inte lagföras. Uppgifter om organisationer kan dock ändå vara relevanta i detta sammanhang, varför vi samlade in uppgifter om organisationer som fått utbetalningar av projektbidrag från Allmänna arvsfonden. Vi samlade in organisationsnummer och -namn, plusgiro- eller bankgironummer samt utbetalda belopp. Dessa uppgifter har kontrollerats mot Skatteverkets register och Polismyndighetens penningvättregister (se nedan).

¹⁷⁰ När till exempel två styrelseledamöter i förening kan teckna firma har alla styrelseledamöter tagits med.

För att få ett mer omfattande underlag till framför allt Skatteverkets registerkörningar, valde vi att inkludera samtliga utbetalningar av projektbidrag under 2020–2022 till organisationer som drev projekt. Det blev 457 organisationer.

För att få ett jämförelsematerial använde vi också motsvarande uppgifter för organisationer som mottagit statsbidrag från Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor samt Myndigheten för stöd till trossamfund. Dessa hade samlats in under en tidigare granskning (RiR 2023:07) från respektive myndighet. Myndigheterna informerades om att uppgifterna skulle användas i denna granskning. Uppgifterna användes endast för slagningar i Penningtvätsregistret (se vidare nedan).

Förekomstkontroller och slagningar i myndighetsregister

Skatteverket har för vår räkning tagit fram uppgifter från Beskattningsdatabasen. Polismyndigheten har gjort förekomstkontroller i belastningsregistret, misstankeregistret, penningtvätsregistret och vissa andra uppgiftssamlingar i relation till brottslighet med minst 1 år i straffskalan, som förs enligt polisdatalagen (2010:361). Säkerhetspolisen har för vår räkning gjort förekomstkontroller i sina uppgiftssamlingar.

Skatteverket

Beskattningsdatabasen är en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt inom beskattningsverksamheten för de ändamål som anges i 1 kap. 4–5 §§ lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Uppgifter från Skattedatabasen om firmatecknare och anställda

Skatteverket har till Riksrevisionens insamlade uppgifter om firmatecknare och anställda bilagt information om total inkomst av tjänst, inkomst av pension, antal arbetsgivare, antal arbetsgivardeklarationer på individnivå och total inkomst av tjänst från organisationen som erhöll projektbidrag från Allmänna arvsfonden. Vidare bistod myndigheten med uppgifter om adresser, bolagskopplingar och skulder. Samtliga uppgifter gällande 2021 presenterades, i något mindre omfattning uppgifter för 2022 och än mindre omfattande uppgifter för 2023.

Uppgifter från Skattedatabasen om organisationer

Skatteverket har för vår räkning tagit fram uppgifter bland annat angående organisationernas registrerade namn, antal namnbyten, registreringsdatum, olika skatteregistreringar, information om lämnad (eller inte lämnad) deklaration med bilagor, hot om restföring, utbetalade bidrag från Arbetsförmedlingen och uppgifter om deklarerade löner.

Polismyndigheten

Polismyndigheten har bistått Riksrevisionen med förekomstkontroller i ett antal register, vilket beskrivs nedan.

Belastningsregistret

Belastningsregistret innehåller bland annat uppgifter om brottmålsdomar, godkända strafförelägganden och ordningsböter. I registret behandlas bland annat namn- och adressuppgifter samt uppgifter om gärningen. Den här personuppgiftsbehandlingen särregleras i lagen (1998:620) om belastningsregister.

Vi har låtit Polismyndigheten göra förekomstkontroller för individpopulationen som beskrevs ovan, i ett urval av lagrum enligt brottsbalken och specialstraffrätten.¹⁷¹ Vi har försökt göra ett för granskningen relevant urval av lagrum.

Uppgifterna i belastningsregistret gallras enligt särskilda bestämmelser, så de uppgifter som vid slagningstillfället fanns i registret är de som har registrerats i vår kontroll. Uppgifterna omfattar endast antal förekomster och därför finns inga uppgifter över när domar föll eller annat.

Misstankeregistret

Misstankeregistret innehåller personuppgifter om den som är skäligen misstänkt för brott eller har begärts överlämnad eller utlämnad för brott. Registret regleras i lagen (1998:621) om misstankeregistret. Även för detta register har lämpliga brottskoder valts och på samma sätt som för belastningsregistret har de uppgifter som finns i registret vid slagningstillfället noterats.

Penningtvätsregistret

I Penningtvätsregistret finns personuppgifter och uppgifter om organisationer som kan ha samband med brottslig verksamhet där penningtvätt är ett led för att dölja vinsten av brott och brottslig verksamhet eller omfattar finansiering av terrorism. Banker, växlingskontor och vissa andra har en skyldighet att rapportera misstänkta/vissa transaktioner till registret, se vidare Finanspolisens årsrapport 2022, för en beskrivning av arbetet mot penningtvätt, penningtvätsregistret mm. Misstankegraden för penningtvätsregistret är lägre än den för misstankeregistret, Här tog vi ut förekomstfrekvenser för individer och organisationer som drev arvsfondsprojekt i mars 2023.

Uppgiftssamlingar hos Polismyndigheten

I huvuduppgiftssamlingen för de brottsbekämpande myndigheterna, har Polismyndigheten tagit ut relevanta förekomster avseende anställda och firmatecknare när det gäller misstänkt brottslighet som är relevant för granskningen det vill säga ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet samt demokratihotande

¹⁷¹ Specialstraffrätten omfattar bland annat narkotikastrafflagen, skattebrottslagen, miljöbalken och trafikbrottslagen. För en fullständig förteckning, se till exempel Brottsförebyggande rådet, *Klassificering av brott Anvisningar och regler, version 11.0, 2023*.

brottslighet. Resultatet rapporterades till oss på aggregerad nivå, det vill säga antal förekomster per kategori individ och brottslighet. De uppgifter som togs fram omfattas av sekretess.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har för vår räkning gjort slagningar i sina system och bedömt förekomsten av demokratihotande brottslighet i individpopulationen som beskrevs ovan. Resultatet rapporterades till oss på aggregerad nivå, det vill säga antal förekomster per kategori individ. Uppgifterna omfattas av sekretess.

Aktstudie Kammarkollegiets urvalskontroll

Kammarkollegiets hantering av akterna för urvalskontroll under den granskade perioden (2020–2022) har hållits ordnad både i digital form och i pappersform. Kammarkollegiets urvalskontroll inrymmer både kontrollbesök och skrivbordskontroll. Vi har granskat 23 av sammanlagt 128 sådana kontroller.¹⁷² Vårt urval har en övervikt åt kontroller där Kammarkollegiet kategoriserat resultatet med de två mer allvarliga utfallen (Begärt rättelse och Avbryta/överlämna). Detta eftersom konsekvenserna vid allvarigare avvikelse är centrala för att kontrollen ska ha en preventiv effekt och för respekten för avlidna och deras arv.

De 23 valda urvalskontrollerna var jämnt fördelade över åren 2020–2022. Vi har endast granskat kontroller av organisationer med projektbidrag. Även Kammarkollegiets urvalskontroll avser till största del projektbidrag, med endast ett fåtal kontroller av lokalstöd.

21 av dessa avsåg riskurvalet och 2 avsåg slumpurvalet. Av de som inrymdes under slump var det dock ett projekt som var granskat inom slumpurvalet under projektets första år och följande år hade Kammarkollegiet bedömt att det låg i riskurvalet. Båda dessa kontroller återfinns i vårt urval. Den andra akten från Kammarkollegiets slumpurval avsåg en organisation där det efter avslutat projekt framkommit indikationer på tveksamheter.

Vi erhöll 20 akter digitalt och granskade 3 akter på plats hos Kammarkollegiet, då materialet för dessa var alltför omfattande för att skannas in.

Efter en inledande instudering och diskussion utformade vi en bedömningsmall för den genomförda kontrollen utifrån Kammarkollegiets checklistor för kontroll. Vi var två personer som granskade akterna.

Vår mall syftade till att granska om Kammarkollegiet följt uppsatta riktlinjer för kontrollen och om checklistor används på ett korrekt sätt. Viktigt var också att samtliga underlag som ska begäras in hade begärts in, att kontrollen har utökats när felaktigheter har hittats och att felaktigheter har behandlats likvärdigt i olika projekt. Viktigt har även varit att det går att förstå varför eller varför inte en viss typ av fel

¹⁷² Det fanns tre ytterligare urvalskontroller som var pågående över årsskiftet 2022/2023.

renderar en viss typ av konsekvens (till exempel att korrigera felet eller att återbetala felaktiga belopp). Resultatet av Riksrevisionens granskning av Kammarkollegiets kontrollakter finns sammanställda i rapportens ärendeakt och kan fås efter kontakt med registratur.

Riksrevisionens kontroll av 9 projekt

Vi har utformat ett eget riskurval utifrån de uppgifterna som organisationer med pågående projekt själva lämnade om namn, roll i projektet och personnummer för firmatecknare och anställda i projektet under våren 2023. Dessa kompletterades med deklarations- och inkomstuppgifter från Skatteverket. Projekten skulle inte tidigare ha granskats av Kammarkollegiet och dessutom fortfarande pågå under hösten 2023 då detta granskningsmoment genomfördes.¹⁷³

Urvalet är litet, framför allt av resursskäl, men trots det ville vi undersöka träffsäkerheten med mera om man väljer utifrån andra faktorer och utan den kännedom om projekten som tjänstemännen på Kammarkollegiet besitter.

