

Lagutskottets betänkande

1976/77: 6

med anledning av motion om allmänna arvsfonden

Motionen

I motionen 1975/76:1098 av fröken Andersson (c) och fröken Eliasson (c) yrkas att riksdagen begär en översyn av lagen om allmänna arvsfonden i syfte att uppnå den decentraliserade förvaltning och utdelning som förespråkas i motionen.

Motionärerna framhåller att den kvarlåtenskap som tillfaller allmänna arvsfonden oftast härrör från äldre människor och att dessa kanske hela sitt liv bott och varit verksamma i viss bygd och känt samhörighet med den. Enligt motionärerna skulle det för sådana arvlåtare med all säkerhet kännas riktigare om den efterlämnade egendomen kommer deras egen bygd till godo än om den tillfaller en central fond som förvaltas i Stockholm och vars medel utdelas av regeringen.

Motionärerna anser att allmänna arvsfonden bör vara organiserad så att kvarlåtenskap från personer inom en viss kommun stannar inom denna kommun för utdelning där. Medlen bör förvaltas av ett av kommunens organ och utdelningen av dem göras av exempelvis kommunstyrelsen. Ändamålet med fonden bör emellertid vara detsamma för hela landet och fondens huvudsyfte bör liksom nu vara att främja vård och fostran av barn och ungdom. Enligt motionärernas mening bör ett sådant decentraliserat förvaltnings- och utdelningsförfarande vara till fördel och kunna ge garantier för att medlen kommer till användning för sitt syfte samtidigt som det kan uppmuntra lokala initiativ och ge stimulans till de lokala föreningarnas ungdomsarbete.

Gällande ordning

Enligt ärvdabalken är arvsrätten begränsad till bröstarvingar, make, föräldrar, syskon samt far- och morföräldrar och deras barn. Kusiner och avlägsnare släktingar ärver inte. Saknas arvsberättigade släktingar till den avlidne tillfaller arvet allmänna arvsfonden. Arvsordningen kan åsidosättas genom förordnande i testamente.

Närmare bestämmelser om arvsfonden finns i lagen (1928:281) om allmänna arvsfonden. Enligt 1 § skall egendom, som tillfaller arvsfonden genom arv, gåva eller testamente, förvaltas av kammarkollegiet som en särskild fond för främjande av vård och fostran av barn och ungdom samt omsorg om handikappade. En tiondel av de medel som inflyter under ett räkenskapsår skall läggas till fonden. Återstoden skall tillsammans med årets avkastning från och med nästföljande räkenskapsår vara tillgänglig för lyftning. I 2 § stadgas att understöd ur fonden utdelas av regeringen eller myn-

dighet som regeringen bestämmer samt att understöd inte får ges för åtgärd som det åligger stat eller kommun att bekosta.

Fondens rätt till egendom skall bevakas av kammarkollegiet (3 §). Kammarkollegiet får på fondens vägnar godkänna testamente till annan än fonden. Godkännande kan ske även om anledning till klander föreligger eller testamentet inte bevakats i föreskriven ordning under förutsättning att testamentet kan antas vara ett riktigt uttryck för arvlåtarens yttersta vilja (4 §). Arv som tillfallit fonden kan avstås helt eller delvis till annan om det med hänsyn till arvlåtarens uttalanden eller andra särskilda omständigheter kan antas överensstämma med arvlåtarens yttersta vilja. Även i annat fall kan arv avstås till arvlåtarens släkting eller annan person som stått arvlåtaren nära om det kan anses billigt. Beslut om avstående fattas av regeringen eller efter dess bemyndigande av kammarkollegiet. I vissa fall när fast egendom ingår i kvarlåtenskapen krävs riksdagens medverkan (5 §). Lagen innehåller härutöver vissa bestämmelser om förfarandet när egendom tillfallit fonden.

