

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330118107>

En allmänning i det offentliga tjänst? En resa i Allmänna arvsfondens spår

Book · November 2018

CITATIONS

0

READS

58

4 authors, including:



Susanne Lundåsen

Linköping University

25 PUBLICATIONS 98 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Filip Wijkström

Stockholm School of Economics

77 PUBLICATIONS 710 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



IJMR Special Issue on the Management and Organisation of Philanthropy [View project](#)



Transnational Governance of the University Field. (RJ FSK15-1068:1) The Travel & Translation of Global Ideas & the Role of Intermediary Organizations [View project](#)

En allmänning i det offentliga tjänst?

En resa i Allmänna arvsfondens spår.

Katarina Friberg, Anna Lundstedt, Susanne Wallman-Lundåsen och Filip Wijkström
Stockholm Center for Civil Society Studies,
Handelshögskolan i Stockholm, November 2018.



En allmänning i det offentliga tjänst?

En resa i Allmänna arvsfondens spår

November 2018

Katarina Friberg, Anna Lundstedt, Susanne Wallman-Lundåsen och Filip Wijkström

Stockholm Center for Civil Society Studies, Handelshögskolan i Stockholm

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	5
Ett huvudbidrag: ett antal parallella 'praktikgenerationer'	6
1. EN ALLMÄNNING I DET OFFENTLIGAS TJÄNST?.....	14
1.1. En studie av Allmänna arvsfondens projektverksamhet.....	15
1.2 Vår analysram.....	17
1.4. Vårt tack	21
2. KARAKTÄREN PÅ ARVSFONDENS PROJEKTPORTFÖLJ	22
2.1 Arvsfondens stöd.....	22
2.1.1 Målgrupper, mottagare och syften	23
2.1.2 Projektens geografiska fördelning.....	25
2.1.3 Antal projekt, tilldelade medel och tillväxt	26
2.1.4 Regeringens prioriterade områden för Allmänna arvsfonden	29
2.2 Särskilda satsningar	30
2.2.1 Bakgrund till särskilda satsningar	31
2.2.2 Ungdomsstyrelsens fördelning av stöd till tre särskilda satsningar	33
2.2.3 Arvsfondens fördelning av stöd genom särskilda satsningar	34
2.3 Arvsfondens interna uppföljning av projekt.....	37
2.3.1 Projektens överlevnadsgrad enligt Arvsfondsdelegationens kansli.....	37
2.3.2 Projektens överlevnadsgrad utifrån de externa utvärderingarna.....	40
2.4 Fem paradoxer: identifierade framgångsfaktorer och utmaningar	42
2.4.1 Delaktighet och förankring.....	43
2.4.2 Samverkan och särart.....	43

2.4.3	Eldsjälar och sårbarhet	45
2.4.4	Projekt och permanens	46
2.4.5	Organisationskapital: både ett hinder och ett resultat	46
3.	ALLMÄNNA ARVSFONDEN OCH UTVÄRDERINGARNA	49
3.1	En 'meta-utvärdering' utifrån 43 externa utvärderingar	49
3.2	Utvärderingar av reguljära Arvsfondsprojekt perioden 2006–2015	51
3.2.1	Projekten och utvärderarna	53
3.3	Externa utvärderingar med utökat uppdrag	58
3.3.1	Utvärderingar av regeringens särskilda satsningar	59
3.4	Utvärderarna om projektens egna redovisningar	62
4.	'NYTTAN' MED ARVSFONDEN: 1928 TILL TIDIGT 1990-TAL	67
4.1	Stor spännvidd i synen på vad nyttan med Arvsfonden är	68
4.2	Den historiska blicken	70
4.2.1	Både målgrupper och typer av bidrag förändras över tid	70
4.3	Den filantropiska perioden – bidrag som bistånd	71
4.3.1	Sammanfattning: Nyttan i verksamheten under de första åren	74
4.4	Välfärdsstatseran – projektstöd till utveckling av offentlig verksamhet	75
4.4.1	Arvsfonden och välfärdsstatsbyggandet	75
4.4.2	Enbart juridiska personer – föreningar och stiftelser – får söka stöd	77
4.4.3	Försöksverksamhet för att utveckla offentlig sektor	79
4.5	Från bidrag till projektfinansiering	81
4.6	Arvsfonden som civilsamhällets riskkapitalist	83
4.7	Från reaktiv till proaktiv – Arvsfonden blir alltmer av en aktör	85
4.8	Allmänna arvsfonden som en hybrid	87
5.	ARVSFONDEN I ETT OMFÖRHANDLAT SAMHÄLLSKONTRAKT	90
5.1	Förändrade förväntningar, förändrade relationer	91
5.2	En ökad pluralism och växande mångfald i organisationslivet	93
5.2.1	Ombalansering av Arvsfondsverksamhetens hybridkaraktär	96
5.3	De statliga bidragssystemen (målstyrning, resultatmätning, 'marknad')	99
5.4	Effekterna för Allmänna arvsfonden och projektverksamheten	102
5.4.1	Krav på form respektive innehåll i den statliga bidragsgivningen	103
5.4.2	Ökade inslag av krav på mål- och resultatuppföljning	104
5.4.3	Växande roll för postmateriella värden i projektverksamheten	107
5.4.4	Tydligare förväntningar på samverkan och förnyelsearbete	108

5.4.5	Expertkunskap för att formulera, genomföra och bedöma projekten	109
6.	SPÅR AV ARVSFONDSNYTTA (1990-TAL TILL NUTID)	112
6.1	Spår av indirekt respektive direkt betydelse för målgrupp.....	113
6.2	Olika former av spår	114
6.3	Arvsfondens vardag präglas av samtliga perioder och generationer.....	116
6.4	Spår av betydelse för målgrupperna	117
6.5	Projektens flyktiga karaktär.....	120
6.6	Samarbete – ett arv från välfärdsstatseran, men nu i ny tappning	121
6.7	Metodutveckling: nya arbetssätt och förändrade attityder till målgruppen	123
6.8	Nyskapande	127
6.9	Transnationella spår och akademiska idéströmmar	129
6.10	Ett projektorienterat samhälle – oavsiktliga konsekvenser	133
7.	ARVSFONDENS MÅLGRUPPER OCH MEDBORGARSKAPET	136
7.1.	Faser av utökat samhällsmedborgarskap.....	136
7.2.	Välfärd och medborgarskap	138
7.3.	Medborgarskap i ett senmodernt perspektiv	139
7.4.	Medborgarskapet i målgrupperna	140
7.5.	Förändringsstrategi – projekt <i>för</i> den Andre	143
7.6.	Förändringsstrategi – projekt <i>om</i> den Andre	145
7.7.	Målgrupperna.....	147
7.8.	Från välfärdsstatsprojektet till projektifiering i välfärdsstaten?	149
8.	ARVSFONDEN, CIVILSAMHÄLLET OCH FRAMTIDEN	153
8.1	En relation som tidigt kännetecknas av en filantropisk anda	155
8.2	Välfärdsstatseran: 'Innovationsbyrå' och kompletterande funktioner.....	156
8.3.	Allmänna arvsfonden och 'tredje generationens civilsamhällespolitik'	158
8.3.1	Förändrade relationer mellan statsapparat och civilsamhälle.....	159
8.3.2	Brutna monopol och ökad mångfald.....	161
8.3.3	Framväxten av nischade välfärdstjänster inom civilsamhället	163
8.3.4	Framväxten av en 'projektpraktik' och projektledarskola	166
8.3.5	Rättighetsdiskurser och identitetspolitik	167
8.3.6	Arvsfondsprojekt som det civila samhällets transnationella bryggor	169
	LITTERATUR & KÄLLOR	172
	BILAGA: UTVÄRDERINGSRAPPORTER ARVSFONDEN 2006–2015	179

En allmänning i det offentliga tjänst? En resa i Allmänna arvsfondens spår

Utvärderingen är utförd av en tvärvetenskaplig grupp forskare under ledning av docent Filip Wijkström, *Stockholm Center for Civil Society Studies* vid Handelshögskolan i Stockholm.

Författare: Katarina Friberg, fil.dr historia; Anna Lundstedt, fil.dr etnologi; Susanne Wallman-Lundåsen, docent statsvetenskap; Filip Wijkström, docent företagsekonomi

SAMMANFATTNING

Detta är en utvärdering med det övergripande syftet att beskriva och analysera den omfattande portfölj av projekt som har beviljats medel ur Allmänna arvsfonden. I huvudsak har vi utgått ifrån en analys av ett stort antal tidigare genomförda utvärderingar och ett av våra delsyften har varit att *teckna portföljens karaktär*. Vidare försöker vi *fånga in och bättre förstå den typ av nytta* som denna omfattande verksamhet kan sägas ha genererat. Det kan handla om en nytta som uppstår i samhället som helhet, för de enskilda målgrupperna eller för de idéburna organisationer ur det civila samhället som är verksamma inom de prioriterade områdena. Vi lägger i analysen särskilt fokus på den nytta som uppstår *utifrån dimensionen nyskapande*. Vi har slutligen, enligt vårt uppdrag från Arvsfondsdelegationen, haft ambitionen att särskilt *identifiera projektverksamhetens betydelse för det civila samhället och dess organisationer*.

Som ram för vår utvärdering har vi valt att betrakta och förstå verksamheten vid Arvsfonden som all den verksamhet som bedrivs i dessa projekt. Det handlar om projekt som utvecklats och genomförts vid tusentals ideella föreningar, stiftelser och andra typer av organisationer runt om i Sverige med stöd av medel ur Allmänna arvsfonden. Detta är sammanlagt en mycket omfattande verksamhet som under flera decennier har bedrivits av – och berört – många tusentals människor på i princip alla orter i landet.

Totalt har vi analyserat 43 tidigare utvärderingar av sammanlagt cirka 2 000 projekt, som har finansierats av Allmänna arvsfonden och genomfördes under perioden 1994–2015. Med detta metaperspektiv framträder mönster i analysen på ett annat sätt än vid utvärdering av enskilda projekt. Vi har utöver detta material använt oss av Arvsfondens egna verksamhetsberättelser (2004–2016) samt ett antal statliga utredningar (SOU), lagtexter med flera dokument som underlag för att kontextualisera vår utvärdering.

I vår analys blir det tydligt att verksamheten inte längre hålls samman av ett lika entydigt paket av normer och praktiker som tidigare, vare sig för Arvsfondsprojektens innehåll eller förståelsen av deras nytta. Vidare har synen på målgrupperna och deras relation till det sociala medborgarskapet utvecklats, samtidigt som dessa grupper inte är lika entydigt bestämda. Därtill är det tydligt att verksamheten också har utvecklats när det gäller betydelsen av och rollen för det organisationsliv som verksamheten i huvudsak utgår ifrån.

Ett huvudbidrag: ett antal parallella 'praktikgenerationer'

För att strukturera vår förståelse av Allmänna arvsfonden och dess projektportfölj utgår vi ifrån tanken att Arvsfonden bär på och kombinerar element från tre olika 'generationer av Arvsfondspraktik' för sin verksamhet. Var och en av dessa generationer kan vi löst kopplas till ett antal olika 'generationer av statliga politikområden' som tidigare har identifierats av statsvetaren Stig Montin (2010) och som vi menar att vi också kan se spår av i materialet. Vi antar att dessa tre generationer av Arvsfondspraktik – liksom de politikområden som tidigare har identifierats för statsapparaten – också löst överlappar med de tre huvudsakliga tidsperioder under vilka Allmänna arvsfonden har existerat.

- I. Praktikgeneration 1 (*huvudsaklig förekomst 1928 till 1940-tal*)
- II. Praktikgeneration 2 (*huvudsaklig förekomst 1950-tal till tidigt 1990-tal*)
- III. Praktikgeneration 3 (*huvudsaklig förekomst 1990-tal till nutid*)

Vi menar att vi har kunnat identifiera inslag av alla dessa tre praktikgenerationer i vår analys av Arvsfondens pågående verksamhet. Detta gäller även när vi fokuserar på organisationslivet och det civila samhällets roll i relationen. Den här insikten är kanske ett av de viktigaste bidragen i vår analys av Allmänna arvsfonden och dess omfattande projektportfölj under årtiondena kring millennieskiftet. I föreliggande rapport lägger vi stort fokus på beskrivningen och analysen av den allra senaste Arvsfondstraditionen, samtidigt som vi pekar på att de inslag som var centrala i de tidigare traditionerna försvagas eller avtar. Det innebär dock inte att det sker ett fullständigt skifte eller vaktombyte där de tidigare principerna och praktikerna utträngs. Tvärtom menar vi att element från de tre praktikerna flätas ihop med och in i varandra. På så sätt växer en ny verksamhet successivt fram och utvecklas, med rötter i tidigare Arvsfondspraktiker men med tydliga inslag av den för stunden aktuella Arvsfondspraktiken.

Tre huvudfrågor står i förgrunden för den metautvärdering som vi genomför på uppdrag av Arvsfondsdelegationen:

- a. Förekomsten av 'nytta' (som ofta sammanfaller med 'spåren' av projekten)
- b. Målgruppens relation till och inskrivning i det sociala medborgarskapet
- c. Allmänna arvsfondens relation till och betydelse för det civila samhället

Dessa tre områden återfinns i alla generationerna av n. Förutom att inslag ur de tre olika praktikerna förekommer parallellt och överlappande, som vi noterade ovan, är det viktigt att påpeka att det inte existerar några klara och distinkta avgränsningar för dessa perioder. De flyter snarare mjukt över och in i varandra. Vi tänker oss också att det någonstans 'i mitten av perioden' uppstår en kärna av praktik, som rimligt väl sammanfaller med respektive praktikgeneration som vi har identifierat under utvärderingens gång. Nedan sammanfattar vi de tre Arvsfondspraktikerna och deras särdrag.

