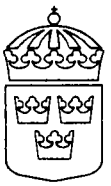
Socialutskottets betänkande 1989/90:SoU3

Allmänna arvsfonden



1989/90
SoU3

Sammanfattning

I betänkandet behandlas en motion (fp) om allmänna arvsfonden.

Utskottet uttalar med anledning av ett av yrkandena i motionen att riksdagen regelbundet bör få en samlad redovisning av hur allmänna arvsfondens medel används. Vad utskottet anfört föreslås riksdagen ge regeringen till känna. Utskottet avstyrker däremot kraven i motionen på att uppgiften att pröva frågan om anslag ur allmänna arvsfonden skall föras över till en särskild, parlamentariskt tillsatt styrelse.

Motion

1988/89:Fi402 av Daniel Tarschys och Jan-Erik Wikström (båda fp) vari yrkas

1. att riksdagen uppställer krav på en årlig redovisning av de understöd som beviljas ur allmänna arvsfonden,

2. att riksdagen genom ändring i 2 § lagen om allmänna arvsfonden fastställer att understöd ur fonden skall utdelas av en oberoende styrelse med parlamentarisk förankring.

Motionen har flyttats över till socialutskottet från finansutskottet.

Utskottet

Bakgrund

Allmänna arvsfonden tillkom enligt beslut av 1928 års riksdag i samband med att kusiner och avlägsnare släktingar genom lagen (1928:279) om arv uteslöts från arvsrätt. Den grundläggande bestämmelsen om allmänna arvsfondens rätt till arv finns numera i 5 kap. ärvdabalken, vari stadgas att om någon avlider utan att efterlämna någon arvsberättigad eller testamentstagare skall kvarlåtenskapen tillfalla allmänna arvsfonden. Egendom kan också tillföras fonden genom gåva eller testamente.

Närmare bestämmelser om ändamålet och förvaltningen av arvsfondens medel finns i lagen (1928:281) om allmänna arvsfonden. Enligt 1 § denna lag skall de medel som tillfaller fonden i arv eller genom

1 *Riksdagen 1989/90. 12 saml. Nr 3*

gåva eller testamente utan sammanblandning med andra medel förvaltas av kammarkollegiet såsom en särskild fond för främjande av vård och fostran av barn och ungdom samt omsorg om handikappade. Understöd ur fonden utdelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (2 §). Fonden hade i början av maj 1989 ett bokfört värde av 367 milj.kr. vilket motsvarar ett faktiskt värde av ca 880 milj.kr.

Vid tillskapande av allmänna arvsfonden angavs som fondens ändamål att främja vård och fostran av barn och ungdom. År 1964 tillsattes en utredningsman för att göra en översyn av lagen om allmänna arvsfonden. Ett förslag till ändringar främst avseende fondens ändamål framlades i slutet av år 1966 (SOU 1967:2). I betänkandet föreslogs bl.a. att arvsfondens ändamål skulle utvidgas till att omfatta, förutom vård och fostran av barn och ungdom, omsorger om åldringar och handikappade. I den proposition (prop. 1969:83) som grundar sig på utredningen uttalades bl.a. följande (s. 43-44).

Utredningens förslag tillgodoser de krav som enligt vad jag nyss anförde bör ställas i fråga om ändamålet för bidragsverksamheten, och det är väl förenligt med de tankegångar som kom till uttryck i samband med arvsfondens tillkomst. Från dessa synpunkter finns därför inte anledning till erinran mot förslaget. Ett genomförande av detta skulle emellertid innebära en ganska kraftig utvidgning av de grupper som skall kunna få bidrag ur fonden. Som jag nyss framhöll kommer det även i fortsättningen att föreligga stort behov av stöd till barn- och ungdomsvårdsändamål. Det är angeläget att undvika en splittring av verksamheten som kan minska möjligheterna att göra effektiva insatser på något område. Jag anser därför att fondens bidragsändamål inte bör utvidgas i så stor omfattning som utredningen har förslagit. Av de grupper som omfattas av utredningsförslaget synes i första hand de handikappade böra uppmärksammas. Visserligen har det allmännas insatser inom handikappvården ökat kraftigt under senare år. Det finns dock fortfarande åtskilliga behov som inte tillgodoses genom understöd från det allmännas sida. Både utredningen och remissinstanserna har pekat på många sådana behov, särskilt inom ramen för allmän service, rekreation och fritidssysselsättning. Åtgärder på dessa områden kan vara av stor betydelse för att bryta de handikappades isolering genom att ge dem tillfälle till samvaro med andra och till gemensamma sysselsättningar såsom hobbyverksamhet, gymnastikövningar etc. samt möjliggöra miljöbyte. Anordningar för handikappade kräver emellertid ofta kostsamma investeringar. Bidrag ur allmänna arvsfonden skulle här kunna fylla en väsentlig uppgift. Även för de gamlas del föreligger behov av lokaler där de kan samlas för gemensam verksamhet. Ofta torde emellertid befintliga lokaler kunna användas för sådant ändamål. Bl.a kan lokaler som har inrättats med stöd från arvsfonden också utnyttjas som samlingslokaler för gamla i den mån detta inte inkräktar på den verksamhet lokalerna i första hand är avsedda för.