De vanligaste formerna för bidrag ur arvsfonden är anordningsbidrag, som kan utgå till uppförande eller inköp av byggnad, till om- och tillbyggnad samt till förbättringsarbeten, och inventariebdrag, som kan utgå till inköp av inventarier och annan lokalutrustning. Som exempel på ändamål till vilka bidrag utgått kan nämnas sommargårdar (barnkolonier), fritidslokaler för barn och ungdom, inköp och utrustning av mindre segelbåtar för sjöscouter m. fl., parklekstugor, försöksverksamhet med fritidsaktiviteter för barn i åldern 7–12 år samt åtgärder som är ägnade att förhindra eller bryta de handikappades isolering eller är ägnade att eljest underlätta deras levnadsvillkor. Också till forskning inom området för bidragsgivningen kan understöd utgå ur fonden.

Beträffande storleken av till fonden influtna medel och av bidragsgivningen kan följande uppgifter lämnas.

Räkenskapsår	Influtna arvsmedel	Fondens avkastning	Disponerat till bidrag
1966/67	9 051 157	2 316 514	8 053 600
1967/68	9 918 141	2 601 718	7 612 700
1968/69	12 270 452	3 048 734	8 119 200
1969/70	12 110 017	3 712 802	9 818 900
1970/71	12 073 785	4 018 857	11 775 900
1971/72	16 364 615	4 151 456	21 343 200
1972/73	18 230 564	3 524 018	18 694 753
1973/74	14 150 613	4 588 967	17 698 200
1974/75	23 232 376	5 082 570	21 329 300

Dansk, finsk och norsk rätt på området

I Danmark och Norge saknas motsvarighet till allmänna arvsfonden. Om arvsberättigade släktingar saknas tillfaller kvarlåtenskapen staten. Några föreskrifter hur medlen skall användas finns inte.

Enligt finska ärvdabalken tillfaller arv staten när arvsberättigade släktingar saknas. Om inte särskilda skäl finns att behålla arvfallen egendom i statens ägo eller att använda den på annat sätt kan den överlämnas helt eller delvis till den kommun, där arvlåtaren varit bosatt. Fast egendom kan också överlämnas till den kommun vari egendomen är belägen.

Tidigare behandling

Vid 1955 års riksdag yrkades i en motion att riksdagen måtte besluta sådan ändring i gällande regler för allmänna arvsfonden, att en tredjedel av influtna medel finge stanna hos arvlåtarens hemvistkommun.

Första lagutskottet framhöll i betänkandet 1LU 1955:30 att understöd ur fonden brukat utgå till mycket behjärtansvärda ändamål och att fonden tillförts inte oansenliga belopp och därför kunnat fylla en betydelsefull uppgift på områden, dit samhällets sociala verksamhet inte nått. Allteftersom kännedom om bidragsgivningen och därmed om arvsfondens ändamål och betydelse spreds i vidare kretsar hade man enligt utskottets mening anledning vänta, att fonden skulle omfattas med allt större förtroende. Ett genomförande av motionärens förslag skulle enligt utskottets mening medföra bestämda nackdelar. Decentraliseringen av bidragsgivningen skulle sålunda föranleda organisatoriska olägenheter och medföra en inte önskvärd oenhetlighet vid prövning av bidragsärendena. En uppdelning av fondmedlen skulle också avsevärt minska fondens betydelse, och samtidigt skulle de belopp som kom att tillfalla kommunerna ofta bli alltför ringa för att kunna utnyttjas på ett effektivt sätt. På utskottets hemställan lämnades motionen utan åtgärd av riksdagen.

Frågan återkom vid 1964 års riksdag då i två likalydande motioner yrkades, att riksdagen måtte besluta om sådan lagändring, att där legal arvinge saknas en tredjedel av kvarlåtenskapen skall tillfalla den avlidnes hemortskommun. Första lagutskottet erinrade i betänkandet 1LU 1964:19 om den ståndpunkt utskottet intagit till den liknande motionen vid 1955 års riksdag. Utskottet framhöll, att en mycket betydande del av de understöd som lämnas ur fonden går till åtgärder med starkt lokal anknytning. Medelstilldelningen sker efter behovsprövning. Ifrågavarande ändamål kunde inte antas bli mera rättvist och mera effektivt tillgodosedda, om motionärernas förslag genomfördes. Den kommunala andelen av arvsmedlen skulle blott komma att fördela sig mycket ojämnt på de olika kommunerna och inflyta oregelbundet. Med hänsyn till det anförda avstyrkte utskottet bifall till motionerna. Riksdagen beslöt i enlighet med denna hemställan.

