

KAMMARKOLLEGIETS OCH ARVSFONDSDELEGATIONENS YTTRANDE

Avseende Riksrevisionens rapport (2024:4)



KAMMARKOLLEGIET



Arvsfondsavdelningen

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

Kammarkollegiets och Arvsfondsdelegationens yttrande avseende Riksrevisionens rapport

1. Sammanfattning

I detta yttrande framgår Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet synpunkter på Riksrevisionens slutsatser av effektivitetsrevisionen av Allmänna arvsfondens projektstöd. Hur rekommendationerna kommer att omhändertas redogörs för i en åtgärdsplan, som bifogas till detta yttrande.

Av yttrandet framgår följande:

- Riksrevisionen har enbart granskat en begränsad del av Allmänna arvsfonden.
- Riksrevisionen drar slutsatser och lämnar rekommendationer på felaktiga grunder och ofullständiga faktaunderlag.
- Riksrevisionen drar slutsatser för delar av verksamheten som inte ingått i granskningen.
- Riksrevisionen gör inga jämförelser eller referenser till de rekommendationer man lämnade förra året till fyra andra myndigheter som ger stöd till civilsamhället.
- Vi välkomnar de förslag från Riksrevisionen som stärker kontrollen av projekten. Många av förslag på skärpt kontroll kräver dock en djupare behovsanalys inklusive en proportionalitetsbedömning. I flera fall krävs ändringar av gällande lagar och förordningar.
- Vi är förvånade över den långtgående rekommendationen om att systemet med Allmänna arvsfonden bör avvecklas.
- Vi anser att det är möjligt att nå en varaktig balans mellan intäkter och fördelade medel inom ramen för nuvarande regelverk.



2. Inledning

Riksrevisionen publicerade den 5 mars 2024 rapporten *Allmänna arvsfonden – pengar som söker mening* (RiR 2024:2) som är en granskning av Allmänna arvsfondens projektstöd. Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet har ombetts inkomma med yttrande över rapporten till Regeringskansliet.

Kammarkollegiet har sedan rapporten publicerades påbörjat ett arbete med att fördjupa förståelsen för Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. Med anledning av detta har en åtgärdsplan tagits fram. Åtgärdsplanen innehåller även en redogörelse för vilken information Kammarkollegiet kan behöva ha tillgång till för att verksamheten ska få bättre förutsättningar att åtgärda brister och risker som Riksrevisionen pekat på. Åtgärdsplanen finns som bilaga till detta yttrande (bilaga 1).

3. Yttrande om Riksrevisionens granskning

I granskningen pekar Riksrevisionen på ett antal risker och ett antal utvecklingsområden samt lämnar rekommendationer till regeringen respektive till Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet.

Riskerna är i flera fall sådana som finns i de flesta bidragsgivande verksamheter. Samhällsutvecklingen, med en ökande välfärdsbrottslighet ger, anledning att vara särskilt uppmärksam på risken att medel från det allmänna kan komma att användas felaktigt.

Riksrevisionen pekar också på andra generiska risker med bidragsgivande verksamhet. Man pekar på risken att medel fördelas utan adekvata kvalitetskrav på projekten, man pekar på risken för att aktörer som inte har tillräcklig kapacitet får bidrag, samt att för mycket medel delas ut, med flera risker.

Vi välkomnar särskilt de förslag från Riksrevisionen som stärker kontrollen av projekten. Många av de förslag på skärpt kontroll som Riksrevisionen föreslår kräver dock en djupare behovsanalys och proportionalitetsbedömning. I flera fall krävs ändringar av gällande lagar och förordningar.

Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet välkomnar ett gemensamt demokrativillkor för samtliga offentliga bidragsgivare till civilsamhället och är i övrigt positiva till gemensamma regelverk, förutsättningar och krav på offentliga stödgivare. Riksrevisionens genomförde en granskning av MUCF, Socialstyrelsen, Myndigheten för stöd till trossamfund och

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

Jämställdhetsmyndigheten och redovisades resultatet till regeringen i mars 2023, *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7). Vår bedömning är att Allmänna arvsfonden mycket väl svarar upp mot de rekommendationer som Riksrevisionen lämnade till dessa myndigheter. Vi noterar emellertid att Riksrevisionen valt att inte granska Allmänna arvsfondens projektbidrag utifrån samma parametrar som vid tidigare granskning av bidragsgivande myndigheter. Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen anser att samma krav/villkor bör gälla för de myndigheter som ger bidrag till civilsamhället.

En utmaning med att ta vidare Riksrevisionens rekommendationer är att slutsatser har dragits mot bakgrund av ofullständig analys och ibland utan empiri.

Kammarkollegiet har begärt ut handlingar och sammanställningar som Riksrevisionen hänvisat till i sin rapport. Syftet har varit att få en bättre förståelse för på vilka grunder Riksrevisionen lämnat sina rekommendationer. Det har i flera fall visat sig vara svårt att få en tydlig bild av på vilken grund rekommendationerna lämnats. Underlagen har snarare väckt fler frågor än svar om vilken metodik som tillämpats vid granskningen. Urval, metod och vilka underlag som har granskats framgår inte tydligt. Dessutom är bedömningsgrunderna i flera fall inte tillräckligt redovisade.