De nu redovisade övervägandena har lett mig till den slutsatsen att arvsfondens ändamål alltjämt bör omfatta främjande av vård och fostran av barn och ungdom samt att utvidgningen bör begränsas till att avse omsorger om handikappade. I enlighet med vad utredningen har anfört bör som handikappade betraktas personer vilka på grund av lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter har mera betydande

svårigheter med sin dagliga livsföring. Jag vill också i likhet med utredningen förorda att åldersgränsen för dem som skall betraktas som ungdom i tillämpningen höjs från 21 till 25 år.

Departementschefen uttalade härefter att liksom hittills bidrag från fonden inte skall lämnas för åtgärder som det åligger stat eller kommun att bekosta. Endast i undantagsfall bör avsfondsmedel användas för ändamål som kan finansieras med stöd från det allmäna i annan ordning, exempelvis genom lån eller bidrag ur särskilda, av statsmedel bildade fonder.

I utredningens uppdrag ingick enligt direktiven också att pröva formerna för ärendenas handläggning och överväga möjligheterna av att beslutanderätten delegeras. Utredningen ansåg att ordningen att det är regeringen som beslutar om bidrag ur arvsfonden borde behållas men att regeringen i vissa ärenden borde få möjlighet att delegera beslutanderätten till underordnad myndighet.

I denna fråga uttalade departementschefen följande (prop. s. 45).

För egen del anser jag det vara betydelsefullt att bidragsgivningen ligger i händerna på ett organ som har god överblick över hela det fält inom vilket bidrag kan komma i fråga och därigenom får möjlighet att väga olika behov mot varandra och mot tillgängliga resurser. Detta talar för att beslutanderätten borde liggar kvar hos Kungl. Maj:t. Det sagda utesluter emellertid inte att bidragsgivningen i vissa fall delegeras till underordnad myndighet. Jag anser att möjlighet därtill bör införas. Sålunda bör delegation kunna komma i fråga i vissa klart avgränsade typer av ärenden, där en fast praxis för bidragsgivningen har utbildats hos Kungl. Maj:t. — — — I samband med delegation bör de allmänna principerna för bidragsgivningen anges, och vidare bör vederbörande myndighet få en bestämd ekonomisk ram att hålla sig inom.

Första lagutskottet (1LU 1969:37) fann inte anledning till erinran mot de i propositionen framlagda ändringsförslagen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 238).

Frågan om allmänna arvsfondens ändamålsbestämmelser har därefter vid flera tillfällen varit förmål för riksdagsbehandling (se bl.a. SoU 1981/82:8, 1985/86:3 och 11 samt 1986/87:18). Riksdagen har därvid avvisat motionsförslag om att fondens ändamål skulle utvidgas till att avse även insatser för de äldre. I betänkandet 1988/89:SoU6 inskärpte utskottet att fondens medel endast får användas för ändamål som främjar vård och fostran av barn och ungdom samt omsorg om handikappade (s. 37). Uttalandet gjordes med anledning av att regeringen i prop. 1987/88:176 om äldreomsorgen inför 90-talet aviserat att 10 milj.kr. årligen under två år skall avsättas från allmänna arvsfonden för förnyelsearbete syftande till en utveckling av anhörigvård.

Formerna för bidrag ur arvsfonden är

- anordningsbidrag till uppförande eller inköp av byggnad, till om- eller tillbyggnad samt förbättringsarbeten
- inventariebidrag för inköp av inventarier och annan lokalutrustning

- bidrag till försöksverksamhet som omfattar barn, ungdomar eller handikappade.

Som framgått av det föregående utdelas understöd ur allmänna arvsfonden av regeringen (socialdepartementet) eller den myndighet regeringen bestämmer. Socialdepartementet fick budgetåret 1987/88 ca 1 500 ansökningar om understöd ur fonden. Av dessa beviljades bidrag i 256 fall.