I. Generation 1 av Arvsfondspraktik (‘*Den filantropiska perioden*’, 1928 till 1940-tal)

- a) ***Synen på nytta:*** Den första generationen av Arvsfondspraktik karakteriseras av ett i huvudsak filantropiskt eller välgörande förhållningssätt. Synen på nytta under denna första period är relativt enkel, oproblematisk och entydig i verksamheten. Ekonomiska medel tilldelas individer med särskilda behov och bidrag ges för lokaler som behöver byggas ut eller anpassas. Nyttan kan i denna generation relativt enkelt mätas i materiella termer, vilket kan uttryckas i exempelvis antal kvadratmeter tillbyggnad, utdelade medel till individer, antal personer som får direkt hjälp och så vidare.
- b) ***Målgrupperna i relation till samhällsmedborgarskap:*** I denna generation av praktik kännetecknas förhållningssättet till de målgrupper som erhåller stöd framförallt av ett omhändertagande. De utsatta eller behövande ‘tas om hand’ (av ett ‘rättfärdigt’ samhälle), och ekonomiska medel ges som ett bistånd direkt till de individer som befinner sig i marginalen” eller i utkanten av kärnan av det etablerade sociala medborgarskapet. De grupper av individer som omfattas av Arvsfondens uppdrag betraktas med andra ord inte riktigt som fullvärdiga medborgare.
- c) ***Arvsfondens roll, funktion och relation till civila samhället:*** Civilsamhället i den praktik som växer fram fungerar i stor utsträckning som ett verktyg för att Arvsfonden ska nå ut och distribuera resurser till de behövande individerna, samt för att bedriva olika former av aktiviteter som riktar sig till dessa individer.

II. Generation 2 av Arvsfondspraktik (‘*Välfärdsstatseran*’, 1950-tal till tidigt 1990-tal)

- a) ***Synen på nytta:*** Kännetecknande för den andra generationens praktik är att Allmänna arvsfonden uttryckligen inte får konkurrera med offentlig sektors verksamhet. I stället fungerar Arvsfonden som ett komplement till den pågående välfärdsutbyggnaden samt som support och ett slags stödtrupper – en ‘innovationsbyrå’ – till de expanderande statliga och kommunala verksamheterna. Den dubbla nyttan står att finna i värdet som projekten har för offentlig sektors utveckling och målgruppernas successiva inlemmande i välfärden, och under denna period är det också vanligt att projekt med medel från Arvsfonden bedrivs med kommuner som huvudmän. Den andra generationens praktik karakteriseras av att allmänningen Arvsfonden nu successivt och gradvis förs allt närmare regeringskansliet och därmed tydligare också tillägnar sig delar av den framväxande nya praktiken inom offentlig sektor. I denna praktik kan nytta likställas med att man med Arvsfondsmedel kan komplettera (till exempel när det gäller organiseringen av medborgarnas fritid) eller utveckla offentlig verksamhet (framför allt kommunal) på områden som sammanfaller med vad som kan förstås som nytta för målgruppen.
- b) ***Målgrupperna i relation till det sociala medborgarskap:*** Målgrupperna får inom ramen för denna andra praktikgeneration möjlighet att bli fullvärdiga medborgare genom att individerna erbjuds förändring i form av den ”demokratiskola” som föreningslivet tillhandahåller. Däremot försvinner nu möjligheterna för enskilda individer att få bidrag. En del av Arvsfondsprojektens fokus under denna period kan

beskrivas som att försöka transformera målgrupperna och göra dem till medborgare eller åtminstone medborgarskapsfärdiga, så att de kommer in i och blir föremål för den offentliga expanderande välfärden. Arvsfondens resonemang om målgrupper stödjer och sluter tätt an till statsapparaten (välfärdsstatens) expansion, utveckling och behov.

- c) **Arvsfondens roll, funktion och relation till civila samhället:** Arvsfonden kan i den andra generationens praktik ses som ett slags intermediär mellan offentlig sektor (politiken) och det civila samhället. Arvsfondens två huvudroller i relation till det civila samhället är att antingen förmå eller enrollera organisationslivet i Arvsfondens eget arbete att verka som en 'innovationsbyrå' för offentlig sektors utveckling och på så sätt skapa en brygga till offentlig sektors aktörer för det organisationsliv som företräder eller utgörs av målgrupperna. Eller så handlar det om att Arvsfondsmedel kan främja organisationslivet att fungera som ett komplement inom de områden där den offentliga sektorn (ännu) inte räcker till. För det civila samhällets organisationer är Arvsfonden framförallt en källa till resurser under denna period, men Arvsfonden ger också organisationerna legitimitet och status samtidigt som man vid Arvsfonden också fungerar som en länk på nationellt nivå till statsapparat och förvaltning för organisationerna.

III. Generation 3 av Arvsfondspraktik ('En tid av långsam urbäddning', 1990-tal till nutid)

- a) **Synen på nytta:** Ett viktigt sätt på vilket nytta gestaltas i denna 'tredje generation' av praktik är genom stöd till och utveckling av de organisationer ur civilsamhället som Arvsfonden arbetar med. Genom projekt söker man utveckla och stödja det civila samhället och förnyelsen av dess verksamheter. Vidare tycks man sträva efter att dessa organisationer ska kunna ge röst åt men även utveckla olika typer av (välfärds)service för ofta mindre och mer marginella grupper ur de bredare målgruppskategorierna. Projekt betraktas som nyttiga om de bidrar till att organisationerna bättre kan företräda målgruppernas intressen och tydligare driva ett rättighetsbaserat arbete för dessa. Det kan projekten göra genom att stärka identiteten för dessa mindre och nya målgrupper, inte sällan genom att nya organisationer initieras som resultat av projekten. I sådana fall är verksamheten att betrakta som 'samhällsnyttig'. Ytterligare en form av nytta som framträder är innovationer och drift av service i nischområden av välfärden som riktar sig direkt till Arvsfondens målgrupper. Ett slags nytta är att Arvsfondsprojekt verkar kunna fungera som brygga till transnationellt tankegods som kan utveckla det svenska samhället. Vidare är det inte längre lika säkert att det råder samsyn (mellan målgrupper, organisationer och olika delar av samhället) om vad som är 'nyttigt', utan förståelsen av nytta kan variera mellan olika aktörer och olika intressen. Det påverkar den aktuella praktikgenerationen, inte minst när det handlar om de mer immateriella nyttorna kopplade till identitetsfrågor och rättigheter.

- b) ***Målgrupperna i relation till det sociala medborgarskap:*** Medborgarskapet utvidgas i denna praktikgeneration till att också försöka inkludera grupper av individer som tidigare låg i 'marginalen av medborgarskapet' och som inte uppnådde ett fullvärdigt socialt medborgarskap. I den här generationens nytta ligger därmed fokus i stället på att försöka transformera och utvidga medborgarskapet, snarare än att försöka ändra på eller anpassa individerna till medborgarskapet, som under tidigare perioder. Det handlar om att få nya grupper att omfattas av det sociala medborgarskapet utan att primärt behöva anpassa individerna till medborgarskapet. Arvsfonden medverkar genom sina projekt till att stärka och utveckla olika gruppers identitet samt att skapa delaktighet för dessa i samhället. Vi kan alltså se en utveckling över tid i Arvsfondens praktik – från att målgrupperna under första generationen mer ses som objekt som filantropiskt ska omhändertas, till en tydligare strävan efter att de ska vara (rätts)subjekt i sig själva under den tredje perioden.
- c) ***Arvsfondens roll, funktion och relation till det civila samhället:*** Under den tredje generationens praktik frikopplas Arvsfonden något mer från statsapparaten och kommunerna än tidigare. Vi kan även spåra inslag av marknadsliberalism och New Public Management. Allmänna arvsfondens verksamhet (identitet, praktik och fokus) rör sig mer i riktning mot det civila samhället. Bidragen går vidare i huvudsak till ideella organisationer. Spänningen tillta mellan Arvsfondsdelegationen och dess kansli å ena sidan, och delar av statsförvaltningen, (exempelvis Kammarkollegiet, Statskontoret och Riksrevisionen) å den andra. Man tycks söka 'armslängds avstånd' till regeringskansliet och staten. Det civila samhället och dess organisationer får i gengäld en något mer central roll, både när det gäller Arvsfondens identitet och dess *governance*. Civila samhället definierar i stor utsträckning verksamheten. Arvsfonden fyller även en stödjande funktion (finansiering) i framväxten av ny eller annorlunda välfärdsservice på nischområden som utvecklas men även drivs av civilsamhällets organisationer. Också när det gäller idé- och metodutveckling som hämtas hem ur transnationella idéströmmar verkar Arvsfondsfinansieringen

Dessa tre praktikgenerationer är ett slags idealtypiska konstruktioner. Vi menar att vi i vår analys kan identifiera en förskjutning över tid. I ett första steg handlade det troligen om en rörelse från den första periodens mer materiella och konkreta stöd som distribuerades genom det dåvarande organisationslivet, över till ett stöd och en uppmuntran för organisationslivet att fungera som en sorts motor för förnyelse för (eller möjligen som ett komplement till) den offentliga sektorns utveckling.

Dessa tidigare praktiker får sedan ge plats för ett mer immateriellt och identitetsbaserat arbete med fokus på rättigheter, identitetspolitik och kulturfrågor för målgrupperna. Samtidigt ser vi i utvärderingarna å andra sidan tecken på en praktik som tycks handla om att utveckla olika former av tjänster och social verksamhet för målgruppen men som i förlängningen inte längre tycks vara tänkta att integreras med offentlig sektor och dess verksamhet. Ibland kläs detta i termer av ett (socialt) entreprenörskap.

Tabell A. Schematisk tabell över centrala dimensioner av praktikgenerationerna

Politikområde // Dimension av Arvsfondspraktik	Första Generationens Politikområde	Andra Generationens Politikområde	Tredje Generationens Politikområde
Period av Arvsfondens verksamhet	'Den filantropiska perioden' (1928 till 1940-tal)	'Välfärdsstatseran' (1950-tal till tidigt 1990-tal)	'En tid av långsam urbäddning' (1990-tal till nutid)
Arvsfondens praktik	Arvsfondspraktik Generation 1	Arvsfondspraktik Generation 2	Arvsfondspraktik Generation 3
Synen på nytta	Ekonomiska medel direkt till individer; bidrag för att bygga ut och om lokaler; nära ett filantropiskt förhållningssätt.	'Innovationsbyrå' för offentlig sektor; Arvsfondsprojekten är ett komplement; verksamheten får inte konkurrera med det offentliga.	Röst för och byggare av identiteter för nya grupper, ofta mindre; rättighetsbaserade projekt; innovation av tjänster i nischer av välfärden.
Målgrupperna i relation till sociala medborgarskapet	Målgrupper i utkant av medborgarskapet; utsatta tas om hand; inom ramen för ett rättfärdigt samhälle.	Målgrupperna får möjlighet att bli / ta del av det sociala medborgarskapet genom att förändras.	Utvidga det sociala medborgarskapet till att inkludera också målgrupperna (utan krav på anpassning).
Arvsfondens roll, funktion och relation till det civila samhället	Den tidens civila samhälle är verktyg för att nå ut; bidrag till utsatta individer och resurser för att bedriva aktiviteter för dessa personer.	En intermediär mellan offentlig sektor (politik) och civilt samhälle; för civilsamhället är Arvsfonden både resurs och status.	Stöd för innovation i välfärdsnischer i egen drift; värnar civilt samhälle som mer central mottagare av medel och för egen Arvsfondsidentitet.

Som en följd av Allmänna arvsfondens unika position som en intermediär på gränsen mellan det offentliga (statsapparaten) och organisationslivet (det civila samhället), menar vi att indelningen i de tre generationerna av praktiker fungerar analytiskt. De tre generationerna, var och en med de tre dimensionerna som vi har lyckats identifiera i vårt arbete, kan visuellt betraktas som ett slags 3 x 3 matris. Längs den horisontella (liggande) axeln lägger vi de tre generationerna av Arvsfondspraktik, medan vi på den vertikala (stående) axeln har våra tre dimensioner: (a) nytta/spår, (b) medborgarskap/målgrupp och (c) roll för civilsamhället. Vi hävdar med stöd i vår analys att vi har tre olika förståelser av (a), (b) och (c) för var och en av dessa idealtypiska generationer. Dessa tre generationer går att analytiskt renodla och separera, men i realiteten lagras de över varandra i Arvsfondens policy och praktik.

Den tredje generationens Arvsfondspraktik är i huvudsak sprungen ur och tätt kopplade till tredje generationens politikområden för den svenska statsförvaltningen. Dessa områden går att hänföra till den period ur vilken också vi hämtar vår huvudsakliga empiri. Centralt för vår förståelse av projektverksamheten vid Allmänna arvsfonden är att drag eller inslag av alla de tre idealtypiska Arvsfondspraktikerna återfinns och överlappar varandra som ett slags aktiva arkeologiska eller 'infrusna' avlagringar, vilket påminner om idéhistorikern Sven-Eric Liedmans (1987) sätt att skriva om "frusna ideologier". Vårt perspektiv kan förstås som influerat av nyinstitutionell organisationsteori eller historisk institutionalism. Utifrån ett sådant perspektiv menar vi att det är sammansmältningen och överlagringen av de specifika element som härstammar ur dessa olika praktikgenerationer som utgör Allmänna arvsfondens faktiska förvaltning under den studerade perioden.

Rapportens fortsatta disposition

Vårt inledande **kapitel 1** ramar in rapporten och tecknar dess bakgrund. Här redogör vi för den analysram som kommer att vägleda oss genom rapportens olika delar, och vi presenterar också utvärderingens syfte, de centrala frågeställningar samt vår metod.