Granskningen omfattar också endast en mindre del av systemet Allmänna arvsfonden och har begränsats till delar av beredningsprocessen för projektstöd.

Riksrevisionen har ett antal rekommendationer som riktar sig till Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet. Utifrån de risker som identifierats kommer vi att ta in de kompletterande perspektiv som behövs. Exempel på kompletterande perspektiv, där Riksrevisionens rapport inte utgör ett fullgott underlag, är huruvida föreslagna åtgärder får en de facto preventiv effekt, om åtgärderna är genomförbara inom ramen för nuvarande lagstiftning, samt på vilket sätt åtgärderna innebär försvarbara kostnader och merarbete för Kammarkollegiet respektive sökande och bidragsmottagande organisationer. Det kan också vara så att det finns mer effektiva sätt att förekomma de risker som Riksrevisionen har pekat på. Vårt arbete med att ta vidare Riksrevisionens rekommendationer redovisas i åtgärdsplanen (bilaga 1).

Slutligen är vår uppfattning att kommunikationen från Riksrevisionen i samband med publicering av rapporten innehåller formuleringar och faktafel som bidragit till en felaktig bild i media av Allmänna arvsfondens



verksamhet och förutsättningar. Vi har lämnat återkoppling till Riksrevisionen angående detta i samband med att vi svarade på deras enkät efter genomförd granskning.

4. Yttrande om Riksrevisionens slutsatser

4.1 Finns det för mycket pengar att dela ut i förhållande till mängden angelägna utvecklingsprojekt?

Riksrevisionen konstaterar att fondens intäkter har överstigit utgifterna under de senaste tio åren. Man konstaterar att antalet bidragsansökningar inte har ökat i tillräcklig utsträckning för att möjliggöra mer fördelning ur fonden. Riksrevisionen drar i rapporten slutsatsen att det finns för mycket pengar att dela ut i förhållande till antalet angelägna projekt.

Vi kan konstatera att Riksrevisionen uttalat sig om civilsamhällets behov av projektfinansiering utan att göra någon undersökning av de behov som civilsamhället har.

Förändrad lagstiftning

Riksrevisionens analys av varför fondens intäkter har överstigit utgifterna samt redogörelsen för förutsättningarna för att fördela medel i nivå med inflödet till fonden är ofullständig. Riksrevisionen bortser från att lagen förändrats; innan halvårsskiftet 2021 skulle enligt tidigare Arvsfondslag 10 procent av intäkterna från dödsboavvecklingen samt metallåtervinningen till Allmänna arvsfonden förvaltas och inte fördelas. Den andel som årligen kunde fördelas var således 90 procent av intäkterna året innan, samt direktavkastningen från fonden (det fördelningsbara beloppet benämndes fritt eget kapital).

Två samverkande faktorer var hämmande för fördelningen och har bidragit till en ökad förmögenhetsmassa:

- det var inte möjligt att ta medel från det kapital som var investerat i fonden. Det var endast det fria egna kapitalet som fick delas ut (se ovan).
- det är i princip omöjligt att göra en prognos för intäkterna ett enskilt år, eftersom det beror på faktorer som antalet dödsbon som tillfaller fonden, dödsbonas tillgångar, aktiemarknadens utveckling samt utvecklingen på fastigheter och bostadsrätter. Eftersom Arvsfondsdelegationen enligt lag inte fick hamna i en situation där

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

man beslutat om flerårig tilldelning av projektmedel, men sedan inte hade tillräckligt med medel att fördela från det fria egna kapitalet, fanns det varje år behov av en "försiktighetsbuffert". Det innebar i praktiken att det efter varje år tillfördes medel till fonden från det fria egna kapitalet.

När lagen ändrades 2021 ändrades systemet så att regeringen årligen beslutar vilket belopp som får delas ut av Allmänna arvsfondens samlade förmögenhet, oavsett hur mycket medel som kommer in året innan.

Effekter av pandemin

Ikraftträdandet av den nya arvsfonsdslagen sammanföll med pandemin. För civilsamhället innebar pandemin att förutsättningarna och förmågan att bedriva verksamhet sjönk dramatiskt. Riksrevisionen tar lätt på denna omständighet i sina resonemang. I praktiken har emellertid effekterna på civilsamhället varit så långtgående att ansökningstrycket minskat markant.

Till denna bild bör läggas att Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet också påverkades i hög grad under pandemin. Restriktionerna som gällde under pandemin innebar inte bara att handläggningen blev mer tidskrävande men också att vår möjlighet att informera och kommunicera med potentiella sökande organisationer kraftigt minskade. Detta påverkade antalet ansökningar negativt.