I proposition 1969:83 med förslag till lag om ändring i lagen om allmänna

arvsfonden, m. m. framlades förslag till vissa ändringar av bestämmelserna angående arvsfonden. Ändringarna avsåg bl. a. den andel av inflytande medel som skulle läggas till fonden samt bidragsändamålen. I samband härmed diskuterades bl. a. frågan om möjligheten att delegera beslutanderätten beträffande bidragsgivningen. Föredragande statsrådet framhöll härvid att han för egen del ansåg det vara betydelsefullt att bidragsgivningen i stort låg i händerna på ett organ som hade god överblick över hela det fält inom vilket bidrag kunde komma i fråga och därigenom fick möjlighet att väga olika behov mot varandra och mot tillgängliga resurser. Detta talade för att beslutanderätten fick ligga kvar hos Kungl. Maj:t. Det sagda uteslöt emellertid inte att bidragsgivningen i vissa fall delegerades till underordnad myndighet, och statsrådet förordade att en sådan delegationsrätt infördes.

Remissyttranden

Yttranden över motionen har inhämtats från socialstyrelsen och kammarkollegiet som bifogat bl. a. en inom kollegiet upprättad promemoria, varjämte Svenska kommunförbundet beretts tillfälle att yttra sig. Remissinstanserna avstyrker bifall till motionsyrkandet.

Socialstyrelsen framhåller att genom centraliseringen av medlen uppnås flera fördelar. Dels blir förvaltningen av medlen mer enhetlig och samlad varigenom en större lönsamhet av investerade medel kan åstadkommas. Dels kan utdelningen av medel ske till ändamål som bedöms viktiga för utvecklingen av vissa områden för landet i sin helhet, varvid kommuner med dåligt ekonomiskt läge har samma möjligheter som kommuner med bra ekonomiskt läge att få del av medlen. Socialstyrelsen anser att också en viss utjämnande effekt mellan kommunerna kan åstadkommas på detta sätt.

Som exempel nämner socialstyrelsen att stora delar av den viktiga försöks- och utvecklingsverksamhet inom barn- och ungdomsvårdsområdet som pågått de senaste åren har bekostats av medel från allmänna arvsfonden. Det gäller t. ex. förskoleförsöken, framför allt olika försök i glesbygdsområden, samt försök med fritidsverksamhet för barn.

Trots kommunsammanslagningarna är enligt socialstyrelsen existerande kommuner fortfarande mycket olika i storlek och befolkningssammansättning. De har därför olika ekonomiskt utgångsläge. En till ytan stor kommun kan ha ett mycket litet invånarantal och stora utgifter för sociala ändamål, medan en till ytan liten kommun kan ha stort invånarantal och små sociala utgifter. Också underlaget för arvsfondsmedel kan, fortsätter socialstyrelsen, påverkas av kommunens struktur. Vissa kommuner skulle kanske årligen erhålla stora summor i arvsmedel, medan andra endast skulle erhålla mindre summor eller inget alls. Socialstyrelsen anser det otillfredsställande om kommunernas möjligheter att bedriva utvecklingsverksamhet t. ex. inom barnvårdsområdet skulle bli mer eller mindre beroende av hur många inom

kommunen som dör utan att efterlämna arvingar och utan att ha förfogat över sin kvarlåtenskap via testamente.

Socialstyrelsen framhåller vidare att det av motionärerna avsedda ändamålet bättre skulle uppnås genom att man i högre grad utnyttjade möjligheten att förfoga över sin kvarlåtenskap genom testamente, vilket redan sker i viss utsträckning. För socialstyrelsens del är det ett väsentligt intresse att medel ur arvsfonden även fortsättningsvis kan användas för angelägen utvecklingsverksamhet. Särskilt viktigt är det att kunna använda dessa medel till att stimulera en utveckling inom glesbygdsområden och bristområden.