Kapitel 2 ger en mer deskriptiv bild av Allmänna arvsfondens 'projektportfölj'. Det handlar om vilka målgrupper och organisationer som är prioriterade, den geografiska fördelningen av medel, projektmedlens volym samt vilka verksamheter och projektändamål som beviljas stöd. Vi redogör även för det som har kommit att benämnas 'särskilda satsningar' och bakgrunden till dessa. Vi beskriver projektens egna redovisningar, liksom den interna uppföljningen av projekt som har beviljats medel. Arvsfondsdelegationen delar in slutredovisade projekt i ett antal olika kategorier utifrån deras 'överlevnadsgrad' och de 'spår' man bedömer att projektet har lämnat efter sig. Både idén om överlevnadsgrad och spår blir en viktig del för oss i den fortsatta analysen. Avslutningsvis identifieras i detta kapitel ett antal paradoxer som vi menar framträder i den bidragsgivning som omgärdar och definierar Arvsfondsverksamheten.

Kapitel 3. Detta kapitel handlar om de utvärderingarna och deras roll i Arvsfondsarbetet. Dessa utvärderingar är de huvudsakliga källorna för vårt arbete, och det är här vi redogör för och presenterar dessa 43 relativt omfattande utvärderingar som är publicerade under perioden 2005–2016. Kapitlet innehåller också sammanställningar över de forskare som har medverkat som utvärderare, samtidigt som de är verksamma vid olika lärosäten och inom en rad vetenskapliga ämnesdiscipliner. Eftersom rapporterna från externa utvärderingar är vårt empiriska material och huvudsakliga underlag för rapporten så har vi även valt att kort beskriva hur utvärderingar kommer till, vilka det är som genomför dem, de metoder forskarna har använt sig av samt hur utvärderingarna är utformade. De frågor vi ställer oss i denna del av arbetet handlar om vad dessa utvärderingar mer specifikt kan säga oss om den samlade populationen av projekt ('portföljen'). Frågorna handlar också om vad dessa utvärderingar kan säga oss om 'nyttan' med Arvsfondens verksamhet.

Vi har i arbetet identifierat ett antal 'praktikgenerationer' och i **kapitel 4** mejslar vi fram ett antal föreställningar om den typ av 'nytta' som är centrala för båda de första generationerna. De idéer om nytta som presenteras hänger nära samman med den verksamhet som bedrevs under två tidigare tidsperioder som vi har valt att benämna 'den filantropiska perioden' (1928 till 1940-talet) respektive 'välfärdsstatseran' (1950-talet till tidigt 1990-tal). Generationerna avlöser varandra och har olika konsekvenser för hur man förstår nyttan av verksamheten – och i förlängningen har de betydelse även för själva existensberättigandet för Allmänna arvsfonden. Samtidigt som de kan betraktas som tre olika generationer av praktik som är tydliga och synliga i Arvsfondens verksamhet vid olika tidpunkter, menar vi att deras inflytande i verkligheten i högsta grad är överlappande, där element ur tidigare generationer fogas ihop med senare praktikgenerationer.

I **kapitel 5** flyttar vi fokus till de förändrade relationer mellan stat och civilsamhälle som kan spåras till övergången mellan 1980-tal och 1990-tal. Förändringarna är så genomgripande att de dominerar interaktionen mellan staten och organisationslivet under 1990-talet, men även får konsekvenser under de följande decennierna. De utvärderingar som vi analyserar bygger i sin tur på bedömningar av cirka 2000 Arvsfondsprojekt som genomförs med start i början av 1990-talet, det vill säga under precis samma period som de förändrade relationerna börjar fästa i det civila samhället. De förändrade relationerna bär på ett förändrat synsätt för hur "nyttan" med det civila samhällets organisationer görs synlig. Det är möjligt att spåra denna förändring bland annat i den vändning mot målstyrning, resultatuppföljning och marknadsliknande modeller som ligger i det nya språket. Men vi ser också tecken på andra former av styrning som handlar om förväntan på samverkan och innovation, vilket blir vägledande i den nya praktikgenerationen. .

I **kapitel 6** fortsätter vi att identifiera nyttan i den verksamhet som bedrivs med medel från Arvsfonden. Fokus är på den tredje generationen av Arvsfondspolitik som vi har identifierat, vilken inleds under 1990-talet och fortsätter till nutid. Vår analys utgår ifrån de 'spår' som projekten avsatte. Spår är också ett av de kriterier som används för utvärderingarna, och avsikten är att försöka fånga de mer bestående effekterna av de olika projektens verksamhet. Det är ofta i just detta avsnitt som de frågor och analyser som rör olika former av nytta dyker upp. För att fördjupa analysen ställer vi även spårskapandet i relation till frågan om samhällsnytta under de tre identifierade generationerna av Arvsfondspraktik. Vi problematiserar även begreppet 'nyskapande' och diskuterar spår av transnationella influenser när det gäller värdegrund, perspektiv och metoder som bär (och bärs av) projektägande organisationer.

I **kapitel 7** analyserar vi hur den utvidgade synen på samhällsmedborgarskapet kan förstås i relation till den parallella utvecklingen av Arvsfondens målgrupper. I detta kapitel problematiserar vi hur de grupper som Allmänna arvsfonden vänder sig till vid olika tidpunkter (och i de idealtypiska 'generationer av Arvsfondspraktik' som vi har identifierat) förhåller sig till kärnan i medborgarskapet. Vi analyserar också hur Arvsfonden i sin praktik förhåller sig till målgrupperna i frågor om det sociala medborgarskapet, löst relaterat till de tre generationerna av statliga politikområden. Utvecklingen av Arvsfondens praktik över tid kan

beskrivas som att individer ur målgruppen under den första praktikgenerationen mer betraktas som 'objekt' som filantropiskt ska omhändertas till att i senare praktiker alltmer bli tydliga rättssubjekt och slutligen aktörer för vilka medborgarskapets gränser ska utvidgas. Från att själva stödet initialt var konkret och materiellt förändrar det sig i processen till att allt oftare röra sig om olika former av stöd med fokus på målgruppernas kultur, social inriktning och identitetsskapande.

I avslutande **kapitel 8** fäster vi uppmärksamheten på relationen mellan Arvsfonden och det civila samhället. Mer specifikt fokuserar vi på de 'funktioner som Allmänna arvsfonden fyller i det civilsamhälleliga landskapet' enligt uppdraget för utvärderingen. Redan tidigare har vi berört detta tema när det gäller de 'spår' som projekten har avsatt och när det handlar om det sociala medborgarskapet och målgruppernas successiva inskrivning i detta. Därmed blir analyserna här av mer sammanfattande karaktär, inte minst när det gäller de första två praktikgenerationerna. Vi lyfter i kapitlet upp pluralismen och den nya mångfalden av aktörer som kännetecknar den tredje generationens Arvsfondspraktik, men också på de utmaningar och möjligheter som ligger i ett antal numera brutna monopol från tidigare samhällskontrakt, bland annat i och med det utrymme som öppnas för andra aktörer än stat och kommun inom välfärden. Vi menar vidare att de nya strömningar av identitetspolitik och rättighetsdiskurser som tydligt ligger i den tredje generationen av Arvsfondspraktik är viktiga för att förstå och utveckla projektportföljen, och vi pekar på den roll som brygga till ett transnationellt rum av idéer och metoder som Arvsfondsprojekten tycks ha spelat för vissa organisationer.

1. EN ALLMÄNNING I DET OFFENTLIGAS TJÄNST?

Ett sätt att förstå Allmänna arvsfonden är att ta fasta på att det formellt handlar om en mycket betydande förmögenhetsmassa. Det är en gemensam – allmän – förmögenhet som under årens lopp avsevärt har vuxit i värde. Förmögenheten växer både genom de nya medel som flyter in allteftersom nya arv tillkommer och genom den avkastning som förvaltningen av medlen genererar. Dessa tillgångar finns nu samlade i Allmänna arvsfonden. Utifrån detta perspektiv utgör fonden en form av allmänning bestående av resurser som har byggts upp under lång tid, vilket är ett perspektiv som bland annat Roger Qvarsell och Annika Sandén (2008, 2011) utgår ifrån i sina studier av Arvsfonden. Karaktären av allmänning förstärks ytterligare av att förmögenheten består av dödsbon efter personer som inte har några arvingar.

Allmänna arvsfondens samlade tillgångar uppgick under 2016 till närmare åtta miljarder kronor, enligt Kammarkollegiets webbplats januari 2018. De medel som förvaltas inom ramen för Allmänna arvsfonden utgörs alltså huvudsakligen av dödsbon som har tillfallit Arvsfonden och därefter avvecklats. Under 2016 kom det exempelvis in cirka 600 miljoner kronor från sådana avvecklade dödsbon. Vidare finns det ett särskilt upplägg som styr hur tillgångarna ska hanteras för tillfället. Enligt det upplägget delas huvuddelen av de medel som flyter in under ett år (cirka 90 procent) relativt omgående ut till olika typer av projekt, efter beslut i Arvsfondsdelegationen. Resterande medel fogas till de tillgångar som finns i Arvsfonden sedan tidigare, vilket innebär att den samlade förmögenhetsmassan successivt växer år för år.

Ett annat sätt att förstå Allmänna arvsfonden är som den verksamhet som bedrivs i direkt anslutning till Allmänna arvsfonden och den allmänning som har byggts upp och expanderat över tid. Denna verksamhet kan såväl praktiskt som legalt enkelt beskrivas i två huvuduppgifter: att samla in och hålla reda på Arvsfondens medel samt att fördela och följa upp användningen av de bidrag som delas ut.

Det finns en tydlig formell dimension av denna verksamhet, nämligen att den regleras i svensk lag och i dagsläget administreras av två statliga myndigheter. Den ena myndigheten är Kammarkollegiet, som på ett mer praktiskt plan samlar in, förvaltar, betalar ut och redovisar de ekonomiska medel som Allmänna arvsfonden består av. Enkelt sagt verkställs vid denna myndighet de beslut som tas om hur till exempel bidrag ska fördelas.

Den andra myndigheten är nämndmyndigheten Arvsfondsdelegationen, som fattar beslut om verksamhetens inriktning och om vilka projekt som ska få bidrag. Men det är också denna delegation som ansvarar för att de projekt som har beviljats medel ur fonden följs upp. De ska även informera om syftet med Allmänna arvsfonden. Vidare fungerar Kammarkollegiet på ett praktiskt plan som värmdmyndighet för Arvsfondsdelegationen. Delegationen har ett eget kansli till sin hjälp för att kunna bedöma, stödja och följa upp den omfattande verksamhet som finansieras med medel ur Allmänna arvsfonden.

1.1. En studie av Allmänna arvsfondens projektverksamhet

Båda dessa sätt är förstås korrekta för att vi ska förstå vad Allmänna arvsfonden är. Som ram för den analys och utvärdering som redovisas i denna rapport har vi dock valt ytterligare ett annat sätt för att förstå Allmänna arvsfonden. Vi betraktar här Arvsfonden som all den verksamhet som bedrivs vid tusentals ideella föreningar, stiftelser och andra typer av organisationer runt om i Sverige med stöd av de medel som har beviljats deras olika projekt ur Allmänna arvsfonden. Detta är sammantaget en mycket omfattande verksamhet som under många decennier har bedrivits av – och berört – flera tusentals människor på i princip alla orter i landet. Under åren har det svenska civilsamhället engagerats i ett omfattande partnerskap med Allmänna arvsfonden genom dess resurser, om än under skiftande förutsättningar och med något förändrat fokus.

Alltifrån idrottsföreningar till organisationer som jobbar med personer med olika former av funktionsnedsättningar har använt sig av fondens bidrag, för att utveckla sina verksamheter och nå ut till grupper som ska prioriteras enligt fondens direktiv. De har genomfört initiativ för att förbättra situationen för de målgrupper som Arvsfonden riktar sig till – ibland själva, och ibland i samverkan med kommuner eller andra myndigheter. Rättighetsorganisationer och invandrarorganisationer har länge engagerat människor i projekt för att bryta ensamhet och stärka identiteter. Kulturföreningar, scoutkårer och organisationer som arbetar mot psykisk ohälsa eller social utsatthet sätter upp teaterpjäser, tar fram utbildningsmaterial för sina medlemmar eller utvecklar den egna organisationen.

Många föreningar har med hjälp av fondens medel byggt om sina fastigheter och lokaler. Andra vanliga projekt är sådana som syftar till att nå ungdomar i skolorna för att slå hål på fördomar och motverka segregation. Folkbildningens organisationer samt religiösa samfund använder Arvsfondens medel för att nå ut till människor som befinner sig i utsatta och prioriterade grupper. Listan över de grupper och organisationer som nås med hjälp av dessa projektmedel kan göras mycket lång.

Detta är en utvärdering med ett övergripande syfte att beskriva och analysera den omfattande portfölj av projekt som har beviljats medel ur Allmänna arvsfonden. Att just *teckna portföljens karaktär* och bättre förstå denna har varit ett av huvudsyftena med utvärderingen. Detta sker i huvudsak i kapitel 2. I vårt analysarbete har vi utgått ifrån tidigare genomförda utvärderingar av de projekt som beviljats medel under perioden 1994–2015. Totalt har vi analyserat 43 utvärderingar. Dessa utvärderingar har genomförts av forskare som kommer från svenska lärosäten med olika disciplinär hemvist. I var och en av dessa utvärderingar har ett antal projekt grupperats utifrån någon form av gemensam tematisk nämnare.