En bedömningsmall utformades med syfte att besvara om sådana uppgifter som huruvida organisationer har deklarerat korrekt eller uppgifter om anställda, skulle kunna ligga till grund för ett mer träffsäkert riskurval. Vårt fokus låg främst på löner och lönekostnader eftersom vi identifierat det som ett särskilt riskområde. För det första utgör lönekostnader en stor del av projektbidragen, för det andra indikerade omfattningen av väl tilltagna bemanningar i projektansökningarna (se kapitel 3) att löner kan var ett relevant område att granska. Vidare är löner centrala eftersom hanteringen kräver god ordning och administrativ förmåga och det är centralt för löntagaren att lönen, knutna förmåner, pensionsavsättningar, arbetsgivaravgifter och skatter hanteras på rätt sätt och i rätt tid.

Urvalet om 9 organisationer granskades i ett inledande steg relativt lika, men med fokus på olika tidsperioder för de olika projekten. I det första steget efterfrågade vi från projekten framför allt

- redovisning för ett utvalt projektår (huvudbok, resultat- och balansräkning)
- bankkontoutdrag för samma tidsperiod som redovisningen
- specifikation över anställda med lön och tjänstgöringsgrad i projektet
- lönespecifikationer för anställd för ett visst antal månader.

I ett andra steg ställdes kompletterande frågor till organisationerna beroende på vad de första underlagen visade. Resultaten finns sammanställda i rapportens ärendeakt och kan fås via vår registratur.

¹⁷³ Ett av projekten hade dock granskats av Kammarkollegiet ett annat år än det vi valde ut för granskning.

Bilaga 2. Allmänna arvsfondens tillkomst och historiska utveckling

Bakgrunden till Allmänna arvsfondens tillkomst

Allmänna arvsfonden kom till 1928 i samband med att Sveriges riksdag beslutade att begränsa arvsrätten och utesluta kusiner och avlägsnare släktingar från tidigare arvsrätt. Medel från dödsbon utan testamente eller någon arvinge närmare än kusin skulle från och med nu tillfalla en särskild fond till främjandet av vissa allmännyttiga ändamål. Begränsningen medförde att det allmännas arvsrätt utökades väsentligt. Dessförinnan hade danaarv, en äldre benämning från de medeltida landskapslagarna på arv som det inte fanns några kända arvingar till, funnits i Sverige. Från år 1350 var det reglerat att danaarvet skulle tillfalla statskassan, men några särskilda regler fanns egentligen inte. En övervägande del av arvet ingick i statens allmänna inkomster och i vissa fall överläts det till den avlidnes hemstad.¹⁷⁴

Centrala motiv bakom en begränsning av arvsrätten

I utredningens förslag till en begränsning av arvsrätten beskrivs en förändrad syn på arvsrätten som det främsta motivet. Släktens betydelse hade förändrats och släktkänslan till mer avlägsna släktingar minskat. Arv till följd av blodsband var inte tillräckligt berättigat utan det skulle också finnas en social och ekonomisk samhörighet. Lagberedningen resonerade kring att samhörigheten mellan kusiner visserligen ofta kvarstår under uppväxtåren men att den efter myndighetsålder inte ansågs stark nog att ligga till grund för en legal arvsrätt. Testamentsfrekvenser från 1920 låg bland annat till grund för att uppskatta känslan av ekonomisk och social samhörighet, det vill säga i vilken omfattning arvlåtare genom testamente gett bort egendom till andra än arvingar och efterlevande maka. För bröstarvingar låg testamentsfrekvensen på 1 procent, för föräldrar, syskon och syskonbarn på 18 procent, för far- och morföräldrar på 32 procent och för föräldrars syskon på 78 procent. Motsvarande siffra för kusiner låg på 80 procent. Att kusiner utesluts från arv skulle sannolikt inte öka antalet testamenten enligt lagberedningen och verkade på så sätt inte heller stå i strid med den allmänna opinionen.¹⁷⁵

Det främsta motivet bakom en begränsning av arvsrätten beskrivs som en ”privaträttslig grund”. Föreställningen om att släktingars arvsrätt hade sin grund i det naturliga blodsbandet behövde modifieras för att kunna ligga till grund för arvrättsregler och spegla den allmänna uppfattningen. Blodsband var inte längre den huvudsakliga grunden utan likaså ekonomisk och social samhörighet. Samtidigt som släkten alltmer förlorat i betydelse som ekonomisk och social institution hade rättsutvecklingen medfört en allt starkare betoning av individen och den närmaste

¹⁷⁴ SOU 1925:43.

¹⁷⁵ SOU 1925:43.

familjens betydelse. Det stöd och den hjälp som släktmedlemmar i äldre tid lämnade varandra, lämnades numera i större utsträckning genom samhällets organ. Det offentliga åtagandet har på så sätt utvidgats på bekostnad av släktens. Utöver detta motiv lyfts även mer tekniska skäl fram. Det fanns ofta så många kusiner att arvets fördelning skulle innebära en långtgående splittring av redan begränsade kvarlåtenskaper. Dessutom kunde det vara svårt att uppspåra alla kusiner, eftersom Sverige på den tiden var ett emigrationsland.¹⁷⁶

I samband med arvsbegränsningen fick frågan om användningen av det allmännas arv naturligt en avsevärt större betydelse. Utredningen inför den nya lagen om arv var mån om att förändringen inte skulle få ”stötande konsekvenser”, dvs. inte framstå som en konfiskation till förmån för statens löpande statsutgifter. Regeringen uttryckte att det från arvlåtarens synpunkt bör te sig mindre stötande om arvet går till ett ändamål, vilket för dem lika gärna kan tillgodoses genom testamente, än om arvet gavs till staten. Medel skulle alltså hållas utanför statsbudgeten och komma till användning på ett sätt som alla kunde tänkas legitimera.¹⁷⁷ För att uppfylla detta beslutades det att arv som inte gick till en arvsberättigad släkting skulle tillfalla en särskild fond – Allmänna arvsfonden.

Centrala motiv bakom Allmänna arvsfondens val av öronmärkning och målgrupp

I arvsfonds lagen från 1928 framgår det att fonden skulle användas för understöd av åtgärder till barns och ungdomars vård och uppfostran.¹⁷⁸ Fonden skulle organisera sig som en särskild stiftelse där den löpande förvaltningen och kontrollen av medel skulle ankomma på statens organ. Tillgängliga medel skulle öronmärkas till främst kommuner och landsting för inrättandet av anstalter som barnhem, förskolor och barnavårdscentraler, som kommuner och landsting på den tiden inte enligt lag var skyldiga att bekosta själva. Det var dock inte tänkt att medel skulle gå till löpande utgifter utan användas i samband med anstalternas inrättande. Fanns det inte tillräckligt med ansökningar hade även stiftelser och föreningar möjlighet att ansöka om medel för liknande projekt.¹⁷⁹

Tre centrala motiv bakom den specifika öronmärkningen kan identifieras i lagberedningens förslag till en ny lag om arv. För det första hade den allmänna debatten som föregick och följde med 1924 års barnavårds lag öppnat upp ögonen för bristerna på barna- och ungdomsvårdens områden. Denna diskussion sammanföll med inrättandet av Allmänna arvsfonden och det är sannolikt att denna omständighet bidrog till att detta område betraktades som särskilt angeläget när det gällde att bestämma dess syfte. Enligt 1924 barnavårds lag var kommuner skyldiga att upprätta

¹⁷⁶ SOU 1925:43.

¹⁷⁷ SOU 1925:43.

¹⁷⁸ Lag (1928:281) om Allmänna arvsfonden.

¹⁷⁹ SOU 1925:43.

skyddshem för vanvårdade barn men i övrigt var kommunerna inte förpliktigade att upprätta barnavårdsanstalter, t.ex. barnhem. Medel från Allmänna arvsfonden var därför tänkta att användas till nytta för den allmänna barnavården.¹⁸⁰

För det andra utgick man från att den nya begränsningen i avsevärd utsträckning skulle drabba mindre bemedlade arvlåtares avlägsna släktingar eller personer som av åldersskäl eller sjukdom varit förhindrade att skriva testamente. Förmögnare arvlåtare förutsågs i allmänhet komma att upprätta testamente i större utsträckning.