Sammanfattningsvis stämmer det att intäkterna har överstigit utgifterna under de senast åren. Anledningen till detta är inte att det inte finns angelägna utvecklingsprojekt. Anledningarna är de begränsningar som tidigare lagstiftning medförde, att möjligheten att träffa föreningslivet begränsades kraftigt under pandemin samt att civilsamhällets kapacitet att söka arvsfondsmedel varit nedsatt i flertalet år som en effekt av pandemin.

Vi ser nu att civilsamhället återhämtat sig efter pandemin. Det sista kvartalet 2023 var antalet projektstödsansökningar 49 procent högre än samma period året innan. Ansökningarna om lokal- och anläggningsstöd ökade med 39 procent. Det höga ansökningstrycket har fortsatt under 2024.

Stöd till lokaler och anläggningar

Riksrevisionens granskning omfattar inte lokal- och anläggningsstödet. Riksrevisionen skriver ändå angående denna stödform: *"Därmed torde det heller inte gå att öka denna utgift särskilt mycket mer"*. Kammarkollegiet kan konstatera att Riksrevisionen, utan motivering, gör en annan bedömning av

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

föreningslivets behov av lokaler och anläggningar än landets kommuner, Riksidrottsförbundet, Centrum för Idrottsforskning och regeringen. Bedömningen går också emot Kammarkollegiets statistik över beviljade belopp och det ökande antalet ansökningar om lokal- och anläggningsstöd.

De senaste fem åren (2018 – 2023) har beviljade medel för lokal- och anläggningsstöd ökat med 88 procent. I april i år beslutade Arvsfondsdelegationen att bevilja medel till 44 nya sådana projekt. Det är den största ökningen av nya projekt sedan innan pandemin.

Balans mellan intäkter och fördelade medel är möjlig

Under aprilsammanträdet i år beslutade Arvsfondsdelegationen om medel för nästan 199 969 934 kronor. Om lika mycket medel beslutas på de återstående sammanträdena blir den totala årsvolymen omkring 1,2 miljarder kronor. Det betyder att den beslutade volymen projektmedel skulle motsvara det nuvarande inflödet av intäkter till Allmänna arvsfonden och att det råder balans mellan intäkter och fördelade medel redan i år.

Vi anser att det är möjligt att nå en varaktig balans mellan intäkter och fördelade medel inom ramen för nuvarande regelverk. Denna bedömning gör vi mot bakgrund av det ökade ansökningstrycket och att den nya målgruppen äldre personer ännu inte nått sin fulla potential. Innevarande år fick verksamheten, genom regeringsbeslut, möjlighet att stärka kontrollen, öka handläggarkapaciteten, öka insatserna för kommunikation och erfarenhets spridning och har därför goda förutsättningar att nå balans.

4.2 Är prioriteringen bland sökande projekt otillräcklig?

Riksrevisionen menar att omständigheterna att intäkterna har överstigit utgifterna under de senaste åren medför att det inte uppstår något egentligt prioriteringsbehov, åtminstone inte av budgetskäl. Man menar att det är låg konkurrens om medlen och att detta är en underliggande orsak till att organisationer söker ”överdriven” bemanning och budget och att detta är att likna vid ett ”förhandlingsbud”. Man menar att det sker en otillräcklig prioritering bland sökande projekt.

Föreligger låg konkurrens om arvsfondens medel?

Endast var fjärde projektstödsansökan får bifall. 75 procent av ansökningarna får således avslag.

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

Är budgeterna överdrivna och arbetssättet kostnadsdrivande?

Riksrevisionen har gått igenom ett antal projektansökningar och utifrån dessa, utifrån en metodologi som inte är tydlig eller möjlig att återskapa, kategoriserat projektansökningarnas budgetar utifrån om de är rimliga eller inte. Kammarkollegiet har begärt ut de underlag till den del i rapporten där man kommer till dessa slutsatser och kan konstatera att det inte går att återskapa vilka bedömningskriterier man använt.

Riksrevisionen har också underskattat hur tidskrävande arbetet med vissa målgrupper/personer kan vara. Om Riksrevisionen hade granskat handläggningen av ärendet i sin helhet – särskilt den del där Kammarkollegiets handläggare ställer kompletterande frågor kring ansökan – hade Riksrevisionen kunnat dra slutsatser utifrån en mer komplett bild.

En betydande andel av arvsfondsprojekten omfattar såväl målgrupper som frågeställningar som kräver tillräckliga resurser för att kunna genomföras med tillräcklig kvalitet. Det kan röra sig om målgrupper som behöver särskilt stöd, som exempelvis projekt med känsliga teman som suicid och hedersrelaterade frågor. Andra projekt är komplexa med många samarbetsorganisationer från både offentlig sektor och civilsamhället. Det finns också projekt som är nationella eller ska genomföras på flera olika orter samtidigt. Arvsfondsprojekt kräver därför resurser och ambitionen är också att den sökande organisationen med samarbetspartners ska ha tillräckliga resurser för att lyckas genomföra projekten som också kan omfatta krävande utvecklingsarbete. Bidrag till löpande verksamheter och till projekt utan samarbetspartners är mindre kostnadskrävande än det genomsnittliga arvsfondsprojektet.