Sammanlagt handlar det om cirka 2 000 projekt som har utvärderats av dessa forskare och som ingår i Arvsfondens projektportfölj under den studerade perioden. Det genomsnittliga bidraget för ett projekt är knappt två miljoner kronor per år och normalt förfogar den organisation som har beviljats bidraget över medlen under tre år. I vissa fall händer det att ett och samma projekt dyker upp i två eller tre olika utvärderingar, men då skiljer sig den underliggande analysen åt mellan utvärderingarna. Kriteriet för att ett projekt ska ingå i någon

av de externa utvärderingarna har varit att projektet har fått ta del av medel ur Arvsfonden under perioden. De olika utredningarna har handlat om en mängd olika frågor och deras slutrapporter har titlar som:

- *Barns och ungdomars kultursatsningar* (2008)
- *Kulturell och språklig revitalisering (om romska barn och ungdomar)* (2009)
- *Föreningsvägen till integration. Organisationer på etnisk grund* (2010)
- *Män och maskuliniteter i rörelse* (2012)
- *Från homo till hbtq* (2012)
- *Kultur med och för personer med intellektuella funktionshinder* (2014)

Utvärderingarna (som diskuteras mer utförligt i kapitel 3) skiljer sig åt sinsemellan, vilket har varit både en styrka och en svaghet för vårt arbete. Några få utvärderingar har fokuserat på ett enskilt projekt, medan den mest omfattande utvärderingen hade så många som 172 projekt inom ett och samma tematiska område. De forskare som utvärderade lokalstödet baserade sina två rapporter på 207 respektive 450 olika projekt. Ofta har ansatsen varit tydligt kvantitativ, till exempel när utvärderarna har använt sig av enkäter till projektledarna. I andra fall har utvärderarna lutat mer åt intervjuer och kvalitativa ansatser för sina analyser. Det finns alltså betydande skillnader mellan utvärderingarna, dels i antal och typ av projekt som har ingått, dels i de olika ansatser som forskarna har valt. Olikheter har inneburit att utvärderarna – och därmed också vi – har kunnat se och fokusera på olika dimensioner av projektportföljen.

I utvärderingarna presenteras en rik bredd av ansatser och vinklar, vilket har varit värdefullt för oss. Samtidigt har detta upplägg avsevärt begränsat våra möjligheter till komparativa analyser. Det är nämligen inte bara de olika typerna av projekt som skiljer sig åt – vilket vi uppfattar som en huvudpoäng med den sökande, utvecklande och experimentella ansats som Arvsfondsdelegationen och dess kansli har valt att arbeta utifrån. Också det sätt på vilket de olika utvärderarna har valt att ta sig an sitt uppdrag skiljer sig åt. Styrkorna är uppenbara med denna ansats: olika delar eller dimensioner av projektportföljen har på detta sätt belysts, analyserats och utvärderats utifrån en mängd olika ansatser och metoder. Det har i sin tur bidragit avsevärt till vår mångfacetterade kunskap om den rika projektportfölj som har fått medel ur Allmänna arvsfonden. Ingen enstaka modell hade kunnat generera den mångfald av analyser, slutsatser och idéer som nu har blivit det samlade resultatet. Men på samma gång har skillnaderna mellan utvärderingarna avsevärt begränsat möjligheterna för oss att göra jämförelser mellan olika utvärderingar eller mellan tematiska områden, till exempel utifrån den bedömda nyttan för samhället eller för målgruppen.

I vår analys av utvärderarnas rapporter har vi också strävat efter att *fånga in den nytta* som projekten i verksamheten kan sägas ha genererat. Det kan handla om en nytta som uppstår i samhället som helhet, för de enskilda målgrupperna eller för de organisationer ur det civila samhället som verkar inom de prioriterade områdena och som arbetar med personer eller grupper ur de särskilt angivna målgrupperna. För att kunna teckna karaktären på Arvsfondens portfölj av projekt har vi lagt särskilt fokus på den nytta som uppstår utifrån dimensionen *nyskapande*. Med nyskapande menar vi någon form av mer bestående förnyelse, utveckling eller innovation som de olika projekten har lett fram till. Den nyskapande delen går utöver det

faktum att projekten har kunnat genomföras, vilket vi givetvis också kan förstå som ett värde eller en nytta i sig självt.

Speciellt intresserade har vi varit av att försöka fånga den nytta som har genererats för Allmänna arvsfondens *prioriterade målgrupper* som står centrala i den begreppsvärld som idag omger och definierar Allmänna arvsfonden och dess verksamhet. Det handlar konkret om de två relativt stora kategorierna barn och ungdomar samt den något snävare kategorin personer med olika former av funktionsnedsättningar. De två första målgrupperna har funnits med och varit tydligt prioriterade i den verksamhet som har finansierats med Allmänna arvsfondens medel ända sedan dess tillkomst för nästan 100 år sedan. Den tredje målgruppen – personer med funktionsnedsättningar – fogades till listan för knappt 50 år sedan, i slutet av 1960-talet.

Slutligen har vi haft ambitionen att *identifiera projektens betydelse för det civila samhället och dess organisationer*. Den absoluta lejonparten av de medel som har delats ut har gått till olika former av ideella eller idéburna organisationer, som är engagerade i frågor som berör målgruppernas situation. Medlen kan också ha gått till offentliga aktörer i samarbete med en organisation ur civilsamhället.

När vi analyserade vårt material (de 43 utvärderingarna) för att försöka svara på våra frågor, blev det under gång allt tydligare att det inte på något enkelt sätt gick att besvara dem. I de utvärderingar vi läste var det inte entydigt vad som skulle betraktas som nytta, hur man såg på målgruppernas roll och involvering i verksamheten eller på vilket sätt vi skulle förstå relationen till och betydelsen av Arvsfonden för det civila samhället. Det var inte förrän vi upptäckte att det parallellt verkade existera flera olika förhållningssätt eller synsätt i verksamheten som vi kunde börja utveckla vårt analytiska raster. Dessutom verkade dessa synsätt åtminstone tentativt kunna hänföras till olika 'generationer av praktiker' inom verksamheten. Dessa praktiker tycktes i sin tur vara länkade till de olika generationer av politikområden som hjälper oss att strukturera upp vår analysram, som beskrivs mer i detalj nedan.

1.2 Vår analysram

Den analysram som vi har utvecklat för att kunna ta oss an och strukturera analysen utifrån våra frågeställningar består av ett antal delar. I basen ligger en grundläggande idé om att Arvsfonden och dess verksamhet ligger inbäddad i en större omgivande samhällskontext, framför allt representerad av den svenska staten och dess administrativa apparat. I takt med att det omgivande samhället och den svenska staten förändras kommer också Arvsfonden och dess praktik att förändras, genom dess nära och täta relation till staten och regeringskansliet.

Allmänna arvsfondens förändrade praktik över tid är en central del i vår analys. Arvsfonden kom till i vad som kan förstås som en brytningstid för det svenska samhället. Vi menar att årtiondena efter sekelskiftet 1800/1900 är en transformativ period: både välfärdsstaten och folkrörelseregimen börjar få fäste på allvar, vilka båda två spelar roll för den projektpraktik som har utvecklats kring Allmänna arvsfonden. Stora grupper av medborgare blir politiska subjekt och får andra, starkare, positioner i samhället – både politiskt och socialt. Under större

delen av 1900-talet utvecklas sedan Arvsfondens praktik i ett slags symbios med framväxten, institutionaliseringen och expansionen av välfärdsstaten. På samma gång förändras situationen för Arvsfondens målgrupper avsevärt. Många av de organisationer som Arvsfonden arbetar med och genom för att nå ut till de olika målgrupperna får ett allt större inflytande i det svenska samhället, samtidigt som de också expanderar, centraliseras och professionaliseras under denna period.

Såväl den första som den andra generationens politikområden sammanfaller, i vår mening, med vad som skulle kunna förstås som två olika 'generationer av praktiker' inom Arvsfonden. I dessa generationer är det frågor som föreställningar om nyttan med verksamheten, målgruppernas relation till samhällsmedborgarskapet samt rollen för och relationen till det civila samhällets organisationsliv som står centrala. Detsamma gäller, hävdar vi, för den tredje generationens praktik inom Arvsfonden, som vi tycker oss kunna identifiera. Denna praktik knyter alltså väl an till vad statsvetaren Stig Montin har beskrivit som den tredje generationens politikområden.

En viktig källa och förklaring till de förändringar som sker inom Allmänna arvsfondens verksamhet och praktik är förändringarna av den statliga verksamheten. Dessa förändringar sker genom de olika generationerna av politikområden. Vi lånar här in en idé som har utvecklats av Montin (2007, 2010), som menar att den svenska staten i modern tid har genomlevt tre olika sådana generationer. Den första generationens politikområden handlar om uppbyggnaden av rättsstaten, men också om införandet av civila och politiska rättigheter för medborgarna. Under den period då den första generationens politikområden växer fram och får fäste tas även de första stegen mot det vi senare känner som den svenska välfärdsstaten.

Allmänna arvsfonden och dess verksamhet hamnar mitt i framväxten av välfärdsstaten i samband med den andra generationens politikområden. Verksamheten utvecklas under den period då dessa politikområden tar form, och den bäddas in i en process som löper parallellt med att den svenska välfärdsstaten etableras och börjar institutionaliseras i allt högre grad. Enligt Montin är de politikområden som växer fram i denna generation nära kopplade till välfärdsstatens uppbyggnad och konsolidering. I dessa strävanden och nya politikområden ligger ett grundläggande antagande om de stora nationella intresseorganisationer, till exempel inom de framväxande folkrörelserna. Antagandet går ut på att organisationerna kunde representera inte bara sina medlemmar, utan hela den aktuella samhällssfären inom vilka de verkade (för analyser av detta, se Micheletti 1994, Rothstein 1992 respektive Öberg 1994).

I ett annat sammanhang beskrivs denna process som en "omförhandling av det svenska samhällskontraktet" (Wijkström 2012) för att peka på den transformerande kraft detta antagande hade i de nya lösningar som växte fram. Montin trycker vidare på att det under denna period utvecklas "lösningar som kom att kännetecknas av likformighet, stordrift och offentliga produktionsmonopol" (Montin 2010:130). I dessa lösningar finns det en stark idé om att det i huvudsak ska vara en väl sammanhållen offentlig sektor "bestående av statliga myndigheter och kommuner/landsting [som] genomför nationellt beslutade reformprogram" (Montin 2007:38).

Exempel på nya tredje generationens politikområden är hållbarhetspolitik och klimatpolitik, men även barnrättspolitik, kvinnofridspolitik och folkhälsopolitik. Flera av dessa områden ligger nära vad som har utvecklats till Allmänna arvsfondens verksamhetsfält. Den tredje generationens politikområden är vidare ”relativt frikopplade från den parlamentariska styrningskedjan och bygger i stället på ett samarbets- eller partnerskapstänkande”, enligt Montin (2010:130).

”Samhälleliga intressen antas [inom ramen för den tredje generationens politikområden] kunna förenas genom samförståndsorienterade dialoger. Detta fenomen är bara delvis nytt och knyter an till en svensk tradition med samförstånd och samarbete mellan stat, fackliga organisationer och näringsliv.” (Montin 2010:131)

I den tredje generationens politikområden finns inte längre heller den starka monopolisering av välfärdens produktion inom den offentliga sektorn lika tydligt inskriven. Det finns nu ett större utrymme för flera aktörer att samverka med offentlig sektor för att bedriva välfärd inom många områden. Detta blir särskilt relevant för olika former av ideella och idéburna organisationer, även om det under denna period framförallt har varit nya välfärdsföretag och vinstdrivande koncerner som har etablerat sig och expanderat på välfärdsområden som vård, skola och omsorg (Lundström och Wijkström 2012).

Inte heller den monopolliknande situation som tidigare har gällt för många av de stora nationella intresseorganisationerna är längre intakt, utan den ”har ersatts av en mer fragmenterad ordning med flera organisationer som konkurrerar om att representera ett och samma samhällsintresse” (Montin 2010:131). Denna utveckling är tydlig, inte minst på klassiska starka folkrörelsefält som arbetsmarknaden. Utvecklingen syns även när det gäller olika former av funktionshinder. Där utmanas de äldre organisationerna och deras positioner bland annat av den framväxande identitetspolitiken och de nya rättighetsbaserade diskurserna, som omformar såväl det offentliga samtalet som organisationslivet.

I vårt empiriska material blir det tydligt att Allmänna arvsfondens verksamhet inte längre hålls samman av ett lika entydigt paket av normer och praktiker när det gäller politikens innehållsliga utformning. Det finns inte heller lika tydliga ramar som tidigare när det gäller organisatoriska former och modeller för att bedriva civilsamhälle. Detta ökar komplexiteten i den praktik som vi har studerat. När vi betraktade Arvsfondens omfattande projektverksamhet genom ett stort antal utvärderingar, genomförda av forskare från olika discipliner, universitet och högskolor, blir den mångfald av synsätt, normer och värderingar som kännetecknar verksamheten ännu tydligare. Också av dessa skäl behövde vi den analysram som utvecklas och beskrivs i det här avsnittet.

Den sista pusselbiten för vår analysram lånar vi in från idéhistorikern Sven-Erik Liedman, som i olika sammanhang har använt sig av begreppet ’frusen ideologi’. Han definierar begreppet som det ”system av (ofta outtalade och kanske omedvetna) föreställningar, värderingar och normer [...] som finns nedlagd i en samhällsinstitution genom dess regelverk” (Liedman 1997:587). Med detta som en viktig utgångspunkt ansluter vi alltså till ett synsätt där denna typ av frusna ideologi inte enkelt försvinner ur en samhällsinstitution,

som till exempel Allmänna arvsfonden. Vi menar snarare att det över tid kan lagras olika generationer av frusna ideologier i en och samma organisation, och att de på olika sätt samexisterar i organisationen och dess verksamhet. På samma sätt som sådana 'frusna ideologier' kan existera parallellt i ett samhälle, menar vi att detta också sker i de många organisationer som bär samhället. Detta kopplar vi till de tre generationer av praktik som vi har identifierat.