Lagberedningen förutsatte att det inte borde finnas någon invändning mot att fondens medel användes till ”de mindre bemedlades välfärd”. För det tredje hade flera länder liknande allmännyttiga ändamål på den tiden, även om arv när släktingar saknades tillföll staten i dessa länder och inte en särskild fond som i Sverige. I Schweiz användes statsarvet till sociala ändamål, i Österrike till barnavård och socialförsäkringar och i Ungern till fattigvård och sjukvård.¹⁸¹

Vid behandlingen av lagförslaget i riksdagen framhölls synpunkter om huruvida också andra ändamål borde tillgodoses ur fonden. Särskilt önskvärt sågs stödet till kroniskt sjuka och äldre personer vilka många människor kunde antas ömma mer för. Motståndare till detta i riksdagen ansåg dock att det ansågs mer främmande att arv skulle underlätta äldres sista dagar och inte hjälpa de unga till en god start i livet. Det var också på förhand svårt att bedöma hur stor fonden skulle kunna bli varför man inte borde sprida eventuella obetydliga belopp över en mängd skilda ändamål. Skulle det i framtiden visa sig att fonden kom att uppgå till högre belopp fanns det inte något hinder för riksdagen att införa nya ändamål för fonden.¹⁸²

Allmänna arvsfonden bildades 1928 efter att riksdagen beslutade att kusiner och mer avlägsna släktingar inte skulle ärva. Den föreslagna begränsningen av arvsrätt beräknades inte medföra så stora belopp att en ny organisation för bevakande och förvaltning ansågs rimligt. Införandet av en ny organisation skulle tas i beaktning om det skulle visa sig att tillkommande arv överstiger beräkningen. Uppgiften att bevaka Allmänna arvsfondens rätt till arv, exempelvis genom att hantera tvister och bevaka rätt till testamente, lämnades till dåtidens advokater vid Kammarkollegiet för att inte staten skulle anses jävig. Själva förvaltningen av fondens medel togs om hand av regeringen och medel beviljades av kungen.¹⁸³

Allmänna arvsfondens utveckling över tid

Under de följande decennierna 1930–1960 skedde inga större lagförändringar även om Allmänna arvsfonden var föremål för flertalet motioner i riksdagen. Det yrkades bland annat vid flera tillfällen att en del av det arv där legal arvinge saknas skulle tillfalla den avlidnes hemortskommun. Det framhölls att arv som tillfaller fonden ofta

¹⁸⁰ SOU 1967:2.

¹⁸¹ SOU 1925:43.

¹⁸² SOU 1967:2.

¹⁸³ Prop. 1928:17.

kommer från äldre människor som kanske i hela sitt liv bott och varit verksamma i en viss bygd och känt samhörighet med den. Statsutskottet, som då var riksdagens utredningsorgan, framhöll dock att en betydande del av utbetalda medel redan gick till åtgärder med stark lokal anknytning. Vidare skulle de kommunala andelarna av arven fördela sig mycket ojämnt och inflyta oregelbundet varför det skulle saknas möjlighet att tillgodose behov som bedöms vara angelägna för landet i dess helhet.¹⁸⁴

Den första arvfondsutredningen och ny målgrupp

Först mellan åren 1964 och 1967 var Allmänna arvsfonden föremål för en större översyn. En statlig utredning tillsattes med syfte att göra en översyn och ompröva fondens syfte. Det konstaterades att fondens ändamål, att främja vård och fostran av barn och ungdom, var mycket brett och täckte det mesta inom barn- och ungdomsvård vilket möjliggjorde för regeringen att anpassa medlens användningsområde efter samhällsutvecklingen. Ett utmärkande drag för fondens verksamhet har dock från början varit att främja tillkomsten av nya anordningar och nyskapande projekt. Den enda begränsningen var föreskriften om att stöd inte fick lämnas för åtgärder som åligger stat eller kommun.¹⁸⁵

Utredningen konstaterade att vissa bidragsändamål helt eller delvis hade upphört och andra tillkommit allt eftersom. Till en början gick medel främst till uppbyggnaden av barnavårdsanstalter, t.ex. barnhem, barnavårdscentraler, dåtidens förskolor och kolonier. Drygt en tiondel av medlen gick även till enskilda personer, främst barnrika familjer eller för studie- och yrkesutbildning. Bidragsgivningen till enskilda sjönk dock snabbt, främst på grund av svårigheter att välja ut de mest behövande och kontrollera användningen. På senare tid kom drygt hälften av medlen att läggas på inrättandet av ungdomslokaler. Arvfondslagen innehöll ej några föreskrifter som närmare reglerade utdelningen av bidrag utan den yttre ramen utformades successivt i praxis.¹⁸⁶

Förskjutning i praxis berodde främst på den sociala verksamhetens utveckling där stat eller kommun övertagit det ekonomiska ansvaret för en rad barn- och ungdomsområden (t.ex. barnavårdscentraler år 1938, barnhem år 1945, barnbidrag år 1948), varför understöd från Allmänna arvsfonden kunde ifrågasättas. Samhället sågs mer och mer som ett förgrenat nät av sociala institutioner som gav barn och ungdomar hjälp i särskilda situationer. Familjepolitiska och studiesociala åtgärder hade byggts ut liksom socialförsäkringar. Läget för barn och ungdomar, ur en ekonomisk synpunkt och vårdsynpunkt, var ett helt annat och bättre än vid fondens tillkomst. Den dåvarande översynen syftade till att öppna upp nya vägar för att tillgodose angelägna behov på andra områden. Utredningen stod fast vid att en person som står inför valet att testamentera bort sitt arv eller låta det tillfalla

¹⁸⁴ SOU 1967:2.

¹⁸⁵ SOU 1967:2.

¹⁸⁶ SOU 1967:2.

Allmänna arvsfonden, ska kunna utgå från att medel ska gynna ändamål med anknytning till vissa specifika grupper. Det skulle inte vara för brett eller allmänt, exempelvis forskning eller kultur som tidigare lyfts som förslag, eftersom det var svårare att veta vad pengarna gick till. Detta ansågs också väl förenligt med de tankegångar som en gång låg bakom fondens tillkomst.¹⁸⁷

Utredningen 1967 framförde att Allmänna arvsfonden var beroende av allmän acceptans och att en utvidgning av målgrupper kunde öka intresset för att låta arv tillfalla fonden genom att fler kunde se att arvet skulle användas till ett, för dem, godtagbart ändamål. Utredningen föreslog att fondens målgrupper skulle utökas till äldre och personer med funktionsnedsättning, vilket redan varit uppe för diskussion vid fondens tillkomst, men regeringen ansåg att det var en alltför kraftig utvidgning. Det framfördes att kommuner, enligt socialtjänstlagen, är skyldiga att ge god omsorg till äldre samt att barn- och ungdomsområdet i fortsättningen kommer att ha behov av stöd. Vidare skulle en för stor utvidgning minska möjligheterna att göra effektiva satsningar på ett område. En begränsad utvidgning till omsorg om personer med funktionsnedsättning sågs dock som särskilt angeläget och beslutet trädde i kraft 1969. Utvidgningen var ämnad att bidra till att förhindra eller bryta personer med funktionsnedsättnings risk för isolering genom att ge dem tillfälle till samvaro och gemensamma sysselsättningar.¹⁸⁸

Arvsfondsutredningen 1992 och ny beslutande myndighet

Det dröjde till 1992 innan regeringen tillsatte ytterligare en utredning, som fick i huvuduppgift att göra en översyn av Allmänna arvsfondens ändamålsbestämmelse och eventuellt ge förslag till ändring i lagen. Utredningen redogjorde för hur fondens användningsområde under årens lopp begränsats betydligt av praxis. Under de senaste åren hade fondens medel använts huvudsakligen till nyskapande och utvecklande projekt med syfte att pröva ny verksamhet eller utveckla nya metoder i en redan etablerad verksamhet. Medel skulle alltså inte gå till reguljär verksamhet eller till löpande driftkostnader och projekten skulle bedömas kunna fortsätta i minst tre år i någon form efter den tid för vilket projektstödet lämnats. Vidare kunde stöd lämnas för lokaler och inventarier liksom vissa utbildnings- och informationsaktiviteter. Från början var kommuner eller landsting de främsta mottagarna men de senaste åren vid tidpunkt för översynen var föreningar, stiftelser och organisationer som bedriver ideell verksamhet huvudmottagare.¹⁸⁹

Utredningen resonerade i liknande termer som den föregående kring att staten och kommuner helt eller delvis övertagit ansvaret för olika verksamheter som tidigare fått stöd ur fonden. En central uppgift var därför att pröva om gällande

¹⁸⁷ SOU 1967:2.

¹⁸⁸ SOU 1967:2.

¹⁸⁹ SOU 1992:120.

ändamålsbestämmelse svarade mot den tidens rådande situation liksom framtida behov hos de olika målgrupperna.¹⁹⁰

Utredningen slog fast att fondens ändamål också i fortsättningen bör omfatta målgrupperna barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Behovet av att utveckla och stödja insatser till förmån för dessa grupper ansågs fortfarande stort trots att barn och ungdomar ansågs leva under huvudsakligen goda förhållanden i ett välorganiserat samhälle. Även om mycket gjordes för dem inom den offentliga verksamheten kunde deras behov inte tillgodoses fullt ut. Vissa grupper ansågs exempelvis mer gynnade än andra när det gällde att dra nytta av välfärden och de möjligheter som finns. Vidare lyftes barn- och ungdomsfrågor sällan upp i den allmänna debatten, och barn och ungdomar kom sällan själva till tals. De dåvarande målgrupperna hade inte ifrågasatts och det finns inte heller några andra skäl att undanta dem från möjligheten att få stöd ur fonden. Detta i kombination med en påtagligt ökad mängd ansökningar om stöd ur fonden gjorde att de befintliga målgrupperna bestod.¹⁹¹

Efter utredningen föreslogs en ny lag om Allmänna arvsfonden, vilken trädde i kraft 1994. Den hittillsvarande praxis som nämns ovan, t.ex. att stöd i första hand lämnades till nyskapande och utvecklande verksamheter av ideell karaktär, lagfästes. En ny förändring var också att en ny statlig myndighet, Arvsfondsdelegationen, inrättades. Den övergripande beslutsrätten hos regeringen låg kvar men delegationen kunde besluta om stöd efter de riktlinjer som regeringen bestämde. Det ansågs viktigt att den nya beslutsfattande myndigheten fick tillgång till den dialog som pågår mellan Regeringskansliet och berörda samhällssektorer, varför ordföranden i delegationen också fick som krav att arbeta på Regeringskansliet.¹⁹²

Allmänna arvsfonden i dag

I dag lever Allmänna arvsfonden fortfarande kvar i sin huvudsakliga och världsunika form. Det är lagfäst sedan 2004 att Arvsfondsdelegationen beslutar om all fördelning av stöd ur Allmänna arvsfonden. Regeringen utser ledamöterna vilka ska ha god kunskap om målgrupperna. Ett särskilt kansli inom Kammarkollegiet är fondens ”värdmyndighet” och handlägger stödärenden och är föredragande till ledamöterna i delegationen.¹⁹³ Fondens marknadsvärde uppgick år 2022 till 12,3 miljarder kronor.¹⁹⁴

De senaste åren har flera översyner av Allmänna arvsfonden gjorts, vilket så småningom lett fram till en ny lag 2021.¹⁹⁵ Den främsta förändringen var att man utökade med en ny målgrupp så att nu även äldre personer omfattas, vilket varit

¹⁹⁰ SOU 1992:120.