Vi noterar därtill att Riksrevisionen uttalar sig om budgetarnas rimlighet utan att förhålla sig till eller ta reda på projektens resultat.

Riksrevisionen anger vidare att ”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.” Drygt 60 utvärderingar av arvsfondsprojekt har genomförts av externa forskare. Totalt har forskarna bedömt 1 419 avslutade projekt. I vissa fall har de utvärderade projekten avslutats för mer än tio år sedan. Forskarnas bedömning är att 53 procent av arvsfondsprojekten lever vidare på ett tydligt sätt efter projektslut.¹ Det stämmer bra överens med de bedömningar som Kammarkollegiet själva gör.

¹ Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2023 sid 63.

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

Det innebär också att arvsfondsprojekt inte bara kommer målgrupperna till godo under projekttiden, utan även långt efteråt. En av de viktigaste framgångsfaktorerna för projektens överlevnad som forskarna har lyft fram är förankring bland samarbetsorganisationer samt hög delaktighet från projektens målgrupper. Detta är två faktorer som kräver resurser och tid.

Riksrevisionen anser också att arbetssättet är kostnadsdrivande. Därför är det av vikt att förhålla sig till objektiv statistik. Utvecklingen av den genomsnittliga projektbudgeten stödjer inte Riksrevisionens antagande. Under perioden 2018 – 2023 har den genomsnittliga budgeten för nya bifall och fortsättningsprojekt (godkännanden) totalt ökat med 16 procent (från 1 623 635 kr till 1 890 673 kr årligen). Samtidigt har inflationen enligt SCB uppgått till 23 procent. Den genomsnittliga projektbudgeten har under den senaste femårsperioden således ökat mindre än inflationen samma period.

Är ansökan om bemanning och budget ett förhandlingsbud?

Det är viktigt att framhålla att Riksrevisionen valt att inte analysera själva beredningen av projektstödsansökningar, det vill säga den dialog som sker mellan Kammarkollegiet och den sökande organisationen i handläggningen av ärendet. Riksrevisionen har i denna del enbart tagit del av den ursprungliga ansökan, Kammarkollegiets beslutsunderlag och Arvsfondsdelegationens beslut.

Det är i beredning av projektstödsansökningar som ansökan testas mot gällande kriterier och krav. Riksrevisionen slår i rapporten fast att det är tydligt att projekten uppfyller arvsfondslagets villkor. Vidare anser man att Kammarkollegiets bredning sker utifrån en tydlig och enhetlig arbetsprocess och styrdokument. Riksrevisionen ger trots detta på flera ställen i rapporten intryck av att dialogen med sökande organisationer är en "förhandling". Detta är felaktigt. Det är ur vårt perspektiv förvånande att Riksrevisionen uttalar sig på det sättet om en del av arbetet som man inte begärt ut och granskat.

Som nämns ovan får 75 procent av projektstödsansökningarna avslag. Ett av de vanligaste avslagsskälerna är att en projektfinansiering, utifrån den sökandes projektbeskrivning och budget, inte är motiverad. Granskningen av projektbudgetarna görs i samarbete mellan ansvarig handläggare och kanslistödets controllerfunktion. Därefter föredras förslaget till beslut (inklusive budget) för enhetschef. Slutligen föredras ärendet (inklusive budget) för Arvsfondsdelegationens ledamöter på ett delegationssammanträde.



Riksrevisionen beslutade också att inte ta del av avslagsbesluten i sin granskning, något som enligt vår mening krävs för att kunna göra en helhetsbedömning och dra slutsatser om medelsfördelningen.

4.3 Tjänsts arvsfondslagens villkor om att fondens pengar inte får gå till en organisations löpande verksamhet?

Riksrevisionens granskning innehåller exempel på organisationer som drivit och driver flera arvsfondsprojekt, ibland flera parallellt. Man ställer frågan om detta är att likställa vid finansiering av en organisations löpande verksamhet.

De senaste 20 åren har arvsfondsmedel inte gått till organisationers löpande verksamhet utan enbart till utvecklingsprojekt. Att en förening driver flera arvsfondsprojekt samtidigt är inget nytt och så har det varit åtminstone från det att Allmänna arvsfonden 1969 fick sin tredje målgrupp, personer med funktionsnedsättning.

Organisationer kan beviljas finansiering för fler än ett arvsfondsprojekt samtidigt. Vissa föreningar är utvecklingsinriktade och ligger i fronten vad gäller en viss fråga eller en viss målgrupp; det kan till exempel vara metodutveckling för personer med funktionsnedsättning eller i frågor som gäller suicid eller hedersrelaterat våld. Däremot får inte arvsfondsmedel användas till den löpande verksamheten. Sökanden behöver därför motivera hur projektet skiljer sig från löpande verksamhet. Det kan också hända att en organisation inte kan få finansiering för ett andra eller tredje parallellt projekt för att vi gör bedömningen att organisationen inte har kapacitet att driva projekten parallellt.