”Betecknande är att äldre tiders uppfattningar fortsätter att leva kvar också i nya organisatoriska strukturer och beteenden. De många lager eller sediment av frusna ideologier eller äldre tiders uppfattningar som existerar i ett samhälle fungerar sammantaget som det fundament ovanpå vilket följande vågor av migrerande idéer [...] med nödvändighet kommer att vila. Samtidigt kan nyckelkomponenter i detta fundament komma att aktiveras – tinas upp – i samband med mötet med nya vågor av idéer, för att på nytt hamna i medvetenhetens ljus och kanske fogas ihop med – eller skava mot – komponenter eller fragment ur nyare strömningar.” (Reuter, et al 2017:13)

Utrustade med detta analytiska ramverk tog vi oss an vårt empiriska material och våra frågor. Den konceptuella tabell som presenteras nedan blev ett sätt att presentera resultatet av vårt utvärderingsarbete och den kommer också att följa med genom rapporten som ett sätt för oss att strukturera samtalet.

Tabell 1.1 *Schematisk tabell över centrala dimensioner av praktikgenerationerna*

Politikområde // Dimension av Arvsfondspraktik	Första Generationens Politikområde	Andra Generationens Politikområde	Tredje Generationens Politikområde
Period av Arvsfondens verksamhet	'Den filantropiska perioden' (1928 till 1940-tal)	'Välfärdsstatseran' (1950-tal till tidigt 1990-tal)	'En tid av långsam urbäddning' (1990-tal till nutid)
Arvsfondens praktik	Arvsfondspraktik Generation 1	Arvsfondspraktik Generation 2	Arvsfondspraktik Generation 3
Synen på nytta			
Målgrupperna i relation till sociala medborgarskapet			
Arvsfondens roll, funktion och relation till det civila samhället			

1.4. Vårt tack

Som avslutning på denna inledning vill vi först och främst tacka Annica Thomas, som är den person på Arvsfondsdelegationens kansli som är ansvarig för utvärderingar och uppföljningar av verksamheten. Vi har hela tiden upplevt ett starkt stöd från Annica och kansliet i vårt arbete med denna meta-utvärdering. Det har tydligt manifesterat sig genom Annicas förmåga och beredvillighet att hjälpa till när vi har bett om olika former av skriftligt material och andra underlag. Med den långa erfarenhet och förtrogenhet med verksamheten och de olika processerna i beredningsarbetet som Annica besitter har hon också tålmodigt förklarat och beskrivit hur arbetet vid kansliet går till i olika faser. Vi har också dragit nytta av detta stöd under hela arbetsprocessen och uppskattar hennes djupa kunskaper stora engagemang som hon också har valt att dela med oss. Vi vill även tacka Ebba Särnholm som under en viktig fas i arbetet hjälpte oss att hämta in, organisera och sammanställa stora mängder material.

Denna utvärdering initierades från Arvsfondsdelegationen, och den utformades också med det tredelade syftet i nära samråd med Annica Thomas. Vi har dock hela tiden stått fria att välja angreppssätt och metoder för vårt arbete, och ingen från kansliet har försökt påverka våra bedömningar och slutsatser på något sätt. Vi har även haft möjlighet att väva in våra egna frågeställningar, intressen och specialkompetenser i vårt arbete med utvärderingen. Vi bedömer att detta har fördjupat analysen, samtidigt som det har gjort att vi också kan dra nytta av våra nyvunna kunskaper för vår forskargärning.

Uppdraget handlade om att genom ett stort antal utvärderingar beskriva och analysera den omfattande portfölj av projekt som har beviljats medel ur Allmänna arvsfonden under en viss period. På samma gång var det vårt uppdrag att skapa en bättre förståelse för vad nyttan har varit av denna mångfald av projekt. Slutligen tog vi oss an frågan om vilka särskilda funktioner eller roller som vi kan identifiera i Allmänna arvsfondens relation till det civila samhället och vad dessa har betytt för dess många organisationer.

2. KARAKTÄREN PÅ ARVSFONDENS PROJEKTPORTFÖLJ

I detta kapitel ger vi en mer deskriptiv och översiktlig bild av vad vi har valt att benämna Allmänna arvsfondens 'projektportfölj'. Syftet är att bättre förstå den stora mängd och variation av projekt som utgör Arvsfondens huvudsakliga verksamhet utifrån de målgrupper och organisationer som är prioriterade, projektmedlens volym och geografiska fördelning, samt vilka verksamheter och projektändamål som beviljas stöd. Projektportföljen beskrivs i kapitlet utifrån ett antal relativt grundläggande parametrar för att ge läsaren en första bild av det sammanhang i vilket vi befinner oss. Vi redogör även för så kallade 'särskilda satsningar' och bakgrunden till dessa.

Från och med 2007 delar Arvsfondsdelegationens kansli in slutredovisade projekt i fyra kategorier av 'överlevnadsgrad' utifrån vilka spår projektet bedöms ha lämnat efter sig. Dessa bedömningar av spår återkommer även i de externa utvärderingarna och vi återvänder till dessa i senare kapitel när vi fokuserar på nyttan av verksamheten. Avslutningsvis lyfter vi fram ett antal paradoxer som vi har identifierat i Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelser och de externa utvärderingarna om projektens framgångsfaktorer och utmaningar.

Kapitlet baseras på uppgifter hämtade dels ur de verksamhetsberättelser som har producerats av Arvsfondsdelegationen under perioden 2004–2017, dels från de 43 externa utvärderingar som har genomförts av forskare vid universitet och högskolor. Om inte annat anges så innebär referens till "Verksamhetsberättelse" att det handlar om någon av Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelser. I dessa finns bland annat information om de projekt som har finansierats och medlen som har fördelats. Här ges även uppgifter om olika stödformer, hur stödet fördelas per målgrupp respektive organisationstyp. I verksamhetsberättelserna presenteras också geografisk fördelning av beviljade medel samt hur pengarna fördelas efter verksamhetsinriktning och projektändamål. Slutligen innehåller de också information om de så kallade särskilda satsningar, samt information om de av regeringen 12 prioriterade områdena för Allmänna arvsfonden.

2.1 Arvsfondens stöd

Allmänna arvsfonden riktar sig i sin verksamhet till tre olika målgrupper – barn, ungdomar, samt personer med funktionsnedsättning (5–7 § i Arvsfondslagen 1994:243). Kategorin 'barn' omfattar åldrarna 0–11 år (det vill säga alla personer under 12 år). I kategorin 'ungdomar' inkluderas alla personer i åldersspannet 12–25 år. Med målgruppen 'personer med funktionsnedsättning' avses personer äldre än 25 år med någon form av funktionsvariationer, eller "projekt utan fokus på viss ålder, exempelvis projekt där målgruppen är alla med en viss funktionsnedsättning." (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2016)

Allmänna arvsfonden riktar sig främst till ideella föreningar och andra icke vinstdrivande organisationer som bedriver ideell verksamhet. Det är endast föreningar och andra ideella organisationer som enligt de senaste ändringarna i lagen kan få lokalstöd. Även offentliga aktörer, som till exempel en kommun, kan få projektstöd för att utveckla verksamhet om särskilda skäl finns. Förutsättningen är då att de offentliga aktörerna samarbetar med en ideell organisation.

”Så kan till exempel en kommun beviljas stöd för att genomföra ett projekt. I sådana fall ställs särskilt höga krav på att projektet är nyskapande och bedrivs i nära samarbete med ideell förening. Stöd får inte ges till enskilda personer eller till vinstdrivande företag.” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2016)

2.1.1 Målgrupper, mottagare och syften

De projekt som får stöd av Allmänna arvsfonden inkluderar eller riktar sig ofta till flera av Arvsfondens målgrupper. I den interna statistiken kategoriseras projekten utifrån en huvudsaklig inriktning, men i praktiken har projekten vanligtvis flera olika, överlappande syften. Målet med stödet är att ”främja nyskapande och utvecklande verksamhet av ideell karaktär”. Arvsfonden beviljar stöd under maximalt tre års tid till ett och samma projekt. Tidigare beviljades projekten formellt medel endast för ett år i taget, men från och med 2016 övergick Arvsfondsdelegationen till att även kunna fatta fleråriga beslut om stöd.

Arvsfondsdelegationen har, som nämnts tidigare, två huvudsakliga stödformer. Den första stödformen är *projektstöd* för att ”utveckla en verksamhet, metod, utbildningsinsats eller delaktighets-/informationsarbete”. Den andra stödformen är ett *lokalstöd*, vilket formellt är ett ”stöd för ny-, om- och tillbyggnad av en lokal eller anläggning som behövs för att driva en nyskapande och utvecklande verksamhet på orten”. I sin verksamhetsberättelse för 2016 skriver Arvsfondsdelegationen:

”Lokalstöden omfattar ett brett spektra av stöd från anläggning av klätterhall, byggnation av bågskyttehall eller tillgänglighetsanpassning av toaletter och omklädningsrum till nybyggnation av en aktivitetshall.” (Verksamhetsberättelse 2016:46)

Historiskt, närmare bestämt under perioden 1928–1969, kunde även individer få ekonomiskt stöd från Allmänna arvsfonden. Det är alltså inte längre möjligt. Möjligheten för individer att få stöd upphörde i och med att den nya lagen om Allmänna arvsfonden trädde i kraft 1969, i vilken utdelning av medel till enskilda personer explicit förbjöds. Den absoluta majoriteten organisationer som idag erhåller stöd från Arvsfonden är ideella föreningar, enligt en studie från 2016 om projektledarens arbetssituation i Arvsfondsprojekt 2012–2014.

”Bland de projekt som var aktiva vid tiden för undersökningen var 83 procent placerade i organisationer med antingen juridiska formen ideell förening eller registrerat trossamfund [...] varav en stor andel ingick i större organisationer såsom studieförbund eller specialförbund inom idrottsrörelsen. Det handlar såväl om lokalföreningar och

distrikt som om nationella förbund som har sökt, fått och använt Arvsfondsmedel för dessa projekt. Mindre än en tiondel (8 procent) av de beviljade projekten drivs av organisation med den juridiska formen stiftelse och ungefär lika många (9 procent) av projekten befinner sig i offentligt ägda och styrda organisationer såsom kommuner eller organisationer inom hälso- och sjukvården med offentlig huvudman.” (Einarsson et al 2016:21–22)

Flera av de projekt som genomfördes av offentliga huvudmän under 2016 riktade sig till målgruppen personer med funktionsnedsättning, speciellt till barn med intellektuell funktionsnedsättning. Dessa projekt syftade till att utveckla hjälpmedel för ”barn och unga med kommunikationssvårigheter”. Samarbetspartner under projekten var till exempel organisationer på området funktionshinder, studieförbund och kulturföreningar.

De ideella organisationer som söker medel är allt från stora etablerade intresseföreningar på nationell nivå till små lokala idrottsföreningar. Idrottsföreningar är den typ av föreningar som fick allra flest beviljade projekt under 2016 och det handlade främst om lokalstöd. Syftet med projekten har då bland annat varit att ”utöka sina verksamheter med flera aktiviteter och att nå nya målgrupper”, till exempel nyanlända, personer med funktionsnedsättning och unga som inte är aktiva i föreningslivet. Idrottsföreningarna arbetar även för jämställdhet och för att minska fördomar och utanförskap. De har också en aktiv fadderverksamhet. Organisationer fokuserade på funktionshinder är den andra största kategori som har beviljats medel. Den tredje största är kulturföreningar.

Arvsfondensdelegationens kansli för statistik över projektens syften, så kallade projektändamål. Exempel på projektändamål är:

- information/utbildning
- jämställdhet och könsroller
- integration
- kost/motion
- demokrati och delaktighet

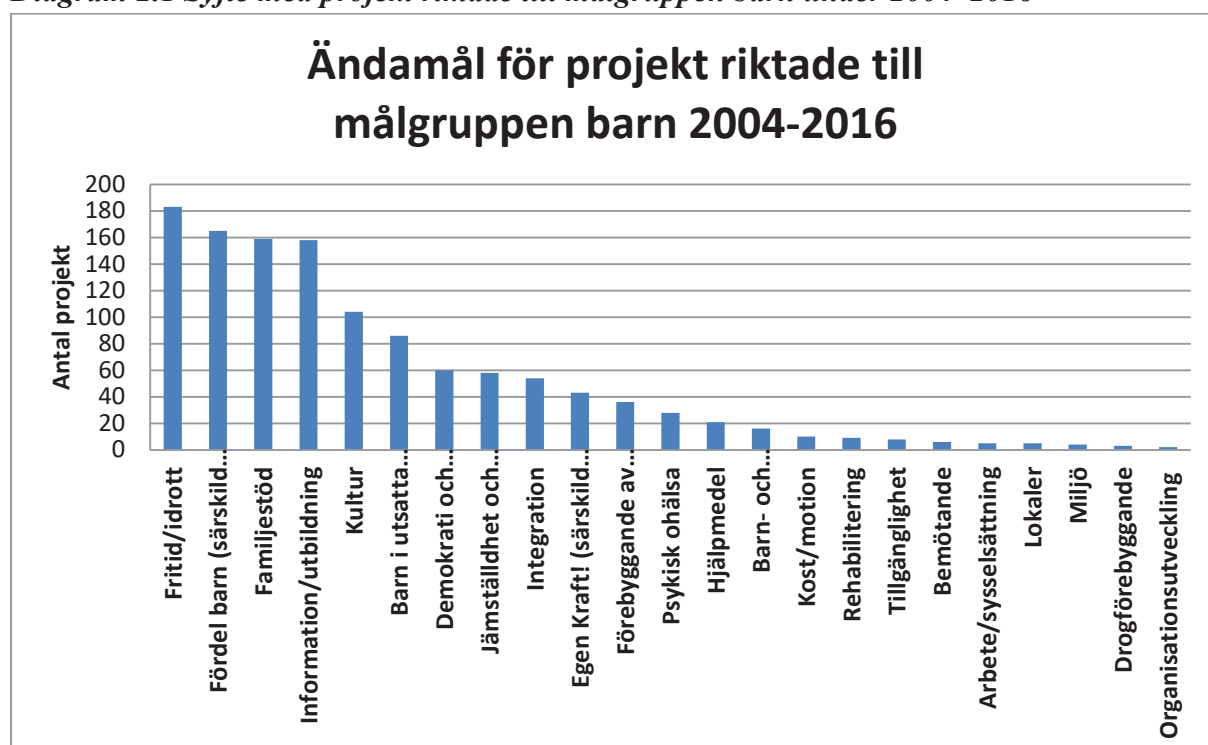
Utifrån denna statistik kunde vi utläsa vilka som är de vanligast förekommande syftena med projekten. Genom att studera hur många projekt med respektive syfte i de olika kategorierna som fick medel under perioden 2004–2016, så kan vi identifiera vilka som är de vanligaste förekommande syftena. Vi har här valt ut målgruppen barn, vilken omfattar alla personer under 12 år. Av nedanstående diagram framgår det vilka syften som projekt riktade till målgruppen barn hade under perioden 2004–2016.