¹⁹¹ SOU 1992:120.

¹⁹² Lag (1994:243) om Allmänna arvsfonden.

¹⁹³ Prop. 2002/03:136.

¹⁹⁴ Regeringens skrivelse 2022/23:134.

¹⁹⁵ Lag (2021:401) om Allmänna arvsfonden.

föremål för diskussion sedan fondens tillkomst. Regeringen ska även fatta beslut om hur mycket medel som ska kunna delas ut kommande år och de övergripande kriterierna för att kunna få bidrag ur fonden regleras nu i lag, såsom att målgruppen ska delta i projektets planering och genomförande, projektet ska vara utvecklande för målgruppen och ha en god överlevnadspotential. Vad gäller den nya målgruppen äldre personer lyfter regeringen att det demografiska åldrandet i samhället ökar behovet av stöd till målgruppen samt att medel från fonden kan bidra till en välbehövlig idéutveckling i frågor som rör äldre. Det behövs innovativa lösningar som kan bidra till att äldre kan bibehålla full delaktighet i samhället.¹⁹⁶

När en statlig översyn gjordes 2018 redogjordes det för att belopp som finns att tillgå för stöd inte utnyttjas i sin helhet. Mellan åren 2009 och 2017 har antalet ansökningar till Allmänna arvsfonden minskat med 50 procent. Under 2009 fördelades 478 miljoner kronor och 2017 uppgick motsvarande siffra till 597 miljoner kronor. Samtidigt har bifallsfrekvensen för nya ansökningar ökat från 17 procent till 25 procent. Utredningen ansåg dock att faktumet att antalet ansökningar minskat kraftigt inte utgör ett reformbehov eftersom det bland annat kan ha att göra med Arvsfondsdelegationens förändrade arbetssätt. Enligt delegationen har det varit en medveten strategi att genom olika typer av informationsinsatser gentemot bidragssökande organisationer höja kvaliteten på inkommande ansökningar och minska antalet ansökningar med låg potential att få stöd.¹⁹⁷

Trots genomgående översyner av om Allmänna arvsfondens ändamålsbestämmelse verkligen svarar mot dagens förändrade samhälle och behov har regeringen aldrig varit nära att avveckla fonden. Större lagförändringar har dock, som tidigare nämnts ägt rum, bland annat har fler målgrupper tillkommit för att tillgodose behov på fler områden, praxis om kriterierna för stöd har lagfästs och en ny myndighet med beslutsrätt har instiftats.

¹⁹⁶ Prop. 2020/21:139.

¹⁹⁷ SOU 2018:70.

Referenslista bilaga 2

Utredningar

SOU 1925:43, *Lagberedningens förslag till revision av ärvdabalken – Förslag till lag om arv m.m.*

SOU 1967:2, *Allmänna arvsfonden – Betänkande med förslag till ändringar i arvsfonds­lagstiftningen.*

SOU 1992:120, *Allmänna arvsfonden – Betänkande av 1992 års arvsfondsutredning.*

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

Författningar

Lag (1928:281) om Allmänna arvsfonden.

Lag (1994:243) om Allmänna arvsfonden.

Lag (2021:401) om Allmänna arvsfonden.

Riksdagstryck

Prop. 1928:17, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om arv m.m.*

Prop. 2002/03:136, *Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationens organisation m.m.*

Prop. 2020/21:139, *Ett modernt regelverk för Allmänna arvsfonden.*

Regeringens skrivelse 2022/23:134, *Redovisning av fördelning av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 2022.*

Bilaga 3. Internationell utblick

Riksrevisionen har gjort en jämförande studie av åtta länder – Sverige, Finland, Danmark, Island, Norge, Frankrike, Skottland och Tyskland. Syftet är att undersöka hur arv från avlidna personer utan arvingar eller testamente fördelas i olika länder. Vi har undersökt ländernas arvsordning, förekomsten av testamenten och formkraven för testamente – faktorer som kan påverka hur mycket intäkter från arv som tillfaller det offentliga. Vi har även jämfört de offentliga intäkterna från arv och undersökt hur arven fördelas i respektive land.

Eftersom regleringar av arvsordningar och testamente ofta skiljer sig väsentligt mellan länder som tillämpar olika rättssystem, är urvalet baserat på länder som likt Sverige hör till den kontinentaleuropeiska rättstraditionen. Det kan jämföras med motsvarande angloamerikansk rätt.¹⁹⁸ Tillgängligheten till information om avlidnas arv i respektive land har även beaktats i urvalet.

En internationell jämförelse av hanteringen och användningen av avlidnas arv i andra länder bidrar med underlag för att besvara delfråga 3 i granskningen.

Arvsordning

Den legala arvsordningen i landet beskriver i vilken ordning arvingar har rätt att ta del av en avlidens persons arv om testamente saknas.¹⁹⁹ Arvingarna delas in i olika grupper, så kallade arvsklasser, där personer i den första arvsklassen står först i tur att arva. Principen innebär att det i första hand är den avlidnes bröstarvingar (barn, barnbarn och så vidare) som ärver. Om det finns personer vid liv i en tidigare arvsklass är en allmängiltig regel att personer i senare arvsklasser exkluderas från att arva. Ett arv kan alltså inte fördelas mellan olika arvsklasser.²⁰⁰

När lagstiftaren i ett land ändrar lagen så att färre grupper än tidigare inkluderas i arvsordningen ökar också logiskt antalet dödsbon som saknar arvingar.²⁰¹ Gränsen för arvsordningen, liksom sambors rätt till arv, påverkar därför i sin tur hur mycket arv som tillfaller det offentliga.

Gränsen för arvsordningen ser olika ut

Syftet med en arvsordning är att det ska gå att göra en konsekvent bedömning av hur en persons arv ska hanteras.²⁰² Vilka kriterier som bör vägleda lagstiftningen inom området är däremot inte givet. Ett vanligt tillvägagångssätt har varit att utgå från

¹⁹⁸ Reid, de Waal och Zimmermann, "Comparative Perspective", 2020, s. 741–744.

¹⁹⁹ Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 445.

²⁰⁰ Skatteverket, "Vilka ärver enligt lag?", hämtad 2023-11-01.

²⁰¹ Selmer, "Life Companionship as an Argument for Inheritance Rights: Disputing Bona Vacantia with the Danish State", 2020, s. 241.

²⁰² Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 445.

medborgares förmodade samhörighet med familj och släkt. Eftersom lagstiftaren inte har möjlighet att identifiera alla medborgares faktiska samhörighet är det den genomsnittliga viljan i samhället som vägleder samtidigt som lagstiftaren också ofta färgas av historiska och sociala faktorer. Följaktligen skiljer sig gränsen för arvsordningen mellan tid och rum, vilket bidrar till en viss variation mellan länder.²⁰³

Tabell 8 Antalet arvsklasser

Land	Antal arvsklasser	Sista arvsklassen i arvsordningen	Kusiner har legal arvsrätt
Sverige	Tre	Mor- och farföräldrar, föräldrars syskon ²⁰⁴	Nej
Danmark	Tre	Mor- och farföräldrar, föräldrars syskon ²⁰⁵	Nej
Finland	Tre	Mor- och farföräldrar, föräldrars syskon ²⁰⁶	Nej
Island	Tre	Mor- och farföräldrar, föräldrars syskon ²⁰⁷	Nej
Norge	Tre	Mor- och farföräldrar, föräldrars syskon, kusiner ²⁰⁸	Ja
Frankrike	Fyra	Mor- och farföräldrar, föräldrars syskon, kusiner ²⁰⁹	Ja
Tyskland	Fyra	Gammelmor- och gammelfarföräldrar ²¹⁰	Ja
Skottland	Ingen begränsning ²¹¹	-	Ja

Antalet arvsklasser varierar mellan de länder som är föremål för studien. En tydlig skiljelinje mellan ländernas gräns för arvsordningen går vid arvsrätten för kusiner. Hälften av länderna inkluderar kusiner i arvsordningen, se tabell 8.

²⁰³ Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 447.

²⁰⁴ 2 kap. 1–3 §§ och 4 § ärvdabalken (1958:637).

²⁰⁵ Borger.dk, "Arveregler og afgifter", hämtad 2023-10-24.

²⁰⁶ Suomi.fi, "Delning av arv – När en närstående avlider", hämtad 2023-10-24.

²⁰⁷ Island.is, "Inheritance and Estates", hämtad 2023-10-26.

²⁰⁸ Norges domstoler, "Hvem er arvinger?", hämtad 2023-10-26.