Kammarkollegiet följer noga upp att medel från Allmänna arvsfonden inte används till annat än för avsett ändamål.

4.4 Vad betyder det att individer som förekommer i vissa register är företrädare för eller anställda i arvsfondsprojekt?

Vi ser allvarligt på att företrädare och anställda förekommer i misstanke- och brottsregister. Det finns emellertid inget i rapporten som visar att Allmänna arvsfonden i sin bidragsgivning gynnar ekonomisk, organiserad och demokratihotande brottslighet.

I rapportens slutsatskapitel står att det finns en ”indikation på att arvepengarna kan komma att användas i olagliga syften [...]”. Kammarkollegiet har idag inte legala möjligheter att ta del av den

information som Riksrevisionen har sammanställt genom att låta rättsvårdande myndigheter göra sökningar i sina register.

Riksrevisionen menar att företrädare för, respektive anställda i, arvsfondsprojekt är överrepresenterade i vissa register. Det redovisas emellertid inte på ett tydligt sätt i relation till vilken population dessa individer är överrepresenterade. Man menar exempelvis att organisationer som fått medel från Allmänna arvsfonden är överrepresenterade i Finanspolisens penningtvätsregister. Det går emellertid inte att utläsa vilken kategorisering av organisationer som man gjort jämförelsen med.

Riksrevisionen brister i sin framställning av vad förekomst i brotts-, misstanke- respektive spaningsregister betyder. Riksrevisionen nämner inte i rapporten att det kan finnas naturliga anledningar till att företrädare för organisationer och anställda i projekt som finansieras av Allmänna arvsfonden förekommer i vissa register. Vissa arvsfondsprojekt arbetar för att människor med ett brottsligt förflutet kan få en andra chans (en väg in i samhället) eller har anställda eller organisationsföreträdare som själva är brottsoffer med tidigare anknytning till kriminella. Exempel på sådana typer av föreningar är kvinnojourer, föreningar som fokuserar på målgrupper som vill bryta med missbruk eller kriminalitet samt organisationer som arbetar med våldsprevention i nära relationer. Samtliga dessa typer av organisationer har fått utvecklingsbidrag från Allmänna arvsfonden under den period Riksrevisionen studerat.

Riksrevisionen har nekat Kammarkollegiet att ta del av de underlag från misstankeregistren som använts i rapporten med hänvisning till statistiksekretess. Tillgång till underlagen skulle fördjupat vår förståelse för den information man använt. Utöver att öka vår kunskap och förståelse för Riksrevisionens slutsatser inte har kunnat fördjupas har vi inte heller haft möjligheten att vidta eventuella åtgärder i de enskilda fallen. Detta är olyckligt.

4.5 Finns det en risk att handläggare blir för engagerade i projektidéer?

Kammarkollegiet har en gedigen handlägningsprocess för att bedöma ansökningar om stöd från Allmänna arvsfonden. Varje handläggare ingår i en beredningsgrupp, bestående av tre handläggare. Ansökningarna bereds gemensamt i beredningsgruppen samt i dialog med controllers och vid behov även med jurister. I beredningen ingår också att stämma av ansökan med samarbetsbetspartners, kommuner eller andra myndigheter. I nästa led sker en föredragning för enhetschef. Därefter sker en föredragning för Arvsfondsdelegationen på ett sammanträde, som beslutar om bifall eller

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

avslag. Ett ärende kan också återremitteras till kanslistödet för ytterligare handläggning. På sammanträdena är samtliga chefer och berörda handläggare med, vilket gör att transparensen under den muntliga föredragningen av ärendet blir god. Handläggaren fattar således inga beslut under någon del av beredningen av nya ansökningar.

Ansvariga chefer fördelar nya projektansökningar till handläggare. I de fall en handläggare har handlagt flera ansökningar från samma organisation fördelar chefen nästkommande ansökan från samma organisation till en annan handläggare.

4.6 Att stärka förkontrollen

Riksrevisionen menar att Kammarkollegiets förkontroll behöver stärkas. Man pekar på åtgärder som regeringen behöver vidta för att ge verksamheten bättre förutsättningar. Riksrevisionen har även identifierat vissa åtgärder som vi kan vidta själva i väntan på att till exempel ett offentligt företrädarregister eller databas över utbetalda statsbidrag till civilsamhället finns på plats.

Kammarkollegiets förkontroll inkluderar kontroll av att sökande organisationer inte har skatteskulder eller skulder hos Kronofogden, samt inte är i likvidation eller försatt i konkurs. Vi kontrollerar även att organisationerna har korrekta skatteregistreringar och är registrerade som arbetsgivare. Riksrevisionen menar att denna förkontroll följer en god struktur.

Kontroll av sökande organisations företrädare

I vår förkontroll ingår ett antal objektiva kontroller av den sökande organisationen. Riksrevisionen anser dock att Kammarkollegiet även bör göra vissa kontroller av enskilda. Exempel på det är den undertecknandes identitet (det vill säga att det verkligen är de personerna som har skrivit under), deras bokföringsadresser samt om de har skulder eller näringsförbud.