Den vanligaste inriktningen för projekt riktade till barn under den här perioden var fritid/idrott (183 projekt). Under samma period fick 165 projekt stöd inom ramen för den särskilda satsningen ”Fördel barn”. Det tredje vanligaste syftet kategoriserades som familjestöd (159 projekt). Detta kan jämföras med projekt riktade till ungdomar under samma period, där det vanligaste syftet var demokrati och delaktighet (291 projekt) medan det näst vanligaste var

fritid/idrott (287 projekt). Det tredje vanligaste syftet med projekt riktade till ungdomar var förebyggande av brott, våld och mobbing (255 projekt).

Hela 158 ungdomsprojekt syftade till att verka för jämställdhet och könsroller, medan endast 58 projekt riktade till barn hade samma ändamål under den studerade perioden. Under 2016 fick 19 ungdomsprojekt stöd för integrationsarbete. Det skiljer sig markant från situationen år 2004, när inget projekt hade detta ändamål, och 2005, när endast två projekt beviljades medel för detta syfte. Under 2009 var flera ungdomsprojekt inriktade på psykisk ohälsa (18), drogförebyggande (6) och ungdomar i utsatta situationer (9). Det kan vi jämföra med år 2016, då motsvarande siffror var psykisk ohälsa (9), drogförebyggande (1) och ungdomar i utsatta situationer (1).

Diagram 2.1 Syfte med projekt riktade till målgruppen barn under 2004–2016



2.1.2 Projektens geografiska fördelning

De ideella organisationer som beviljades projektstöd av Arvsfonden återfinns i samtliga län i Sverige under 2016. Majoriteten av ansökningarna kommer från ideella föreningar baserade i storstadsregionerna Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Organisationslivet i Stockholm fick mest pengar under 2016 – totalt 100 miljoner kronor till 33 projekt. Därefter följde Västra Götaland (92 miljoner kronor till 59 projekt), Skåne (81 miljoner kronor till 52 projekt) och Västerbotten (27 miljoner kronor till 14 projekt). De län som tilldelades minst medel samma år var Södermanland (4 miljoner kronor till tre projekt), Gotland (5 miljoner kronor till fem projekt) och Norrbotten (9 miljoner kronor fördelat på totalt sex projekt).

Mätt utifrån ett annat mått – Arvsfondens projektbarometer – så är Gotland det län som får mest medel per invånare i Sverige. I den så kallade projektbarometern rankas Sveriges län utifrån hur mycket projektanslag som betalades ut i miljoner kronor per invånare. Rankningen visar på stora skillnader mellan länen i hur omfattande projektanslag som fördelas. Gotland rankas då på första plats vilket, med sina totalt 5,9 miljoner kronor, ger 101 kronor i beviljade medel per invånare. Östergötland fick enligt detta sätt att mäta minst projektmedel med 13 kronor per invånare (totalt 5,8 miljoner kronor). (www.arvsfonden.se/projektbarometern)

I verksamhetsberättelserna görs en statistisk uppdelning mellan nationella projekt respektive lokala och regionala projekt. Den sistnämnda typen innebär att projektet genomförs på en eller flera angränsande orter eller län, alternativt i storstadsregionerna. Totalt klassificerades 330 projekt som lokala eller regionala år 2016. De fick totalt 519 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 71 procent av totalt belopp beslutade medel. Övriga medel gick till nationella projekt, exempelvis till nationella organisationer som arbetar med funktionshinder eller till barn- och ungdomsprojekt som samarbetar med kulturinstitutioner över hela Sverige.

”Delegationen har som mål att minst hälften av de projekt som får medel ska drivas av lokala föreningar. Under den senaste femårsperioden har drygt 60 procent av projektmedlen gått till projekt som drivs på lokal eller regional nivå. År 2016 gick 70 procent av medlen till lokala eller regionala projekt och sett till antalet projekt var 76 procent av projekten lokala eller regionala.” (Statskontoret 2017:67)

2.1.3 Antal projekt, tilldelade medel och tillväxt

Hur många projekt genomförs då med Allmänna arvsfondens medel och hur omfattande är stödet? Cirka 400 projekt får årligen stöd från Arvsfonden. I genomsnitt beviljas var femte projektansökan. I verksamhetsberättelserna uppskattas att över 9 000 projekt har beviljats stöd sedan 1970. Från och med 2005 har runt 2 100 projekt fått projektmedel. Under år 2016 fattades till exempel 438 beslut om bifall och totalt 734 miljoner kronor fördelades, varav 586 miljoner kronor gick till projektstöd och 148 miljoner kronor till lokalstöd.

Av verksamhetsberättelserna framgår att volymen beslutade projektmedel stadigt ökade för varje år under perioden 2010–2016. Dessutom ökade både antalet beviljade bidrag och det genomsnittliga projektbidraget, som uppgick till 1,7 miljoner kronor per projektår, enligt Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2016. I de senaste årens verksamhetsberättelser står det återkommande att det är ”mer beslutade projektmedel än någonsin tidigare” alternativt att det är ”den högsta summan i Allmänna arvsfondens historia”.

”Under perioden 2012–2016 har volymen projektmedel som beslutats av Arvsfondsdelegationen ökat med 54 procent. Jämfört med 2004, när Arvsfondsdelegationen blev en från Regeringskansliet fristående nämndmyndighet, är ökningen drygt 500 miljoner kronor, eller mer än 200 procent.” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2016)

För att få en bättre överblick kan vi titta specifikt på den del av stödet som går till organisationerna inom området 'funktionsnedsättning', vilka tillhör den näst största projektägande gruppen som får medel. År 2016 fick 115 projekt inom denna kategori sammanlagt 175 miljoner kronor att dela på, vilket motsvarar 24 procent av de totalt 734 miljoner kronor som fördelades under just det året. Till kategorin 'personer med funktionsnedsättning' (över 25 år, alternativt projekt där ålder inte uppges) gick således 24 procent av de tillgängliga medlen. Barn- och ungdomar med funktionsnedsättning kategoriseras i merparten av den statistik som presenteras i verksamhetsberättelserna under rubrikerna 'barn' respektive 'unga'. Om de i stället inkluderas i kategorin 'personer med funktionsnedsättning' så framgår det att hela 41 procent av 2016 års projektmedel (drygt 300 miljoner kronor) gick till målgruppen 'personer med funktionsnedsättning'. (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2016)

Enligt verksamhetsberättelserna minskade bifallsbesluten för organisationerna inom området 'funktionsnedsättning' under några år fram till 2014, för att därefter öka igen.

”Under 2016 beslutade Arvsfondsdelegationen om fördelning av 175 miljoner kronor till projekt med målgruppen personer med funktionsnedsättning. Det är en minskning med 44 miljoner kronor jämfört med 2015 och även en lägre nivå än under 2014. Däremot är det en tydlig ökning jämfört med åren dessförinnan.” (Verksamhetsberättelse 2016)

Ökningen beror främst på den särskilda satsningen *Egen Kraft!* som pågick under perioden 2013–2016. Satsningen baserade sig på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar i alla åldrar. Totalt tilldelades 202 projekt drygt 590 miljoner kronor inom ramen för satsningen *Egen Kraft!* under perioden 2013–2016.

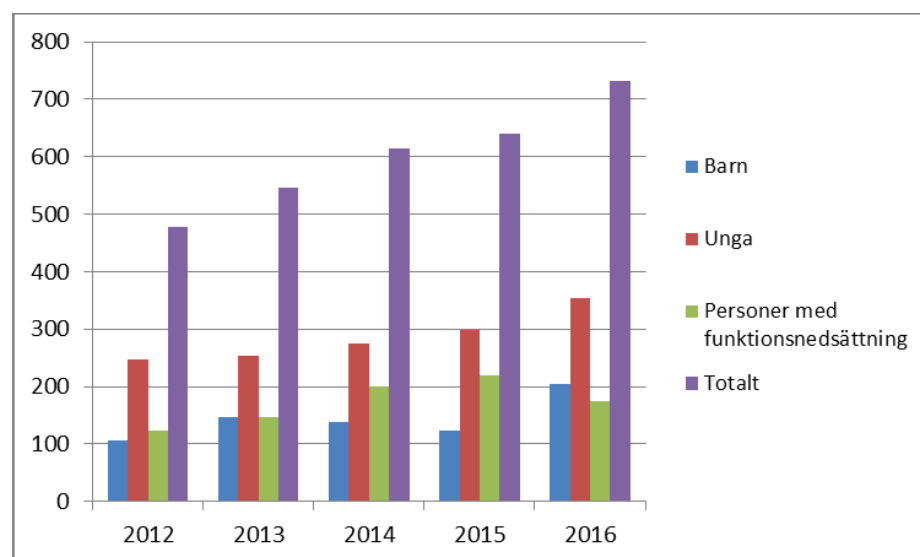
”Även om projektstödet till den målgruppen minskade med 44 miljoner kronor, eller 20 procent, jämfört med 2015 är det den tredje högsta nivån någonsin. Ökningen av beslutade projektmedel till den målgruppen de senaste tre åren jämfört med åren innan beror till stor del på satsningen *Egen kraft!*” (Verksamhetsberättelse 2016)

Kulturföreningarna, som är den tredje största kategorin, riktar sig också främst till målgruppen 'personer med funktionsnedsättning'. De riktar sig även till kategorin nyanlända. Under 2016 fick 10 projekt, som drevs av föreningar bildade på etnisk grund, stöd ”för verksamheter som rör identitetsarbete och information om det svenska samhället”. Endast ett trossamfund beviljades medel. Inga universitet eller högskolor fick bifallsbeslut detta år. Ungdomsorganisationer fick bifallsbeslut om drygt 30 miljoner kronor, vilket kan jämföras med studieförbunden som tilldelades nära det dubbla beloppet: drygt 60 miljoner kronor (38 bifallsbeslut). Ungdomar är den målgrupp som får mest medel av Arvsfonden; hela 48 procent av de totalt 734 miljoner kronor som fördelades 2016 gick till ungdomsprojekt.

”Verksamhetens betydelse för ungdomar har ökat markant de senaste åren. Finansieringen har utvecklats från en nivå på knappt 70 miljoner kronor 2004 till 353 miljoner kronor under 2016.” (Verksamhetsberättelse 2016)

Diagram 2.2 Beviljade medel per målgrupp under perioden 2012–2016 (mkr)

(Diagrammet är hämtat från Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2016, diagram 2, sidan 2)



Målgruppen barn fick drygt 205 miljoner kronor, vilket motsvarar 28 procent av de totala utdelade medlen 2016. Jämfört med 2015 ökade andelen medel som fördelades till barn med nära 67 procent (82 miljoner kronor). Under 2015 fick målgruppen barn 123 miljoner kronor, att jämföra med 205 miljoner kronor 2016. Enligt verksamhetsberättelsen för 2016 beror ökningen dels på de särskilda satsningarna *Egen Kraft!* och *Nyanländasatsningen*, dels på det faktum att lokalstödet har ökat.

Hur omfattande är då Allmänna arvsfondens stöd? Om vi studerar de sammanlagda projektmedel som delades ut till målgruppen ungdomar (12–25 år) under perioden 2004–2016, uppdelat utifrån projektändamål, så får vi en uppfattning om vilka belopp det handlar om vilket framgår av Tabell 1.

Tabell 2.1 Stöd uppdelat på projektändamål ungdomar 2004–2016 (tkr)

PROJEKTÄNDAMÅL (ungdomar)	TOTALT BELOPP (tkr)
Förebyggande av brott, våld och mobbing	458 655
Fritid/idrott	369 314
Demokrati och delaktighet	309 812
Kultur	227 925
Arbete/sysselsättning	167 388
Jämställdhet och könsroller	153 609

Information/utbildning	94 086
Integration	92 738
Psykisk ohälsa	91 063
Ungdomar i utsatta situationer	69 641
Drogförebyggande	30 370

2.1.4 Regeringens prioriterade områden för Allmänna arvsfonden

Regeringen har vidare pekat ut 12 områden som ska vara prioriterade för Arvsfonden, inom ramen för dess vidare syfte och riktat till dess tre målgrupper. Under 2016 beviljades exempelvis medel för totalt 432 projekt inom dessa prioriterade områden, vilket uppgår till närmare 730 miljoner kronor totalt (728 598 000 kronor). I tabell 2 framgår regeringens 12 prioriterade områden under perioden 2016–2018.