²⁰⁹ Service-Public.fr, "Quelles sont les règles pour hériter?", hämtad 2023-10-27.

²¹⁰ European Justice, "Succession – Germany", hämtad 2023-10-27.

²¹¹ Succession (Scotland) Act 1964.

Generellt finns en tendens att gå bort från de mer historiskt liberala gränserna, för att inte riskera att ett arv tillfaller en alltför avlägsen släkting utan sannolik samhörighet.²¹² Sverige var tidigt i denna utveckling när antalet arvsklasser begränsades och kusiner och avlägsnare släktingar uteslöts från arvsrätt 1928. Lagstiftaren menade att arv till följd av blodsband inte var tillräckligt berättigat utan att det också skulle finnas en social och ekonomisk samhörighet.²¹³ Samma begränsning för kusiner och avlägsnare släktingar skedde senare i Island 1962²¹⁴, i Danmark 1963²¹⁵ och i Finland 1966²¹⁶.

En liknande utveckling har dock inte ägt rum i alla länder. I Norge, Frankrike och Tyskland ingår fortfarande kusiner i arvsordningen liksom i Skottland där arvsordningen är obegränsad. I Norge har blodsbandet till kusiner setts som tillräckligt starkt för att legitimera arvsrätt när det inte finns närmare släktingar. Att inkludera kusiner i arvsordningen säkerställer också att arv tillfaller och gynnar en yngre generation, vilket anses välkommet.²¹⁷

Samboskap och en större variation av familjekonstellationer

I Sverige uppskattas minst en tredjedel av alla par bo tillsammans i samboskap utan att vara gifta.²¹⁸ Medborgares förmodade samhörighet är, som tidigare nämnt, det som vanligtvis väglett lagstiftare i bestämmelser om arv. Trots det åtnjuter sambor ytterst sällan legal arvsrätt likt maka eller make.²¹⁹

Även om länder sällan erkänner full arvsrätt till sambor ger några länder i urvalet visst skydd, se tabell 9. Sambors rätt till arv kan på så sätt påverka de intäkter från arv som tillfaller det offentliga när legala arvtagare eller testamente saknas, om än i begränsad omfattning.

²¹² Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 476.

²¹³ Prop. 1928:17, s. 76.

²¹⁴ Frumvarp til erfðalaga. Lagt fyrir Alþingi á 81. löggjafarþingi, 1960–1961.

²¹⁵ Selmer, "Life Companionship as an Argument for Inheritance Rights: Disputing Bona Vacantia with the Danish State", 2020, s. 236.

²¹⁶ Agell, "Bör kusiner få ärva?", 2003, s. 10.

²¹⁷ Scherpe, "Intestate Succession in the Nordic Countries", 2015, s. 312.

²¹⁸ Brattström och Singer, *Rätt arv: Fördelning av kvarlåtenskap*, 2023, s. 61.

²¹⁹ Brattström och Singer, *Rätt arv: Fördelning av kvarlåtenskap*, 2023, s. 213.

Tabell 9 Arvsrätt för sambor

Land	Sambor har legalarvsrätt
Sverige	Nej, men skyddas av sambolagen ²²⁰
Danmark	Nej ²²¹
Finland	Nej ²²²
Island	Nej ²²³
Norge	Delvis, om det finns gemensamma barn ²²⁴
Frankrike	Nej ²²⁵
Skottland	Nej, men registrerad partner ²²⁶
Tyskland	Nej ²²⁷

I Sverige, Norge och Skottland åtnjuter sambor vissa rättigheter. Norge har gått längst och ger sedan 2008 delvis arvsrätt till sambor, upp till ett visst basbelopp, om det finns gemensamma barn.²²⁸ I Sverige skyddas sambor av sambolagen, vilket bland annat ger den efterlevande sambon rätt till hälften av samboegendomen. Ingen arvsrätt ges till övrig egendom.²²⁹ I Skottland kan alla par sedan 2021 ingå registrerat partnerskap och åtnjuta samma rättigheter som vid ett äktenskap.²³⁰

Den stadigt ökande andelen sambor ökar pressen på lagstiftare att modernisera arvslagarna. Samtidigt försvårar samhällsutvecklingen för lagstiftare att formulera en arvsrätt som tar hänsyn till en variation av familjekonstellationer.²³¹ En utmaning är att definiera vem som är sambo i arvsrättslig mening och avgöra hur mycket hen har rätt till.²³² Det har tidigare hävdats att det inte finns något behov av att skydda fler personer eftersom den avlidne har varit fri att upprätta testamente till dem hen stått nära – sambo, styvbarn, vänner m.m. Samtidigt är det ett faktum att det är många som inte upprättar testamente²³³, liksom många som felaktigt tror att de skyddas av arvslagar likt äkta makar.²³⁴

²²⁰ Sambolagen (2003:376).

²²¹ Borger.dk, "Arveregler og afgifter", hämtad 2023-10-24.

²²² Suomi.fi, "Delning av arv – När en närstående avlider", hämtad 2023-10-24.

²²³ Island.is, "Inheritance and Estates", hämtad 2023-10-26.

²²⁴ Government.no, "Marriage and relationships", hämtad 2023-10-23.

²²⁵ European Justice, "Succession – France", hämtad 2023-10-23.

²²⁶ The Scottish Government, *Consultation on the Law of Succession*, 2019.

²²⁷ Zimmermann, "Intestate Succession in Germany", 2015, s. 218

²²⁸ Government.no, "Marriage and relationships", hämtad 2023-10-23.

²²⁹ 8 § sambolagen (2003:376).

²³⁰ Scottish Government, "Family law – Civil partnership", hämtad 2023-11-02.

²³¹ Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 448.

²³² Christandl, "Succession rights for cohabitants", 2020, s. 139.

²³³ Christandl, "Succession rights for cohabitants", 2020, s. 139.

²³⁴ Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 506.

Testamente

Ett testamente är ett juridiskt dokument som en person kan välja att skriva för att bestämma vem eller vilka som ska arva hans eller hennes egendom.²³⁵ Den som ärver på grund av ett testamente kallas för testamentarisk arvinge.²³⁶ Det skiljer sig från andra rättsliga avtal då det aktualiseras först när en person avlider och inte längre kan tillfrågas om sina intentioner. Trots att länder i västvärlden sällan tillämpar formkrav på rättsliga avtal finns ofta vissa formkrav på testamenten, för att säkerställa den avlidnes vilja, i regel obligatoriska.²³⁷

Genom ett testamente kan arvlåtaren delvis sätta den legala arvsordningen åt sidan.²³⁸ Om en person avlider utan att ha upprättat ett testamente bör presumptionen vara att hen uppfattat landets arvsordning som legitim, det vill säga att arvet tillfaller en arvsfond eller statens budget om arvingar saknas. Med alltmer komplexa familjekonstellationer, som är trenden i många länder, blir det upp till den enskilde att genom ett giltigt och uppdaterat testamente ombesörja att arvet fördelas såsom hen vill. Det ställer också krav på att testamenten är giltiga och uppdaterade.

I Sverige kan som mest hälften av arvet testamenteras om den avlidne är gift eller har bröstarvingar.²³⁹ En person som inte är gift och som helt saknar arvingar kan välja att testamentera hela arvet eller låta det hanteras av det offentliga. Andelen av befolkningen som saknar arvingar och som upprättar testamente kan således påverka hur mycket arv som tillfaller det offentliga.

Faktorer som påverkar antal testamenten

Officiell statistik över andel av befolkningen som upprättar testamente i olika länder saknas och det är därför svårt att presentera aktuell och tillförlitlig statistik. I länder med civil law som rättssystem, det vanligaste i västvärlden, är det uppskattningsvis 30 procent eller färre som upprättar testamente.²⁴⁰ En svensk studie från 2002 visar att 24 procent av avlidna personer upprättat ett testamente i Sverige.²⁴¹ I Tyskland låg siffrorna på 25–35 procent²⁴² och i Frankrike på 15 procent, betydligt lägre än snittet.²⁴³ I dag är siffrorna sannolikt högre på grund av ett ökat intresse för att testamentera till välgörenhetsorganisationer, en allmän ökning av förmögenhet och

²³⁵ Skatteverket, "Arv enligt testamente", hämtad 2023-11-06.

²³⁶ Brattström och Singer, *Rätt arv: Fördelning av kvarlåtenskap*, 2023, s. 92.

²³⁷ Reid, de Waal och Zimmermann, "Testamentary Formalities in Historical and Comparative Perspective", 2011, s. 433.

²³⁸ Brattström och Singer, *Rätt arv: Fördelning av kvarlåtenskap*, 2023, s. 92.

²³⁹ Elinder m.fl., "Mindre arbete, högre inkomster – arvingens lott", 2011, s. 73.

²⁴⁰ Reid, de Waal och Zimmermann, "Testamentary Formalities in Historical and Comparative Perspective", 2011, s. 435.

²⁴¹ Elinder m.fl., "The last will: Estate divisions as a testament of to whom altruism is directed", 2021.

²⁴² Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 444.