Vi är måna om att identifiera åtgärder som de facto minskar riskerna för att arvsfondsmedel går till oseriösa aktörer. Under de första kontakter som vi haft med bland annat Utbetalningsmyndigheten och Revisorsinspektionen har det framkommit att de inte anser att en förteckning över firmatecknare är ett effektivt sätt att förhindra att medel används till kriminella ändamål. De menar att det sällan går att upptäcka skulder eller näringsförbud hos den som undertecknar en ansökan som görs med ont uppsåt. Det är också mycket lätt att undgå denna kontroll genom att använda sig av målvakter i stället

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

för att själv stå som firmatecknare. Utredning av åtgärder som de facto kan minska risker pågår och beskrivs i vår åtgärdsplan i bilaga 1.

Vi vill dessutom särskilt uppmärksamma att den förkontroll som vi gör idag, det vill säga att det är behörig firmatecknare enligt organisationens beslutsordning som har skrivit under ansökan eller andra underlag, är samma rutin som flera bidragsgivande myndigheter har och som regleras i förordning eller lag.

Kontroll av hur sökande organisation deklarerat inkomster från andra Riksrevisionen konstaterar att de ideella föreningar som beviljats projektbidrag brister i att deklarerat sina inkomster till Skatteverket. De menar också att de kontroller vi gör saknar viktiga inslag för att objektivt kunna verifiera organisationernas kapacitet och seriositet. Skatteverket menar att felen i deklARATIONER kan bero på både okunskap och ont uppsåt. Eftersom deklaraTionsuppgifterna är belagda med sekretess rekommenderar Riksrevisionen oss att be den sökande organisationen själva lämna uppgifterna till oss.

I åtgärdsplanen (bilaga 1, sid 19) beskriver vi de faktorer som vi anser är komplicerade med denna rekommendation, bland annat att det inte längre är en objektiv kontroll, eftersom uppgifterna skulle kunna manipuleras av den sökande organisationen.

Bidragen som organisationerna ska deklarerat är normalt skattebefriade. Om en förening med uppsåt eller på grund av okunskap inte deklarerar denna intäkt påverkar det således inte hur föreningen beskattas. Vi ser att en framtida ordning borde innebära att det är "lätt att göra rätt" för civilsamhället. Om alla bidragsgivande myndigheter skulle lämna "kontrolluppgifter" av utbetalda bidrag skulle Skatteverket få tillgång till den information som de i dagsläget saknar. Därmed skulle möjlighet till kontroll stärkas och utrymmet för att göra fel minska.

Innebär en hög felfrekvens i urvalskontrollen per automatik en för svag förkontroll? Riksrevisionen drar slutsatsen att, eftersom vi hittar många fel i den så kallade urvalskontrollen (det vill säga fördjupade kontroller av pågående projekt), inte har en tillräckligt effektiv förkontroll.

Kammarkollegiet delar inte slutsatsen att hög felfrekvens i riskurvalet tyder på att allt för många riskabla projektansökningar har passerat förkontrollen. Vår analys över de brister som har upptäckts vid kontrollerna av pågående

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

projekt är att de är omöjliga att upptäcka innan projekt har startat. Det handlar exempelvis om bokföringsfel, att man inte följt attestordning, skillnader av faktiska lönenivåer jämfört mot beviljad budget, eller lån av pengar från arvsfonds konto. Vi menar att den höga felfrekvensen i urvalskontrollen i huvudsak beror på att vi vid dessa kontroller är noggranna och begär rättelser på även mindre allvarliga iakttagelser.

I jämförelse med andra myndigheter som ger bidrag till civilsamhället har vi en mer detaljerad kontroll av projektmedlens användning, vilket gör att vi hittar fler brister. De brister vi finner måste den bidragstagande organisationen åtgärda för att projekten ska få fortsätta sin verksamhet med finansiering ur Allmänna arvsfonden. Den stora merparten av identifierade brister är av den karaktären att projekten kan fortsätta när de åtgärdats. Om bristerna är av allvarlig karaktär eller inte åtgärdas avbryts projektet och pengarna krävs tillbaka.

4.7 Att stärka kontrollen av utbetalda bidrag

Riksrevisionens menar att de åtgärder som vidtas när Kammarkollegiet hittar fel är för svaga för att kontrollen ska anses ha en preventiv effekt. Av rapporten framgår det dock inte tillräckligt tydligt att vi alltid agerar om fel upptäcks. I åtgärdsplanen (bilaga 1) beskriver vi närmare hur vi agerar i sådana situationer.