Socialstyrelsen vill dock inte avvisa att det ur andra synpunkter kan finnas behov av översyn av nu gällande regler.

Kammarkollegiet anser att åtskilliga problem kan uppstå vid en decentralisering i enlighet med motionsförslaget och framhåller att av innehållet i den bifogade promemorian framgår att helt övervägande skäl talar mot en sådan delegering och decentralisering som föreslås.

I den nämnda promemorian framhålls att det är kvarlåtenskapen från stora dödsbon, som bär upp arvsfondens verksamhet, även om sammanlagt betydande summor tillfaller fonden också från bon med oansenlig behållning. Enligt promemorian måste utdelningen i en kommun genom dess egen försorg bli beroende av antalet dödsbon med betydande tillgångar. Sådana bon fördelar sig i de kommuner där de över huvud taget förekommer mycket ojämnt i tiden. Det synes därför bli beroende av tillfälligheter om en medelstor kommun får några arvsmedel av större omfattning att disponera. I promemorian pekas vidare på de särskilda problem som kan uppkomma när tidigare okända arvingar gör anspråk på arv som tillfallit arvlåtarens kommun och disponerats av denna. Vidare framhålls att det övervägande antalet personer som saknar arvsberättigade släktingar och förmögna arvlåtare i synnerhet som regel förordnar om sin kvarlåtenskap genom testamente samt att de som inte testamenterat i många fall kan antas ha varit mindre engagerade i sin bygd och dess frågor. Enligt promemorian torde för övrigt den samhörighet en person känner med sin bygd snarare avse den församling eller del av kommunen i vilken han bott än kommunen i sin helhet. I promemorian pekas på att det sätt på vilket arvsfondens medel hitintills använts givit fonden en goodwill, som det gäller att slå vakt om. Enligt promemorian torde man inte kunna säga att kommunerna på något sätt blivit missgynnade vid utdelningen av arvsfondsmedel. Ej heller kan det göras gällande att kommunernas önskemål eller mer lokalt betonade behov förbisetts. Beslutsfattandet centralt har medfört att kommunerna kunnat få erforderliga bidrag för lämpliga ändamål utan hänsyn till den lokala tillgången på "arvsfondsmedel" vid viss bestämd tidpunkt.

Kommunförbundet, som yttrat sig genom sin styrelse, anför att en decentralisering av förvaltningen av utdelningen från arvsfonden kan få vissa negativa konsekvenser.

Skäl som talar emot den föreslagna ändringen är enligt styrelsen att ålderssammansättningen är olika i olika kommuner. I glesbygdskommunerna dominerar äldregruppen medan andra kommuner uppvisar en hög andel barn och ungdomar. Styrelsen förutsätter att ändamålet med fonden ej skall ändras och anför att en sådan lösning som föreslagits i motionen kommer att skapa en obalans av medelstildelningen. För kommuner som kan uppvisa stora behov av insatser för exempelvis barn och ungdom finns risk för att de ej kan komma i åtnjutande av arvfondsmedel.

Enligt styrelsen har nuvarande centrala fondering och utdelning av arvsfondsmedel fungerat tillfredsställande. Som exempel härpå vill styrelsen framhålla de medel som utgått till kommuner och föreningar för verksamhet för barn i åldern 7–12 år. Dessa medel har fått en förhållandevis jämn spridning mellan olika kommuntyper, såväl geografiskt som befolkningsmässigt. Enligt styrelsens mening bör den nuvarande organisationen av allmänna arvsfonden ej ändras.

Styrelsens yttrande har beslutats av styrelsemajoriteten. En minoritet av styrelseledamöter (samtliga c) har ansett att styrelsen borde ha tillstyrkt den i motionen begärda översynen.