²⁴³ Reid, de Waal och Zimmermann, "Testamentary Formalities in Historical and Comparative Perspective", 2011, s. 435.

det växande antalet ensamstående utan barn – centrala faktorer som får människor att testamentera.²⁴⁴

Dessa faktorer förklarar inte nödvändigtvis varför testamentsfrekvenser skiljer sig åt mellan länder. Faktorer som påverkar hur mycket intäkter från arv som tillfaller det offentliga när arvingar saknas kan också bero på hur nöjd befolkningen är med arvsordningen i landet, det vill säga hur arvet fördelas om man avstår från att testamentera. Vidare kan formkrav och förekomsten av testamentsregister påverka, dels hur svårt det är att upprätta ett testamente, dels om det registreras och bevaras.²⁴⁵

Olika formkrav för testamenten

Länder ställer olika höga formkrav för testamenten, det vill säga när de ska anses vara giltiga eller inte enligt lag. De tre vanligast förekommande formkraven är holografiska, bevittnade och noterade testamenten. För ett holografiskt testamente är formkravet lägre och i korta drag uppfyllt om det är skriftligt utfärdat av arvlåtaren själv. För ett bevittnat testamente behöver det även vara underskrivet av vittnen, oftast två. För ett noterat testamente är formkravet högre och uppfyllt om det är bestyrkt av en neutral institution, oftast en domstol.²⁴⁶

Tabell 10 Accepterade former av testamente

Land	Accepterade former av testamenten	Offentligt testamentsregister
Sverige	Bevittnade ²⁴⁷	Nej
Danmark	Bevittnade och noterade ²⁴⁸	Ja
Finland	Bevittnade ²⁴⁹	Nej
Island	Bevittnade och noterade ²⁵⁰	Ja
Norge	Bevittnade ²⁵¹	Ja
Frankrike	Holografiska, noterade och internationella ²⁵²	Ja
Skottland	Bevittnade ²⁵³	Ja
Tyskland	Holografiska och noterade ²⁵⁴	Ja

²⁴⁴ Pintens, "Testamentary Formalities in France and Belgium", 2011, s. 57.

²⁴⁵ Brattström och Singer, *Rätt arv: Fördelning av kvarlåtenskap*, 2023, s. 108–111.

²⁴⁶ Reid, de Waal och Zimmermann, "Testamentary Formalities in Historical and Comparative Perspective", 2011, s. 433–434.

²⁴⁷ Regeringskansliet, "Arvsrätt", hämtad 2023-10-12.

²⁴⁸ Borger.dk, "Testamente", hämtad 2023-10-09.

²⁴⁹ Suomi.fi, "Att upprätta ett testamente", hämtad 2023-10-09.

²⁵⁰ Chapter 5, Article 40. Inheritance Act No. 8, 14 March 1962.

²⁵¹ NOU 2014:1, s. 94.

²⁵² The European e-Justice Portal, "Succession – France," hämtad 2023-10-09.

²⁵³ Citizen advice Scotland, "Wills", hämtad 2023-10-09.

²⁵⁴ The European e-Justice Portal, "Succession – Germany", hämtad 2023-10-09.

Bevittnade testamenten är det vanligaste formkravet bland länderna, se tabell 10. I Sverige, Finland, Norge och Skottland accepteras endast denna form. De är förhållandevis enkla att upprätta men ett problem är att vittnen kan avlida eller av annan anledning inte kan höras om testamentet bestrids i ett senare skede.²⁵⁵ Av den anledningen har Skottland minskat antalet vittnen till ett.²⁵⁶

Noterade testamenten är något ovanligare bland länderna. De beskrivs som säkrare men kan också uppfattas som krångligare.²⁵⁷ I Danmark, där både bevittnade och noterade testamenten accepteras, är dock mer än 90 procent av alla testamenten noterade. En anledning skulle kunna vara att Danmark sedan länge har ett offentligt register där noterade, ej bevittnade, testamenten registreras och bevaras.²⁵⁸

Ett offentligt register medför störst sannolikhet att testamenten dels hittas, dels förvaras säkert utan risk för att handlingen på något sätt förstörs.²⁵⁹ Sverige och Finland är de enda länderna i urvalet som saknar ett offentligt register för testamenten.²⁶⁰ Ovannämnda faktorer kan i olika grad påverka hur många testamenten som både upprättas, hittas och anses giltiga, och i sin tur hur mycket arv som tillfaller det offentliga.

Hanteringen av arv som tillfaller det offentliga

När personer avlider utan att efterlämna legala arvingar eller testamente behöver tillgångar från dödsboet hanteras av det offentliga. Frågan om vad tillgångarna ska gå till, om de exempelvis ska tillfalla statsbudgeten, kommunen där den avlidne bodde eller öronmärkas för särskilda ändamål, har varit föremål för debatt under århundraden.²⁶¹ I de flesta länder världen över går arven till statens budget.²⁶²

En konsekvens av att begränsa arvsordningen är att det kvarstår mer pengar från dödsbon varje år som behöver hanteras av det offentliga. Hälften av länderna i urvalet har utslutit kusiner och avlägsnare släktingar från att ärva (se tabell 8) vilket gjort att länderna på nytt behövt ta ställning till hur arv ska fördelas då det medför att mer medel tillfaller det offentliga. Sverige är dock det enda landet, av de länder som utslutit kusiner och avlägsnare släktingar, som oavkortat låter arv gå till något annat än statsbudgeten.

²⁵⁵ Reid, de Waal och Zimmermann, "Testamentary Formalities in Historical and Comparative Perspective", 2011, s. 436–437.

²⁵⁶ Reid, de Waal och Zimmermann, "Testamentary Formalities in Historical and Comparative Perspective", 2011, s. 465.

²⁵⁷ Reid, de Waal och Zimmermann, "Testamentary Formalities in Historical and Comparative Perspective", 2011, s. 433–434.

²⁵⁸ Borger.dk, "Testamente", hämtad 2023-10-09.

²⁵⁹ Skatteverket, *Ett frivilligt testamentsregister i offentlig regi*, 2022, s. 26.

²⁶⁰ Skatteverket, *Ett frivilligt testamentsregister i offentlig regi*, 2022, s. 15.

²⁶¹ Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 478.

²⁶² Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 478.

Fördelning av arv i respektive land

Tabell 11 Fördelning av arv i respektive land

Land	Placering av arv 2022	Öronmärkta för särskilt ändamål
Sverige	Arvsfond ²⁶³	Ja (barn, ungdomar, personer med funktionsnedsättning och äldre)
Danmark	Statsbudget ²⁶⁴	Nej
Finland	Statsbudget ²⁶⁵	Delvis (kommuner kan ansöka för att gynna sociala eller kulturella ändamål)
Island	Statsbudget ²⁶⁶	Nej
Norge	Barn- och ungdomsförbund ²⁶⁷	Ja (barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning)
Frankrike	Stiftelse ²⁶⁸	Ja (kulturarv)
Skottland	Statsbudget ²⁶⁹	Nej
Tyskland	Statsbudget ²⁷⁰	Nej

Fördelning av arv till särskilda ändamål

Hur länder fördelar arv varierar. I tre, delvis fyra, länder är arv öronmärkta för särskilda ändamål, se tabell 11. Sverige är som tidigare nämnt internationellt unikt med en arvsfond där arvsmedel också finansierar förvaltning och administration.²⁷¹ Island upprättade en liknande arvsfond 1952 men sedan en lagändring 2000 går pengarna till statsbudgeten (se vidare utveckling i nästa avsnitt).²⁷²

Norges öronmärkning är mest lik Sveriges då arv går till en paraplyorganisation för barn- och ungdomsorganisationer, där verksamheter för barn med funktionsnedsättning är prioriterade. Norge har dock valt att inte upprätta en avskild fond, med tillkommande administration och förvaltning, utan arvspengarna går i stället direkt till paraplyorganisationen med ansvar för bidragsgivning.²⁷³ Bidragsgivningen är inte heller lika omfattande som i Sverige då högst 400 000 norska kronor per projekt betalas ut. I Sverige finns ingen gräns men år 2022 betalades i genomsnitt 2 miljoner kronor ut i projektbidrag för ett verksamhetsår.²⁷⁴ I Frankrike går efterlämnat arv till en stiftelse för främjandet av kulturarv. I Finland

²⁶³ Allmänna arvsfonden, "Fondens historia", hämtad 2023-10-16.

²⁶⁴ 18 kap. 95 § Arveloven (LBK nr 1347 af 15/06/2021).

²⁶⁵ 5 kap. 2 § Ärvdabalk (5.2. 1965/40).

²⁶⁶ 3. gr. Lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 2001 (Lög nr 174 21. desember 2000).

²⁶⁷ 10 kap. § 76 Arveloven (LOV-2019-06-14-21).

²⁶⁸ Fondation du Patrimoine, "Notre Histoire", hämtad 2023-10-17.

²⁶⁹ King's and Lord Treasurer's Remembrancer, "What is an estate?", hämtad 2023-10-23.

²⁷⁰ European Justice, "Succession – Germany", hämtad 2023-10-23.

²⁷¹ Dir. 2017:68, s. 1.

²⁷² 3. gr. Lög um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 2001 (Lög nr 174 21. desember 2000).

²⁷³ Tilskudd.no, "Aktivitetsstøtte – Herreløs arv", hämtad 2023-10-19.