Tabell 2.2 Regeringens 12 prioriterade områden

1. Främja psykisk och fysisk hälsa
2. Öka delaktighet och stärka demokratin
3. Ökad delaktighet i kulturlivet
4. Stärka förutsättningarna för nyanländas mottagande och etablering
5. Främja etableringen på arbetsmarknaden
6. Förebygga våld, mobbning och trakasserier
7. Stärka rättigheter för personer med funktionsnedsättningar
8. Främja ett starkt föräldraskap
9. Stärka barnets rättigheter
10. Ökad jämställdhet och jämlikhet
11. Stärka inflytandet för barn och unga
12. Ökad delaktighet och tillgänglighet för äldre personer med funktionsnedsättningar

Enligt Allmänna arvsfondens verksamhetsberättelse för 2016 så gick 99 procent av de medel som Arvsfondsdelegationen beslutade om till projekt som kunde kategoriseras inom något av dessa 12 prioriterade områden. En tredjedel av alla projekt (144 stycken) återfanns inom det prioriterade området *att främja psykisk och fysisk hälsa* (drygt 262 miljoner kronor). Runt 22 procent av projekten (96 stycken) återfinns för detta år inom området *öka delaktighet och stärka demokratin*. Cirka 13 procent (58 projekt) ägnade sig åt *delaktighet i kulturlivet*. Nära tio procent (43 projekt) fokuserade på att *stärka förutsättningarna för nyanländas mottagande och etablering*. De tre prioriterade områden som fick minst uppmärksamhet var *öka delaktighet och tillgänglighet för äldre med funktionsnedsättning*, *stärka inflytandet för barn och unga* samt *öka jämställdhet och jämlikhet*. Endast tre projekt (som totalt fick knappt fem miljoner kronor) verkade för att *öka jämställdhet och jämlikhet* under 2016.

2.2 Särskilda satsningar

Arvsfondsdelegationen blev en från Regeringskansliet fristående nämndmyndighet 2004. (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2016:21) Den politiskt tillsatta delegationen bestående av 7 sakkunniga ledamöter utses av Regeringen och ska självständigt fatta beslut om bidrag ur Allmänna arvsfonden. Den förmögenhet som utgör själva Allmänna arvsfonden förvaltas av den statliga myndigheten Kammarkollegiet. Det är således två myndigheter som ansvarar för Allmänna arvsfondens ärenden – både Arvsfondsdelegationen (som sorterar under Socialdepartementet) och Kammarkollegiet (som sorterar under Finansdepartementet) vilka ansvarar för Arvsfondsdelegationens kanslistöd. (Myndighetsanalys av Arvsfondsdelegationen. Statskontoret 2017:20 s.12) Förutom att besluta om vilka projekt som ska få stöd ur Allmänna arvsfonden, har Arvsfondsdelegationen även givits ansvaret att följa upp projekten samt att informera om Allmänna arvsfonden och dess verksamhet. Arbetsuppgifterna regleras både i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden (den så kallade arvsfondslagen) och i förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden.

Regeringen var enda beslutande organ gällande frågor om stöd ur Allmänna Arvsfonden till och med 1969. En lagändring möjliggjorde för regeringen att ”i vissa fall delegera beslutanderätten till en underordnad myndighet”. Under 1980-talet delegerades beslutanderätten om stöd till ett organ nära knutet till Regeringskansliet - kommittén Barn- och ungdomsdelegationen - och från 1987 fick kommittén årligen medel för att fördela stöd ”för fostran av ungdom”. 1994 skapades en ny egen myndighet – Arvsfondsdelegationen – som placerades under Socialdepartementet, det vill säga fortfarande inom Regeringskansliet.

”I samband med den nya arvsfondslagen år 1994 framkom dock att även om den övergripande och policybetonade beslutanderätten borde ligga kvar hos regeringen, så fanns det skäl att delegera arvsfondsärenden som typiskt sett inte krävde ställningstaganden från regeringen. Det gällde t.ex. alla detaljärenden där det bildats en praxis. Regeringen skulle därmed kunna avlastas mer än 1 000 löpande ärenden per år. Eftersom en mer allmän decentralisering av beslutanderätten skulle kunna skapa oenhetlighet vid prövningen av arvsfondsärenden och försvåra möjligheterna till uppföljning och erfarenhetsspridning, skapades en ny myndighet, Arvsfondsdelegationen, som fick till huvudsaklig uppgift att fördela medel ur Allmänna arvsfonden [...] Om beslutandemyndigheten inte var knuten till regeringen skulle man dessutom gå miste om den dialog mellan Regeringskansliet och berörda samhällssektorer som ansågs viktig i sammanhanget [...] Även möjligheterna till förnyelse och utveckling av den reguljära politiken skulle minska.” (*Betänkandet Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationen*, SOU 2002:19, s. 34ff)

2000 beslutade Regeringen (dir. 2000:91) (tilläggsdirektiv dir. 2001:89) att tillsätta en utredning för att se över Allmänna arvsfondens och Arvsfondsdelegationens rättsliga ställning, redovisning och revision samt ”överväga alternativa organisationsmodeller för fondens och delegationens verksamhet.”

”Kammarkollegiet bevakar arvsfondens intressen och förvaltar tillgångarna som en särskild fond. Kammarkollegiet har också vissa andra uppgifter för fonden, inkl. utbetalning av beviljade medel. Ärenden om stöd ur Allmänna arvsfonden handläggs av Arvsfondsdelegationens kansli, som organisatoriskt är placerat inom Socialdepartementet respektive Justitiedepartementet. Beslut om stöd fattas normalt av Arvsfondsdelegationen. Den övergripande beslutanderätten i ärenden som rör arvsfonden har dock regeringen, som också beslutar om stödgivning som överstiger 300 000 kr eller är av principiell betydelse. Även andra myndigheter, främst Ungdomsstyrelsen, har fått i uppdrag att besluta om fördelning av vissa medel ur fonden.” (*Betänkandet Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationen*, SOU 2002:19, s.11)

2.2.1 Bakgrund till särskilda satsningar

Tidigare hanterades frågor som hade med Allmänna arvsfonden att göra av regeringens administration med särskild handläggning inom socialdepartementet. Ärenden om stöd som uppgick till mer än 300 000 kronor skulle överlämnas till regeringen för beslut (Skr. 2001/02:125 s. 6). Regeringen avsatte även medel ur Allmänna arvsfonden för speciella ändamål under avgränsade tidsperioder, genom så kallade *särskilda satsningar*. Det kunde ske genom dels rambeslut, dels att medel ställdes till en annan myndighets förfogande. ”Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Arvsfondsdelegationen eller annan myndighet beslutar om fördelningen av stöd ur Allmänna arvsfonden enligt 8 § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden (arvsfondslagen)” (Skr. 2001/02:125 s.6).

”Besluten kan dels vara en uppföljning av prioriteringar som aviserats i tidigare skrivelser, dels beslut om satsningar för ändamål som aktualiseras under löpande budgetår. Besluten kan vara s.k. rambeslut där regeringen beslutat avsätta en bestämd mängd medel för ett bestämt ändamål under en viss tidperiod för beslut av Arvsfondsdelegationen eller innebära att medel ställs till t.ex. annan myndighets förfogande för fördelning till projekt.” (Skr. 2001/02:125, s. 19)

Medel ur Allmänna arvsfonden har på detta sätt fördelats till exempel via Folkhälsoinstitutet, Ungdomsstyrelsen och Hjälpmedelsinstitutet under åren runt millennieskiftet. Samma instans som hade beviljat medlen följde i många fall upp och utvärderade också hur de användes, till exempel Ungdomsstyrelsen. Men i andra fall användes externa aktörer vid utvärderingar. Ett exempel på en externt anlitad utvärderare är Socialpsykiatriskt Kunskapscentrum i Umeå.

Även efter det att frågor som rör Allmänna arvsfonden har flyttats över till en egen nämndmyndighet som idag alltså hanterar beslut om stöd oavsett belopp, kan också andra myndigheter fördela stöd ur Arvsfonden under en avgränsad tidsperiod om särskilda skäl föreligger. ”När regeringen vid tidigare tillfällen har beslutat om särskilda satsningar med medel ur Allmänna arvsfonden och beslutat att ställa arvsfondsmedel till förfogande för annan myndighet har 10 procent avsatts för motsvarande kostnader. Driftskostnaderna för Arvsfondsdelegationen är således låga i förhållande till de medel som myndigheten beslutar om” (Verksamhetsberättelse 2016:8).

”I propositionen föreslås ändringar i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden [...] Om det finns särskilda skäl får regeringen efter förslag från Arvsfondsdelegationen besluta att en annan myndighet skall kunna ges möjlighet att fördela visst stöd under en bestämd tidsperiod.” (Regeringens proposition 2002/03:136)

Totalt fördelades cirka 234 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden till projekt 2004, varav 10 procent (cirka 23 miljoner kronor) gick till särskilda satsningar som delegationen ansvarade för. 90 procent av stödet fördelades till Arvsfondsdelegationens egna initiativ. Utöver dessa 234 miljoner hade Ungdomsstyrelsen samma år regeringsuppdrag att fördela medel ur Allmänna arvsfonden ”inom en total ram av 26 miljoner kronor för ett antal särskilda satsningar.”

”För att få en bild av den totala stödgivningen ur Allmänna arvsfonden bör även andra myndigheters beslut om arvsfondsprojekt inkluderas. Under 2004 beviljade Ungdomsstyrelsen sådant stöd. [...] Under perioden 2000–2004 har Ungdomsstyrelsen inom ramen för s.k. särskilda satsningar kunnat bevilja totalt 136 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden. På samma sätt har Hjälpmedelsinstitutet under år 2000 haft en ram uppgående till 12,3 miljoner kronor och Folkhälsoinstitutet för år 2001 en ram uppgående till 10 miljoner kronor.” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse, 2004:14)

Termen ’särskilda satsningar’ syftade således tidigare på de medel som *regeringen* avsatte ur Allmänna arvsfonden för särskilda ändamål. Medlen fördelades av Arvsfondsdelegationen alternativt delegerades till exempelvis Ungdomsstyrelsen för att tilldelas projekt. Samtliga satsningar som Arvsfonden fördelade medel till var treåriga, och regeringen avsatte 15–30 miljoner kronor till respektive satsning. Detta upphörde den 1 juli 2004.

Nu mera beslutar Arvsfondsdelegationen även om dessa särskilda satsningar. Det innebär att en viss summa medel avsätts under en avgränsad tidsperiod till speciella målgrupper eller till organisationer med projekt inom specifika områden som Arvsfondsdelegationen vill utveckla. Satsningarna hålls ihop genom externa utvärderingar och riktad kommunikation. ”Därutöver genomförs särskilda kommunikationsinsatser för att få in fler ansökningar som överensstämmer med satsningens inriktning och syfte” (hämtat ur Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse för 2016:33).

”Arvsfondsdelegationen är en aktiv projektfinansiär, men ingen beställare av projekt. Det är landets organisationer som ställs inför problem de vill lösa och möjligheter de vill tillvarata genom utvecklingsprojekt. Samtidigt har Arvsfondsdelegationen möjlighet att genomföra s.k. särskilda satsningar, för att kunna rikta finansieringsinsatser mot prioriterade tema eller målgrupper.” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2016:4–5)

Sammanfattningsvis har medel avsatts till dessa särskilda satsningar på tre olika sätt:

- a. Den första typen är särskilda satsningar där *regeringen* fattat beslut om att *tillföra medel till Arvsfondsdelegationen* för att fördela stöd till projekt inom ramen för satsningen

- b. Den andra formen är särskilda satsningar där *regeringen reserverar medel inom Allmänna Arvsfonden* för ett visst område eller verksamhet.
- c. Slutligen finns det *Allmänna arvsfondens egna särskilda satsningar*, vilka är satsningar som motiveras med att regeringen, riksdagen eller överstatliga myndigheter som till exempel Förenta Nationerna arbetar med just de frågor som Arvsfondsdelegationen väljer att prioritera och satsa på.

I dessa särskilda satsningar menar vi att det handlar om att regeringskansliet initierar olika former av utvecklingsverksamhet, direkt eller indirekt genom Arvsfondsdelegationens tolkning av sitt uppdrag. Det sker förvisso en utlysning av medlen, men dessa är då redan öronmärkta för inriktningen på den särskilda satsningen. Från Allmänna arvsfondens sida tas i detta läge en mer aktiv uppsökande kontakt med organisationer och projekt för att kunna fördela medel.

2.2.2 Ungdomsstyrelsens fördelning av stöd till tre särskilda satsningar

Under perioden 2003–2005 fattade regeringen beslut om att Arvsfondsdelegationen skulle avsätta särskilda medel ur Allmänna arvsfonden för tre särskilda satsningar riktade till ungdomar. Samtliga resurser i dessa satsningar fördelades via dåvarande myndigheten Ungdomsstyrelsen (som sedermera kom att uppgå i den nya *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*). Dessa tre särskilda satsningar var:

- Utveckling av ungas möjlighet till organisering
- Ungas tillträde till arbetsmarknaden
- Ungdomssamarbete i Österled

Vidare framgår det av verksamhetsberättelserna att Ungdomsstyrelsen ”förfogade över 30 miljoner kronor för lokala utvecklingsinsatser i 15 pilotkommuner (tidigare utsedda av regeringen) med bred samverkan mellan ideella och offentliga organisationer med syfte att utveckla metoder för ökad samverkan vid arbete med utsatta ungdomar perioden 1997–2000”.

Regeringen avsatte totalt 30 mkr till den treåriga särskilda satsningen *Utveckling av ungas möjlighet till organisering*. Syftet var att stärka ungas inflytande i samhället. Prioriterade områden var ”Demokratiskt förnyelsearbete inom ungdomsorganisationerna, utveckling av nya metoder för politiska ungdomsförbundens demokratiarbete i skolan och utveckling av nya former inom föreningslivet för att integrera och kanalisera unga medborgares kunskaper och åsikter i den kommunala planeringen”. (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2004)

Syftet med den särskilda satsningen *Ungas tillträde till arbetsmarknaden* var att ”bryta ungdomars utanförskap på arbetsmarknaden”. Satsningen fokuserade på socioekonomiskt utanförskap, integrationsperspektiv, ungdomar med utländsk bakgrund och ungdomar i glesbygd.