När det gäller bidragsansökningar som bereds inom socialdepartementet fattas besluten i samtliga fall av regeringen. Ärendena tas upp successivt och återfinns på föredragningslistan till regeringssammanträdena vid flertalet sammanträden.

Efter ett regeringsbeslut den 29 april 1987 har barn- och ungdomsdelegationen (Ju 1983:01) fått i uppdrag att handlägga ärenden om stöd ur fonden som avser fostran av ungdom. Ca 300 ansökningar av detta slag överlämnades av socialdepartementet till delegationen under år 1987/88. Barn- och ungdomsdelegationen har i sin tur överlämnat till delegationens ordförande (för närvarande statsrådet Margot Wallström) att besluta i flertalet ärenden om stöd.

Under senare budgetår har fördelningen på huvudsakliga ändamål av stödet ur allmänna arvsfonden och de huvudsakliga bidragsmottagarna varit följande enligt uppgifter från social- resp. civildepartementen.

Fördelning av ur allmänna arvsfonden utdelade understöd under budgetåren 1983/84—1987/88

Av socialdepartementet beslutade understöd, tusental kronor

	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
Sommargårdar (barnkolonier)	900	140	840	-	-
Försöks-och utrednings-verksamhet (barn och ungdom)	52 888	70 363	45 191	40 216	22 717
Fritidssysselsättningar för barn och ungdom (lokal- och inventariestöd)	7 582	7 375	12 511	15 187	3 297
Omsorg om handikappade	20 831	28 103	42 089	73 860	55 518
Barn- och ungdomsdelegationen	-	-	-	8 000	30 000
Övrigt	220	400	952	862	820
Summa utdelade understöd	82 421	106 381	101 583	138 125	112 352
För utdelning tillgängligt belopp	124 646	133 728	133 456	142 966	112 577

Av barn- och ungdomsdelegationen beslutade understöd, tusental kronor

Anläggningar, utrustning m.m.	618	7 736
Utvecklingsprojekt	5 203	11 582
Stöd till kommunala utvecklingsprojekt	1 365	3 365
Stöd till särskilda projekt	400	3 547
Summa utdelade understöd	7 586	26 130
För utdelning tillgängligt belopp	8 000	30 000

Handikapporganisationer	26 044
Andra organisationer och stiftelser	17 919
Kommuner och landsting	12 033
Andra myndigheter (varav universitet och högskolor 4 285 000 kr.)	9 767
Arbetsgrupper som utsetts av regeringen (projekt, informationsinsatser m.m. samt administration)	7 895
Övriga (religiösa församlingar, studieförbund, projekt via handikappinstitutet m.fl.)	7 360

En utförlig redovisning av allmänna arvsfondens verksamhet sedan de första bidragen ur arvsfonden beviljades budgetåret 1930/31 och fram till år 1981 finns i skriften Allmänna arvsfonden för barn, ungdom och handikappade. Fondens verksamhet under 50 år (Liber Förlag, 1982). Skriften har utarbetats på uppdrag av socialdepartementet.

Tidigare lämnades uppgifter om beviljade understöd ur allmänna arvsfonden i Kungl. Maj:ts berättelse till riksdagen (riksdagsberättelsen), vilken avgavs sista gången vid riksmötet 1974. Numera återfinns regelbundet i budgetpropositionen under socialdepartementets huvudtitel (se t.ex. prop. 1988/89:100 bil. 7 s. 143) uppgifter om understöd ur allmänna arvsfonden som under det föregående kalenderåret ställts till förfogande för särskilda projekt eller som planeras komma att ställas till förfogande. Regeringen har därutöver i särpropositioner informerat riksdagen om arbetsgrupper som utsetts av regeringen och vilka projekt som finansierats med medel ur allmänna arvsfonden. Som exempel kan nämnas följande.

TIMU-gruppen: utvecklingsarbete för tidiga insatser mot drogmissbruk bland ungdomar. Regeringen beslutade den 14 mars 1985 att högst 12 milj.kr. under tre år skulle utgå ur arvsfonden. Ärendet anmäldes för riksdagen i prop. 1984/85:19 (s. 33). Information lämnades också i prop. 1987/88:100 (bil. 11, s. 145).