²⁷⁴ Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2022*, s. 27.

går de till staten varpå berörda kommuner meddelas och kan ansöka om att ta över arv till förmån för kulturella eller sociala ändamål.²⁷⁵

Bakgrunden till en öronmärkning av arvsmedel kommer från ett generellt missnöje med att staten är den sista legala arvingen. Det är svårt att motivera statens arvsrätt med hänvisning till tanken på social samhörighet eller den avlidnes "förmodade vilja". Dessutom går det att argumentera för att det allmännas intresse redan tillvaratas genom skyldigheten att betala skatt, liksom i vissa länder även arvsskatt.²⁷⁶ Ett alternativ är därför att låta pengarna gå till allmännyttiga ändamål som personer mer sannolikt skulle legitimera. Svårigheten i att lyckas identifiera och verkställa en persons förmodade vilja utan ett testamente kvarstår dock. I Tyskland har förslag om att låta arv tillfalla en välgörenhetsstiftelse, särskilt en sådan som har betydelse för den avlidne eller åtminstone hans hemort, föreslagits men inte hörtsammats. Mer individuella lösningar innebär i regel ett administrativt kostsamt arbete och riskerar att bli oproportionerliga i relation till arvets storlek.²⁷⁷

Ytterligare ett alternativ, som använts i Finland, är att låta arv tillfalla den avlidnes hemkommun som ofta ansvarar för en stor del av befolkningens närmsta samhällsservice såsom skola, socialtjänst och äldreomsorg. Hemkommunen kan ansöka om att ta över egendom för sociala eller kulturella ändamål: utbildning eller småbarnspedagogik eller kultur-, ungdoms-, biblioteks- eller idrottstjänster.²⁷⁸ År 2022 behöll staten 33 procent av arven medan 52 procent gick till kommuner och 14 procent till särskilt närstående personer.²⁷⁹ I Sverige har flera motioner lämnats om att decentralisera förvaltningen av Allmänna arvsfonden till den avlidnes hemkommun för att öka förtroendet. De huvudsakliga invändningarna har varit att arvsmedel riskerar att flyta in oregelbundet till kommuner liksom minska fondens betydelse eftersom beloppen i allmänhet skulle bli alltför små för att kunna nyttjas på ett effektivt sätt.²⁸⁰

Fördelning av arv till staten

I fem länder i urvalet går arv utan arvingar eller testamente till staten, vilket ur ett vidare internationellt perspektiv är det vanligaste tillvägagångssättet.²⁸¹ Det innebär i regel att arvsmedel inte öronmärks utan tillfaller statens budget, ofta under en post för "övriga intäkter". Det kan delvis motiveras av att det råder testamentsfrihet, det vill säga möjlighet att fördela sitt arv. Det är således inte helt rättfärdigat att belasta staten med en uppgift som den avlidne kunde ha utfört själv och mer effektivt genom

²⁷⁵ 5 kap. 2 § Ärvdabalk (5.2. 1965/40).

²⁷⁶ Zimmermann, "Intestate Succession in Germany", s. 194.

²⁷⁷ Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 480.

²⁷⁸ Mejl från Valtiokonttori i Finland, 2023-04-21.

²⁷⁹ Valtiokonttori.fi, "Statistik om övriga tjänster", hämtad 2023-11-02.

²⁸⁰ SOU 1992:120, s. 93–94.

²⁸¹ Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 478.

att testamentera.²⁸² Ett problem, som tidigare nämnt, är dock att det är förhållandevis få som skriver testamente och svårt att säkert identifiera orsaken.²⁸³

I Danmark går pengarna till statsbudgeten men frågan om att upprätta en arvsfond likt Sveriges har utretts av staten 2006.²⁸⁴ Utredningen ansåg dock det mer nödvändigt att medel som tillfaller staten används för de ändamål som vid varje given tidpunkt har störst behov av stöd, i kontrast till en öronmärkning. Inom ramen för en arvsfond kommer det inte nödvändigtvis finnas en överensstämmelse mellan de ändamål som har störst stödbehov och de ändamål som kan få stöd enligt arvsfondens bestämmelser. Dessutom skulle inrättandet av en arvsfond medföra betydande utgifter för förvaltningen av fonden m.m.²⁸⁵ Det är inte heller helt klart varför exempelvis en arvsfond ska inrättas när det redan finns ett system för att hantera statliga bidrag som exempelvis ges till civilsamhället.²⁸⁶

Islands arvsfond avvecklades år 2000 utifrån ett liknande resonemang.²⁸⁷ Fonden kom till 1952 och medel gick till bidrag för inrättandet av arbetslokaler, ateljéer och utrustning till personer med funktionsnedsättning. Till skillnad från i Sverige gick även arvskatt till arvsfonden i Island.²⁸⁸ Den dåvarande statsministern uttalade sig om avvecklingen och anförde att kommuner övertagit ansvaret för funktionshinderfrågor inom ramen för den allmänna socialtjänsten. Fondens roll i samhället ansågs därför avslutad.²⁸⁹

Arv från avlidna utan arvingar eller testamente varierar i hög grad mellan länderna, se tabell 12. En tydlig skiljelinje går dock mellan de länder som inkluderar kusiner och avlägsnare släktingar i arvsordningen och de länder som valt att begränsa deras arvsrätt. Norge, Frankrike och Skottland inkluderar kusiner och avlägsnare släktingar (tabell 8) och har, som förväntat, avsevärt lägre intäkter från arv per capita.

²⁸² Reid, de Waal och Zimmermann, "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", 2015, s. 480.

²⁸³ Reid, de Waal och Zimmermann, "Testamentary Formalities in Historical and Comparative Perspective", 2011, s. 433–434.

²⁸⁴ Bet. Nr 1473/2006.

²⁸⁵ Bet. Nr 1473/2006, s. 345.

²⁸⁶ Röthel, "Stiftungserbrecht statt Staatserbrecht?", 2007, s. 207.

²⁸⁷ Frumvarp till laga. 370/126 löggjafarþing 2000–2001.

²⁸⁸ Lög um ráðstöfun erfðafjárskatts og erfðafjár ríkissjóðs til vinnuheimila 1952 nr. 12.

²⁸⁹ Þingtíðindi, 39. fundur, 126. lþ.

Tabell 12 Arv som tillfaller staten i respektive land, totalt och per invånare

Land	Arv från avlidna utan arvingar eller testamente (MSEK)	Arv per capita (SEK)
Sverige	720 (2022) ²⁹⁰	68
Danmark	160 (2022) ²⁹¹	27
Finland	280 (2022) ²⁹²	50
Island	-	-
Norge	20 (2022) ²⁹³	3
Frankrike	110 (2021) ²⁹⁴	2
Skottland	50 (2022) ²⁹⁵	8
Tyskland	-	-

Not. Arvsintäkter är omvandlade från respektive lands valuta till SEK och avrundade till tiotals miljoner kronor.

Danmark som likt Sverige, Finland och Island har begränsat arvsordningen sticker ut i jämförelse. Arven uppgår till 28 kronor per capita, vilket är avsevärt lägre än i Sverige och Finland. I Danmark, liksom Island, accepteras noterade testamenten och möjligheten att registrera sitt testamente i ett offentligt register finns. En möjlig förklaring är att fler testamenten, till följd av detta, upprättas korrekt och hittas. I Danmark går även arv uteslutande till statsbudgeten. Ytterligare en förklaring skulle kunna vara att fler bemödar sig om att upprätta ett testamente. Det kan bero på ett missnöje hos befolkningen med att staten kvalificerar sig som en arvtagare, utifrån tanken om att social samhörighet och den avlidnes "förmodade vilja" bör vägleda lagstiftaren.²⁹⁶

Det land som 2022 har högst intäkter från arv är Sverige med totalt 720 miljoner kronor, 68 kr per capita. På samma sätt som att Danmark möjligtvis har lägre intäkter på grund av att arven inte öronmärks, skulle en förklaring kunna vara att befolkningen i Sverige är nöjd med att arv kan tillfalla Allmänna arvsfonden. År 2019 visade en undersökning att 85 procent visste att arv går till Allmänna arvsfonden om arvingar och testamente saknas; för personer över 65 år var siffran 95 procent²⁹⁷, vilket visar på en relativt hög medvetenhet.

Ideella föreningar och stiftelser har beskrivits som symboliska för nya former av social samhörighet bortom familjesammanhang. Det gör att föreningar och stiftelser hamnar direkt efter släktingar i kedjan av möjliga förmånstagare till arv när arvingar

²⁹⁰ Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse*, 2022, s. 18.

²⁹¹ Finansministeriet, *Forslag til finanslov for finansåret 2024*, 2024, s. 48.

²⁹² Valtiokonttori.fi, "Statistik om övriga tjänster", hämtad 2023-11-02.

²⁹³ Prop. 1 S (2022–2023). Kap. 315 Frivillighetsformål. Post 75.

²⁹⁴ Mejl från Department of International Relations, External Audits and the Francophonie, 2023-03-22.

²⁹⁵ Queen's and Lord Treasurer's Remembrancer, *Annual Report and Accounts for the year ended 31 March 2022*, s. 4.

²⁹⁶ Zimmermann, "Intestate Succession in Germany", s. 194.

²⁹⁷ Mejl från Hjärnfonden, 2023-09-28.

och testamente saknas.²⁹⁸ Det går också i linje med de relativt höga intäkterna i Island. Aktuella uppgifter saknas men 2001 hade Island 20 miljoner i intäkter, 47 kr per capita.²⁹⁹ Under den perioden gick fortfarande arv till en allmän arvsfond, likt i Sverige, vilket skulle kunna vara en förklarande faktor.

²⁹⁸ Röthel, "Stiftungserbrecht statt Staatserbrecht?", 2007, s. 203.

²⁹⁹ Frumvarp till laga. 370/126 löggjafarþing 2000–2001.