Riksrevisionens menar vidare att deras eget riskurval hittar betydligt fler och allvarligare fel än vad Kammarkollegiet gjort. Vi har därför begärt ut och studerat det underlag som ligger till grund för denna slutsats. Vi anser inte att urval, metod och vilka underlag som har granskats framgår på ett tydligt sätt. Dessutom anser vi att bedömningsgrunderna i flera fall inte är tillräckligt redovisade. Det framgår inte heller om de iakttagelser som Riksrevisionen bedömer som en allvarlig iakttagelse bör innebära ett avbrytande eller återkrav av utbetalade medel.

Större organisationer i civilsamhället har ofta en god administrativ förmåga, med anställd personal som har specialistkunskaper. Långt ifrån alla civilsamhällesorganisationer har emellertid anställd personal utan sköter i stället verksamheten helt eller delvis på ideell basis. Vi anser att det därför inte är konstigt att det ibland kan uppstå fel som beror på okunskap. Att få möjlighet att rätta mindre allvarliga brister ser vi som ett led till att uppmuntra fortsatt engagemang i stället för att avbryta ett projekt som i övrigt fungerar bra. Att Arvsfondsdelegationen får ge den som har beviljats bidrag möjlighet att avhjälpa brister framgår också av arvsfondslagen.

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

I sin kontroll hittade Riksrevisionen dubbla anställningar, något som de menar att vi kan upptäcka om vi för en förteckning över anställda i arvsfondsprojekten. Vi delar Riksrevisionens bedömning att det utgör en riskfaktor att en person är anställd hos flera arbetsgivare. Många som arbetar i projektform har en delad tjänst med olika tjänstgöringsgrader inom de olika projekten. I arvsfondsprojekt är det vanligt förekommande med 25 eller 50 procents tjänstgöringsgrad för vissa tjänster. De personer som jobbar deltid i ett projekt har oftast även en annan anställning utöver anställningen i arvsfondsprojektet. Ett system där register förs över samtliga anställda i arvsfondsprojekt kan vara möjligt, men det torde vara en förfarande som få bidragsgivande statliga aktörer idag tillämpar när det rör bidrag till civilsamhället. Det bör också noteras att ett system för att hålla register över samtliga anställda i arvsfondsprojekt skulle medföra betydande administrativt merarbete och därmed vara kostnadsdrivande.

4.8 Kontroll av lönekostnader

Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen delar Riksrevisionens bild av att lönekostnader ofta är den största kostnaden i arvsfondsprojekt som avser projektstöd. För stödformen lokalstöd beviljas inte medel till lönekostnader. Utifrån sin granskning av nio organisationer drar Riksrevisionen slutsatsen att lönekostnader behöver hushållas med och kontrolleras bättre.

Vi delar bedömningen att det är viktigt att hushålla med lönekostnader och säkerställer därför att bemanningen och lönenivåerna är rimliga i beredningen av ansökan. Vid ansökningstillfället ska sökande organisation uppskatta vilka roller och arbetsuppgifter som krävs för projektets genomförande för ett till tre år framåt. Det är naturligt att det kan finnas behov av förändringar när projektet startas. Av Allmänna arvsfondens generella villkor framgår att kanslistödet ska kontaktas vid förändringar av budgeten. I de fall vi noterar avvikelser på lönenivåer och tjänstenivåer mot beviljad budget har vi i de flesta fall fått godtagbara förklaringar från organisationerna. I annat fall får de återbetala den del som inte kan godkännas.

4.9 Reflektioner rörande Riksrevisionens slutsatser om behov av nyordning

Allmänna arvsfondens särart

Civilsamhället har ett stort behov av nya lokaler och anläggningar, inte minst på idrotts- och kulturområdet. Civilsamhället är samtidigt en viktig

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

samhällsresurs för att utveckla verksamheter, metoder eller arbetssätt vare sig det gäller hedersrelaterat våld, utanförskap, psykisk ohälsa, underliggande orsaker till gängkriminalitet eller att målgrupperna ska kunna göra sin stämma hörd. Allmänna arvsfonden är genom sin bredd och flexibilitet som finansiär av såväl byggnationer som andra utvecklingsprojekt en unik och central finansiär för Sveriges civilsamhälle i båda dessa avseenden.

Landets föreningar, stiftelser och andra idéburna organisationer är ofta först med att upptäcka nya samhällsutmaningar och har andra förutsättningar jämfört med offentliga och privata aktörer att möta dessa. Genom att det är de sökande organisationerna själva som väljer vilka problem de vill lösa eller möjligheter de vill tillvarata med en ansökan om projektstöd blir arvsfondsprojekten ständigt relevanta och en spegelbild av det samhälle vi lever i. Eftersom mer än hälften av arvsfondsprojekten lever vidare så ger projektpengarna nytta till barn, ungdomar, äldre och personer med funktionsnedsättning långt efter det att finansieringen ur Allmänna arvsfonden är slut. Kända exempel på verksamheter som startade som arvsfondsprojekt är färdtjänst, personlig assistans, BRIS hjälptelefon, Friends, Glada Hudikteatern, Vårdhundar och Självmordslinjen. Listan på överlevande projektstöd fylls varje år på med 50 - 100 nya exempel på nationell, regional och lokal nivå.