Utskottet

I motionen framhålls att kvarlåtenskap som tillfaller allmänna arvsfonden ofta härrör från äldre personer, som kanske hela sitt liv bott i en viss trakt och känt samhörighet med denna. Enligt motionärerna skulle det för sådana arvlåtare ha känts riktigare att kvarlåtenskapen kommit deras bygd till godo än att egendomen tillfallit en central fond. Motionärerna anser därför att allmänna arvsfonden bör vara organiserad så att kvarlåtenskapen från personer inom en viss kommun blir kvar i kommunen och delas ut där. Medlen bör förvaltas av ett av kommunens organ och utdelningen handhas av exempelvis kommunstyrelsen. Under hänvisning till det anförda yrkas att riksdagen skall begära en översyn av lagen om allmänna arvsfonden syftande till den decentralisering av förvaltning och utdelning som förespråkas i motionen.

Enligt lagen om allmänna arvsfonden skall egendom, som tillfaller fonden genom arv, gåva eller testamente, förvaltas av kammarkollegiet som en särskild fond för främjande av vård och fostran av barn och ungdom samt omsorg om handikappade. En tiondedel av de medel som inflyter under ett räkenskapsår skall läggas till fonden. Återstoden skall tillsammans med årets avkastning från fonden nästföljande räkenskapsår vara tillgänglig för lyftning. Understöd ur fonden utdelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Som närmare framgår av redogörelsen på s. 2 har ansemliga belopp utdelats i understöd från allmänna arvsfonden. Fonden har härigenom fyllt en betydelsefull uppgift på områden där behoven inte kunnat tillgodoses inom

ramen för samhällets sociala åtaganden. Nuvarande ordning beträffande förvaltningen av fondens medel och bidragsgivningen innebär att en större lönsamhet av investerade medel kan åstadkommas samt möjliggör att olika behov kan vägas mot varandra och mot tillgängliga resurser. En ytterligare fördel är att bidrag ur fonden kan ges en förhållandevis jämn fördelning mellan olika kommuner.

Som motionärerna framhåller kan det i vissa fall te sig naturligt att kvarlåtenskapen efter en person som avlidit och inte efterlämnat arvsberättigade arvingar kommer arvlåtarens kommun till godo. Mot ett genomförande av motionärernas förslag talar emellertid – som påpekats i de remissyttranden som inhämtats över motionen – att fördelarna med den nuvarande ordningen skulle gå förlorade. Sålunda skulle arvsmedlen komma att inflyta oregelbundet i kommunerna. Vidare skulle tilldelningen av medlen i de olika kommunerna bli beroende av befolkningssammansättningen med en mycket ojämn medelsfördelning som följd. Den av motionärerna förordade ordningen skulle också innebära att erforderlig hänsyn inte kan tas till kommunernas olika behov av arvsfondsmedel. Vid en decentralisering av bidragsgivningen skulle det vidare saknas möjlighet att tillgodose behov som bedöms angelägna för landet i dess helhet. Decentraliseringen skulle också medföra en inte önskvärd oenhetlighet vid prövningen av bidragsärendena. Särskilda problem kan vidare uppkomma när tidigare okända arvingar gör anspråk på arv som tillfallit en kommun och disponerats av denna. Utskottet vill slutligen peka på att en uppdelning av fondmedlen avsevärt skulle minska fondens betydelse eftersom de belopp som kan komma att tillfalla kommunerna i allmänhet blir alltför ringa för att kunna utnyttjas på ett effektivt sätt.

Av anförda skäl kan utskottet inte ansluta sig till motionärernas förslag att förvaltningen av allmänna arvsfondsmedel och bidragsgivningen skall decentraliseras. Utskottet vill tillägga att någon ändring av lagstiftningen på området inte är erforderlig för att arvsmedel skall kunna tillföras kommunerna. Den som vill att kvarlåtenskapen skall komma kommunen till godo har nämligen möjlighet att förordna härom genom testamente.

Under hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen avslår motionen 1975/76:1098.

Stockholm den 28 oktober 1976

På lagutskottets vägnar
IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: herrar Svanström (c)*, Andersson i Södertälje (s), Olsson i Timrå (s), Börjesson i Falköping (c), fru Nilsson i Sunne (s), herrar Ekinge (fp)*, Andersson i Gamleby (s), Olsson i Sundsvall (c), Gillström (s), fru Lindquist (m)*, herr Konradsson (s)*, herr Andréasson (s), fru Karlsson (c), herr Ollén (m) och fru Håkansson (fp).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.