Referenslista bilaga 3

Litteratur

- Agell, A., "Bör kusiner få ära?" i: Jareborg, N. (red), *Familjerättsliga studier – vänbok till Åke Saldeen*, Iustus, 2003.
- Brattström, M. & Singer, A., *Rätt arv: fördelning av kvarlåtenskap*, uppl. 6, Iustus, 2023.
- Christandl, G., "Succession rights for cohabitants", *Edinburgh Law Review*, vol 24, nr 1, 2020.
- Elinder, M., Engström, P., & Erixson, O., "The last will: Estate divisions as a testament of to whom altruism is directed", *Plos one*, vol 16, nr 7, 2021.
- Elinder, M., Erixson, O., & Ohlsson, H., "Mindre arbete, högre inkomster – arvingens lott", *Ekonomisk Debatt*, vol. 39, nr 4, 2011.
- Pintens, W., "Testamentary Formalities in France and Belgium", i: Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R. (red), *Comparative succession law: Volume I, Intestate Succession*, Oxford University Press, 2011.
- Scherpe, J. M., "Intestate Succession in the Nordic Countries", i: Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R. (red), *Comparative succession law: Volume II, Intestate Succession*, Oxford University Press, 2015.
- Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R., "Comparative Perspectives", i: Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R. (red), *Comparative Succession Law: Volume III: Mandatory Family Protection*, Oxford University Press, 2020.
- Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R., "Intestate Succession in Historical and Comparative Perspective", i: Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R. (red), *Comparative succession law: Volume II, Intestate Succession*, Oxford University Press, 2015.
- Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R., "Testamentary Formalities in Historical and Comparative Perspective", i: Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R. (red), *Comparative succession law: Volume I, Intestate Succession*, Oxford University Press, 2011.
- Röthel, A., "Stiftungserbrecht statt Staatserbrecht?" i: Mager, M. (red), *Non Profit Law Yearbook 2007*, Carl Heymanns Verlag, 2007.
- Selmer, B., "Life Companionship as an Argument for Inheritance Rights: Disputing Bona Vacantia with the Danish State", i: Nijhoff, B. (red), *Nordic Inheritance Law through the Ages*, Brill, 2020.

Zimmermann, R., "Intestate Succession in Germany", i: Reid, K. G., De Waal, M. J. & Zimmermann, R. (red), *Comparative succession law: Volume II, Intestate Succession*, Oxford University Press, 2015.

Utredningar och rapporter

Allmänna arvsfonden, *Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2022*, Allmänna arvsfonden, 2023.

Bet. Nr 1473/2006, Betænkning om revision af arvelovgivningens m.v.

NOU 2014:1.

SOU 1992:120, *Allmänna Arvsfonden*.

Skatteverket, *Ett frivilligt testamentsregister i offentlig regi*, dnr 8-1251843, Skatteverket, 2022.

The Scottish Government, *Consultation on the Law of Succession*, 2019.

Queen's and Lord Treasurer's Remembrancer, *Annual Report and Accounts for the year ended 31 March 2022*, 2022.

Författningar

Arveloven (LBK nr 1347 af 15/06/2021).

Arveloven (LOV-2019-06-14-21).

Inheritance Act No. 8, 1962.

Lög nr. 12/1952 um ráðstöfun erfðafjárskatts og erfðafjár ríkissjóðs til vinnuheimila [lagen om tilldelning av arvsskatt och arvspengar från Statskontoret till arbetslokaler].

Lög nr. 174 21/2000 um ráðstafanir í ríkisfjármálum á árinu 2001 [lagen om finanspolitiska åtgärder 2001].

Umsögn um frumvarp till laga. 370/126 löggjafarþing 2000–2001 [kommentar till propositionen om skatteåtgärder år 2001].

Sambolagen (2003:376).

Succession (Scotland) Act 1964.

Ärvdabalk (1958:637).

Ärvdabalk 40/1965.

Frumvarp til erfðalaga 1960-1961/295 [lagförslag till arvsrätt].

Riksdagstryck

Dir. 2017:68, *En översyn av regelverket för Allmänna arvsfonden*.

Forslag til finanslov for finansåret 2024, Finansministeriet.

Þingtíðindi, 39. fundur, 126. lþ, *Ráðstafanir í ríkisfjármálum 2001* [finanspolitiska átgarðer 2001].

Prop. 1928:17, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om arv m.m.

Prop. 1 S (2022-2023), *For Budsjettåret 2023*.

Webbsidor

Allmänna arvsfonden, "Fondens historia", <https://www.arvsfonden.se/om-allmanna-arvsfonden/arv-som-utvecklar-sverige/fondens-historia>, hämtad 2023-10-02.

Borger.dk, "Arveregler og afgifter", <https://www.borger.dk/oekonomi-skat-su/Oekonomi-i-familien/Gaver-og-arv/Arveregler-og-afgifter>, hämtad 2023-10-24.

Borger.dk, "Testamente", <https://www.borger.dk/oekonomi-skat-su/Oekonomi-i-familien/Gaver-og-arv/Testamente>, hämtad 2023-11-27.

Citizen Advice Scotland, "Wills", <https://www.citizensadvice.org.uk/scotland/family/death-and-wills/wills-s/>, hämtad 2023-10-09.

European Justice, "Succession – France", <https://e-justice.europa.eu/166/EN/succession?FRANCE&member=1>, hämtad 2023-10-23.

European Justice, "Succession – Germany", <https://e-justice.europa.eu/166/EN/succession?GERMANY&member=1>, hämtad 2023-10-27.

Fondation du Patrimoine, "Notre Histoire", <https://www.fondation-patrimoine.org/fondation-du-patrimoine/qui-sommes-nous/notre-histoire>, hämtad 2023-10-17.

Government.no, "Marriage and relationships", <https://www.regjeringen.no/en/topics/families-and-children/innsiktsartikler/marriage-and-cohabitation1/id670495/>, hämtad 2023-10-23.

King's and Lord Treasurer's Remembrancer, "What is an estate?", <https://www.kltr.gov.uk/ultimus-haeres/what-is-an-estate-ultimus-haeres/>, hämtad 2023-10-23.

Norges domstoler, "Hvem er arvinger?", <https://www.domstol.no/no/dodsfall-arv-og-skifte/hvem-er-arvinger/>, hämtad 2023-10-26.

Regeringskansliet, "Dödsfall och arv", <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/familjeratt/dodsfall-och-arv/>, hämtad 2023-10-12.

Island.is, "Inheritance and Estates", <https://island.is/en/inheritance-issues>, hämtad 2023-10-26.

Tilskudd.no, "Aktivitetsstøtta – Herreløs arv", <https://tilskudd.dfo.no/ordning/DT-0007>, hämtad 2023-10-19.

Scottish Government, "Family law – Civil partnership", <https://www.gov.scot/policies/family-law/civil-partnership/>, hämtad 2023-11-02.

Service-Public.fr, "Quelles sont les règles pour hériter?", <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2529>, hämtad 2023-10-27.

Skatteverket, "Arv enligt testamente", <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.15/340785.html>, hämtad 2023-11-06.

Skatteverket, "Vilka ärver enligt lag?", <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.15/340740.html>, hämtad 2023-11-01.

Suomi.fi, "Att upprätta ett testamente", <https://www.suomi.fi/medborgare/att-skota-ekonomin/planering-av-den-egna-ekonomin/guide/testament/att-uppratta-ett-testamente>, hämtad 2023-10-09.

Suomi.fi, "Delning av arv – När en närstående avlider", <https://www.suomi.fi/guider/nar-en-narstaende-avliden/den-avlidenes-egendom/delning-av-arv>, hämtad 2023-10-24.

Valtiokonttori.fi, "Statistik om övriga tjänster", <https://www.valtiokonttori.fi/sv/statistik-och-rapporter/statistik-om-ovriga-tjanster/>, hämtad 2023-11-02.

Allmänna arvsfonden – pengar som söker mening (RIR 2024:2)

Riksrevisionen har granskat Allmänna arvsfonden. Granskningen visar att systemet med Allmänna arvsfonden varken fungerar ändamålsenligt eller effektivt. De brister som Riksrevisionen funnit i granskningen i kombination med det faktum att tiden sprungit ifrån själva förutsättningarna för systemet med en fristående arvsfond medför att Riksrevisionen bedömer att en process bör inledas med målet att avveckla systemet med Allmänna arvsfonden.

Riksrevisionens granskning visar bland annat att det finns en historik av ekonomisk brottslighet, organiserad brottslighet och demokratihotande brottslighet bland anställda och firmatecknare i pågående arvsfondsprojekt. Både projektaktiva personer och själva organisationerna som fått projektbidrag ur Allmänna arvsfonden är dessutom kraftigt överrepresenterade i penningtvätsregistret.

Även om kontrollen skulle stärkas och lagändringar skulle möjliggöra utökade kontrollmöjligheter för Kammarkollegiet så är det ändå Riksrevisionens bedömning att det finns för mycket pengar att dela ut i förhållande till angelägna projekt. Detta hänger i sin tur ihop med bidragsvillkoren, framför allt att bidrag endast ges för utvecklande projekt och inte till löpande verksamhet. De senaste tio åren har fondens intäkter överstigit utgifterna och antalet bidragsansökningar har inte ökat i tillräcklig utsträckning för att vända den utvecklingen. En sådan bestående obalans är inte hållbar.



Riksrevisionen

www.riksrevisionen.se

S:t Eriksgatan 117

Box 6181, 102 33 Stockholm

08-5171 40 00