Arvsfondslagens utformning ger en god möjlighet för Arvsfondsdelegationen att anpassa förutsättningarna för projektstödet så att det hela tiden är ändamålsenligt och överensstämmer med samhällsutvecklingen, aktuella utmaningar och civilsamhällets behov. Lagens utformning gör dessutom att många och breda målgrupper kan få nytta av projektmedlen samt att antalet möjliga teman för arvsfondsprojekt i princip är obegränsat. Arvsfondslagen inrymmer även möjligheten att vid behov anpassa krav och villkor för stödgivningen. Slutligen ger arvsfondslagen möjlighet för Arvsfondsdelegationen att anpassa och förändra volymen av beviljade projektmedel mellan de två stödformerna projektstöd och lokal- och anläggningsstöd. Sammantaget är möjligheten att anpassa stödgivningen till samhällsutvecklingen mycket stor, jämfört med stöd utifrån en stödförordning. Arvsfondslagens utformning har på det sättet bidragit till att stödgivningen förändrats över tid i takt med samhällets utveckling och utmaningar.

Ökat ansökningstryck

Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen håller med Riksrevisionen om att det inte är hållbart med en bestående obalans mellan fondens intäkter

KAMMARKOLLEGIETS OCH
ARVSFONDSDELEGATIONENS
YTTRANDE

och utgifter. De lagförändringar som trädde kraft den 1 juli 2021 har möjliggjort högre volymer av beviljade projektmedel än tidigare. Dessutom har ytterligare en målgrupp, äldre personer, tillkommit.

Pandemin, som i praktiken omöjliggjorde en ökning av fördelade projektmedel under 2020 – 2023, har nu släppt sitt grepp om civilsamhället och det finns ett uppdämt behov av såväl nya lokaler och anläggningar som utveckling av verksamheter, metoder, arbetssätt, hjälpmedel med mera. Det senaste halvåret ser vi en ökning av

- antalet telefonsamtal till arvsfondens telefonjour,
- antalet nya projektansökningar och
- antalet beviljade nya projekt.

Det ökade ansökningstrycket hos Allmänna arvsfonden sammanfaller med att andra offentliga finansiärer, såväl statliga som kommunala, har mindre utrymme än tidigare att finansiera civilsamhället.

Arvsfondsdelegationens och Kammarkollegiets mål är att med bibehållen kvalitet i handläggningen och förstärkt kontroll av projektmedlens användning finansiera avsevärt fler projekt de kommande åren. Målsättningen är att öka medelsfördelningen till 1,2 miljarder kronor under 2027. Det motsvarar inflödet av medel till Allmänna arvsfonden. Med den bredd som arvsfonden har som finansiär och det behov som finns hos föreningslivet runt om i landet är detta en rimlig ambition. Det årliga ansökningstrycket har legat på cirka 2,5 miljarder kronor de senaste åren. Allt tyder på att ansökningstrycket kommer att öka de kommande åren. Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet delar inte Riksrevisionens ståndpunkt ”att det finns för mycket pengar att dela ut i förhållande till mängden angelägna utvecklingsprojekt”.

Hanterbara risker i verksamheten

De indikationer som Riksrevisionen lyfter fram vad gäller att medel ur Allmänna arvsfonden kan komma att användas i olagliga syften ska tas på största allvar. Samtidigt är Riksrevisionen tydlig med att man inte hittat några sådana exempel i sin granskning. Riksrevisionen konstaterar dessutom ”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”. Med ett genomförande av de åtgärder som redovisas i den bilagda åtgärdsplanen (bilaga 1) är Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet övertygade om att den risk som



KAMMARKOLLEGIETS OCH ARVSFONDSDELEGATIONENS YTTRANDE

Riksrevisionen pekar på blir hanterbar. Medel ur Allmänna arvsfonden ska användas till att gagna barn, ungdomar, äldre och personer med funktionsnedsättning och ingenting annat.

Betydande brister i Riksrevisionens granskning

Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet kan konstatera att:

- Riksrevisionen enbart har granskat en begränsad del av Allmänna arvsfonden.
- Riksrevisionen drar slutsatser och lämnar rekommendationer på felaktiga grunder och ofullständiga faktaunderlag.
- Riksrevisionen drar slutsatser för delar av verksamheten som inte ingått i granskningen.
- Riksrevisionen inte gör jämförelser eller referenser till de rekommendationer man lämnade förra året till fyra andra myndigheter som ger stöd till civilsamhället.
- Riksrevisionen inte har haft någon dialog med civilsamhället och inte heller tagit till sig av information från Kammarkollegiet och Arvsfondsdelegationen vad gäller civilsamhällets behov av finansiering från Allmänna arvsfonden.

Mot den bakgrunden är vi förvånade över den långtgående rekommendationen om att systemet med Allmänna arvsfonden bör avvecklas.

Bilaga 1: Arvsfondsdelegationens och Kammarkollegiets åtgärdsplan utifrån Riksrevisionens rekommendationer

Se separat dokument Bilaga 1.