Försöksverksamhet med förnyelsearbete i äldrevården beträffande stöd till närstående: regeringen beslutade den 8 september 1987 att 10 milj. kr. årligen under två år skall avsättas från fonden. Beslutet aviserades i prop. 1987/88:169 (s. 93). Riksdagens uttalande med anledning av uttalandet i propositionen har redovisats ovan (1988/89:SoU6).

I *motion 1988/89:Fi402 av Daniel Tarschys och Jan-Erik Wikström (båda fp)* hemställs att riksdagen skall uppställa krav på en årlig redovisning av de understöd som beviljas ur allmänna arvsfonden *(yrkande 1)* och att riksdagen genom ändring i 2 § lagen om allmänna arvsfonden skall faställa att understöd ur fonden skall utdelas av en oberoende styrelse med parlamentarisk förankring *(yrkande 2)*. Motionärerna anför att regeringens tolkning av allmänna arvsfondens ändamålsbestämmelse med åren har blivit allt friare. Anslag beviljas enligt motionärerna till många ändamål som endast perifert anknyter till de i lagen stipulerade syftena. Stora anslag beviljas statliga och kommunala myndigheter. Motionärerna anser det särskilt anmärkningsvärt att regeringen tillsätter egna arbetsgrupper vilkas verksamhet bekostas av arvsfonden. Motionärerna anser också att kontrollen över utnyttjandet av allmänna arvsfondens medel behöver skärpas och föreslår därför de förändringar som framgår av yrkandena i motionen.

Utskottets bedömning

Vad först gäller kraven i motionen på en förbättrad redovisning av hur allmänna arvsfondens medel används kan utskottet konstatera att regeringen tidigare lämnade en årlig redovisning till riksdagen i den s.k. riksdagsberättelsen. Under senare år har redovisningen haft en annan karaktär. Riksdagen har vid flera tillfällen funnit anledning att göra uttalanden om regeringens tillämpning av arvsfondens ändamålsbestämmelser. Detta visar att riksdagen har ett intresse att följa upp användningen av fondens medel. Utskottet anser därför att riksdagen regelbundet bör få en samlad redovisning av hur allmänna arvsfondens medel används.

Vad utskottet anfört med anledning av motion Fi402 (fp) yrkande 1 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Vad gäller ändamålet för stöd från allmänna arvsfonden vill utskottet erinra om de regler som gäller. Stöd skall inte beviljas för åtgärder som det åligger stat eller kommun att bekosta. Arvsfondens medel skall huvudsakligen användas för stöd till frivilliga och ideella insatser.

Motionärerna tar också upp frågan om vem som skall besluta om bidrag ur allmänna arvsfonden. Motionärerna förespråkar att beslut rörande understöd ur fonden i stället för av regeringen skall fattas av en oberoende styrelse med parlamentarisk förankring. Detta förutsätter en ändring av 2 § lagen om allmänna arvsfonden.

Utskottet är inte berett att ställa sig bakom kraven i motionen på att uppgiften att pröva frågor om anslag ur allmänna arvsfonden skall föras över till en särskild, parlamentariskt tillsatt styrelse.

Utskottet vill däremot erinra om de uttalanden som gjorts i olika sammanhang om betydelsen av att minska antalet detaljärenden i regeringen och i departementen (se bl.a. KU 1983/84:23 och 25 samt återkommande i budgetpropositionen, bilaga 2 Gemensamma frågor). Detta synsätt gör sig givetvis gällande även beträffande regeringens

befattning med ärenden om bidrag ur allmänna arvsfonden. Det finns i detta sammanhang skäl att peka på den möjlighet till delegering av beslutanderätten som finns enligt 2 § lagen om allmänna arvsfonden.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion Fi402 (fp) yrkande 2.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *redovisning av understöd som beviljas ur allmänna arvsfonden*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:Fi402 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. beträffande *rätten att besluta om bidrag ur allmänna arvsfonden*

att riksdagen avslår motion 1988/89:Fi402 yrkande 2.

Stockholm den 17 oktober 1989

På socialutskottets vägnar

Daniel Tarschys

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Bo Holmberg (s), Anita Persson (s), Aina Westin (s), Ulla Tillander (c), Ingrid Andersson (s), Per Stenmarck (m), Johnny Ahlqvist (s), Rinaldo Karlsson (s), Ingegerd Anderlund (s), Ingrid Hemmingsson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp), Rosa Östh (c), Gudrun Schyman (vpk), Anita Stenberg (mp), Jan Andersson (s) och förste vice talman Ingegerd Troedsson (m).

gotab 99132, Stockholm 1989