Den särskilda satsningen *Ungdomssamarbete i Österled* syftade till att ”stärka ungdomars delaktighet och inflytande i samhället samt att utveckla den interkulturella förståelsen och toleransen hos unga”. Prioriterat var även MR-frågor, jämställdhet och jämlikhet, multilaterala utbyten, utbildningar, nätverk och internetbaserade samarbetsprojekt. Ungdomsutbyten och samarbetsprojekt genomfördes med nya medlemsländer i EU:s östra gränsregion, som Litauen, Estland, Lettland, Polen samt Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Barentsregionerna (inklusive Östersjöregionen) (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2004).

2.2.3 Arvsfondens fördelning av stöd genom särskilda satsningar

Kring millennieskiftet initierade regeringen vidare (under dåvarande statsminister Göran Persson) tre särskilda satsningar. De byggde på två tidigare regeringsbeslut där medel ur Arvsfonden avsattes i särskild ordning. Stödet fördelades i detta fall via Allmänna arvsfonden. Regeringen fattade beslut om dessa treåriga särskilda satsningar 2000. I till exempel den särskilda satsningen *Bemötande med kultur* ingick totalt 27 projekt. Följande särskilda satsningar av denna typ finns utvärderade i vårt material:

Tabell 2.3 Särskilda satsningar initierade av regeringen med medel ur Arvsfonden

Namn		Medel	Målgrupp
Bemötande med kultur	Bengt Lindqvist, SOU 1999:21	15 mkr	Barn Personer med 'funktionshinder'
Brukarstödscentra	Bengt Lindqvist, SOU 1999:21	30 mkr	Personer med 'funktionshinder'
Regeringens satsning mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering	Skr 2000/01:59, Mona Sahlin	15 mkr	Barn Personer med 'funktionshinder'

Arvsfondsdelegationen fördelade även stöd till ytterligare två av regeringens särskilda satsningar under perioden 2000–2005:

- Alternativa stöd- och boendeformer
- Ungas arbete med konsumentfrågor

Målgruppen för *Alternativa stöd- och boendeformer* var 'personer med funktionshinder' och inom ramen för satsningen fördelades medel till två projekt på totalt 700 000 kr åren 2004 och 2005. *Ungas arbete med konsumentfrågor* var en treårig särskild satsning som startade 2002 där totalt 10 mkr avsattes. Den sistnämnda särskilda satsningen utvärderades av Centrum för konsumentforskning (CFK), Göteborgs universitet, vilka publicerade en forskningsrapport om ett av projekten samt en sammanfattande rapport för satsningen i sin helhet: Barbro Johansson

(2006), *Ungdomars arbete med konsumentfrågor, Kun(d)skap är makt i sin helhet*. Därtill skrev några studenter uppsatser om projekten (totalt sex rapporter om enskilda projekt):

- Att bli kritisk, en studie av informationsprojektet 'Reklamen – påverkar den mig?'
- Man måste veta vad som händer! En studie av ett konsumentupplysningsprojekt för unga bosnier i Sverige
- Unga konsumenter på bostadsmarknaden, en studie av Nätverket Trombsprojekt
- Att göra skillnad, en studie av projektet Konsumentupplysning – rättvis handel
- Kristen konsument, en forskningsstudie om projektet Schysst konsument
- Ung konsumentmakt i en varumärkt värld, Ideum Europas projekt Brand New World"

Under perioden 2004–2017, har man slutligen inom Allmänna arvsfonden, på eget initiativ och genom beslut i Arvsfondsdelegationen, genomfört följande särskilda satsningar:

Tabell 2.4 Särskilda satsningar initierade av Arvsfondsdelegationen

Motverka och förebygga ungas psykiska ohälsa	2004(5) – 2008
Utveckling av barns och ungdomars möjligheter till delaktighet i kulturlivet, till kulturupplevelser och till eget skapande	
Barn- och ungdomars kulturengagemang	2007 – 2008
Fördel barn	2009 – 2015
Vi deltar. Ungdomar och demokrati	2009 – 2015
Lokalstödssatsningen	2012 – 2013
Egen Kraft	2013 - 2016
Nyanländasatsningen	2016 – 2018
Äldre med funktionsnedsättning	2017 – pågående

Två av de senast genomförda särskilda satsningarna kallades *Egen Kraft!* och *Nyanländasatsningen*. Arvsfondsdelegationens mål med *Nyanländasatsningen* var att ge minst 400 mkr till 150 projekt under perioden 2016–2018. Målsättningen med den särskilda satsningen *Egen Kraft!* var att fördela minst 250 mkr. Under perioden 2013–2016 fördelades 590 mkr till totalt 202 projekt. I *Egen Kraft!* samverkade ideella föreningar med skolor för att förbättra och stärka rättigheter och inflytande för elever med funktionsnedsättningar samt för att utveckla metoder och ta fram hjälpmedel. Vidare gavs stöd till etablering av sociala arbetskooperativ. Den största delen av medlen gick till området ”en aktiv fritid i livets alla faser”. Vidare var det specificerade syftet med *Nyanländasatsningen* att:

- stärka förutsättningarna för det lokala mottagandet av nyanlända barn och unga
- stärka målgruppens nätverk, etablering och delaktighet i samhället

- stötta metod- och verksamhetsutveckling
- ge möjligheter till språkträning.

”Att stärka förutsättningarna för nyanländas mottagande och etablering” är ett av de tolv områden som regeringen har valt ut som prioriterade för Arvsfonden. På Allmänna arvsfondens hemsida står att de arbetar särskilt med att få in ansökningar inom något eller flera av dessa av regeringen 12 prioriterade områden (Allmänna arvsfondens webbplats). Arvsfondsdelegationens målsättning är att inom ramen för *Nyanländasatsningen* ”fördela minst 400 mkr till 150 projekt under perioden mars 2016–2018”:

”Det finns en stor variation vad gäller teman för de beviljade projekten. Projekten arbetar bland annat med jämställdhet, entreprenörskap, odlingsprojekt, vatten- och simträning, friluftsliv, sex- och samlevnad, sport och fritid, hälsofrämjande aktiviteter, formgivning samt språkträning genom sång, film- och skivverkstäder.”
(Verksamhetsberättelse 2016:34)

Satsningarna *Egen Kraft!* och *Nyanländasatsningen* har enligt verksamhetsberättelsen 2016 ”ökat antalet projekt för respektive målgrupp och starkt bidragit till att såväl antalet projekt som volymen utdelade medel ökat under 2016. Volymmässigt utgör de båda satsningarna tillsammans drygt 35 procent av projekten som beviljades medel under året”.

Arvsfondens särskilda satsning *Barns och ungdomars kulturengagemang* startade officiellt den 1 maj 2005 och avslutades tre år senare, den 30 april 2008. Initiativtagare var dåvarande kulturminister Marita Ulvskog och beslutet fattades 2004. Inledningsvis avsattes 60 miljoner kronor för Arvsfondsdelegationen att fördela under tre år.

”De 60 miljoner regeringen ursprungligen satsade på ungdomar och kultur har egentligen aldrig anslagits som nya pengar. Pengarna har hela tiden funnits inom Arvsfonden, och eftersom satsningen dessutom ligger inom ramen för de riktlinjer Arvsfonden har för sin verksamhet [...] har det inte funnits något hinder att spränga taket för de 60 miljoner regeringen ursprungligen angav vilket medförde att summan stannade på cirka 100 miljoner kronor.” (Hugardt 2008:5)

Satsningen tillkom utifrån de resultat som framkommit av *Satsningen för ungas kultur- och fritidsverksamheter*, vilken Allmänna arvsfonden genomförde under perioden 1999–2003. Aktionsgruppen för barnkultur överlämnade betänkandet *Tänka framåt men göra nu* 2006 (SOU 2006:45).

”I den ursprungliga avsiktsförklaringen från regeringen baserades satsningens inriktning i väsentlig grad på resultaten från *Satsningen för ungas kultur- och fritidsverksamheter* som genomfördes med medel om totalt 35 miljoner från Arvsfonden mellan 1999 och 2003. Där konstaterades att

- ungdomar prioriterar aktiviteter och verksamheter utanför kulturinstitutionerna snarare än i dem
- offentliga kulturstöd går endast i låg utsträckning till de uttryck och genrer som ungdomar prioriterar

- ungdomar prioriterar eget skapande men kulturpolitiska insatser på alla nivåer satsar mest på produktion av ett professionellt utbud till unga.”
(Hugardt, *Barns och ungdomars kulturengagemang*, 2008:5)

Satsningen uppkom som en regeringssatsning i övergångsperioden när Arvsfondsdelegationen blev en egen myndighet.

”Denna myndighetsbehäftade pånyttfödelse har inneburit ett helt nytt intresse att profilera och visa på Arvsfondens verksamhet i allmänhet och kanske speciellt riktade satsningar som denna i synnerhet. Satsningen har dessutom drivits som en samlad verksamhet med en särskild handläggare som ägnat sig speciellt åt denna satsning och som började med detta när Arvsfonden blev myndighet, eftersom förändringen också i stort sammanföll i tid med satsningens start.” (Hugardt, *Barns och ungdomars kulturengagemang*, 2008:5)

Som vi ser det är särskilda satsningar en tydligare form för staten att styra hur medel ur Allmänna arvsfonden ska användas, vilket vi diskuterar mer utförligt i senare i rapporten.

2.3 Arvsfondens interna uppföljning av projekt

Arvsfondsdelegationen följer upp projekten på två olika nivåer: dels enskilda projekt, dels projekt på en sammanslagen nivå. Som vi nämnde tidigare är frågan om överlevnad viktig inom Arvsfondens verksamhet och från och med 2007 följer Arvsfondens kansli även upp vad som händer med projekten efter det att finansieringen från Arvsfonden har upphört.

2.3.1 Projektens överlevnadsgrad enligt Arvsfondsdelegationens kansli

Efter projektavslut delas projekten in i fyra överlevnadskategorier utifrån vilka spår de lämnar. Syftet med att kartlägga projektens överlevnadsgrad är att generera kunskap. De projekt som har beviljats *lokalstöd* ingår inte i redovisningen av överlevnadsgrad, utan denna inkluderar endast de projekt som har fått *projektstöd*. För att beviljas lokalstöd krävs det att verksamheten finns kvar 10 år efter beviljat stöd. Till skillnad från den uppföljning som görs av lokalstödet så sker ingen uppföljning av hur bestående projektstödet är.

Arvsfondsdelegationens kansli och utvärderarna följer upp *om* projekten överlever efter finansieringen från Arvsfonden har upphört och projektet har slutrapporterats, men det sker ingen uppföljning över tid. Klassificeringen av projektens överlevnad baserar sig på följande uppgifter:

- projektens egna redovisningar som projektledaren lämnar in varje år
- slutredovisning som lämnas in vid avslut av den aktör som har beviljats medel
- den kompletterande diskussion som Arvsfonden har med berörda projekt.

Syftet med granskningen av projektens slutredovisningar ur ett överlevnadsperspektiv är, enligt Arvsfondsdelegationen, inte att bedöma huruvida projekten är bra eller dåliga. Det handlar i stället om en vilja att få kunskap om under vilka betingelser Arvsfondens pengar lämnar någon form av spår. Uppföljningen fokuserar på projektens utvecklingspotential samt deras villkor för överlevnad, enligt Arvsfondsdelegationen. (Verksamhetsberättelse 2016)

Under perioden 2007–2016 har totalt 1 350 avslutade projekt kategoriserats utifrån dess överlevnadsgrad. Graden av överlevnad för projekten varierar över åren. Trenden är uppåtående från när uppföljningen påbörjades. De fyra överlevnadskategorierna är:

Kategori 1 – Projekt som inte lämnar några spår
Kategori 2 – Projekt som genomfört den verksamhet som planerats
Kategori 3 – Erfarenheterna från projekten lever vidare
Kategori 4 – Verksamheten lever vidare

Arvsfondsdelegationen beskriver det egna kansliets arbete med de fyra kategorierna av överlevnadsgrad mer detaljerat i verksamhetsberättelsen för 2016. Vi sammanfattar här kategorierna:

- Kategori 1 – 'projekt som inte lämnar några spår' – innebär kortfattat att projekten inte har genomfört den verksamhet som de beviljades medel för, men att "de erfarenheter som gjorts i vissa fall ligger till grund för föreningens fortsatta utvecklingsarbete".
- Kategori 2 – 'projekt som genomfört den verksamhet som planerats' – innefattar projekt som har genomförts enligt projektplan, men som inte har lämnat synliga spår. Orsaken kan vara att det "krävs tid för att sälja in och marknadsföra sina tjänster och material". Arvsfondsdelegationen skriver att verksamheterna som bedrevs i projektet ändå kan ha "varit av stor vikt för dem som varit delaktiga". Majoriteten av projekten som har kategoriserats här har arbetat med att ta fram metodhandledningar, verktyg och kunskap utifrån målgruppens erfarenheter.
- Kategori 3 – 'erfarenheterna från projekten lever vidare' – kan till exempel vara nya metoder eller sätt att arbeta som har utarbetats i projektet och därefter implementerats i den projektägande föreningen, alternativt hos externa aktörer. I kategori 3 ingår också exempelvis vandringsutställningar som används i andra forum. Denna kategori kan även inkludera erfarenheter som gjorts i projektet och som sedan har använts i mentorskapsprogram, studiecirkel eller liknande. Man skriver att erfarenheterna "tas tillvara men det kan vara svårt att få en uppfattning om i vilken utsträckning det sker".
- Kategori 4 – 'verksamheten lever vidare' – innebär att den organisation som har haft projektbidraget fortsätter med det arbete som har påbörjats i projektform. Det kan till exempel vara stöd- och informationsinsatser som fortsätter eller metoder som fortlever inom organisationen efter projektavslut, men med en annan finansiering än från Arvsfonden. Ofta handlar det om en kombination av olika slags finansieringskällor: från den projektägande organisationen, föreningsbidrag, medlemsavgifter,

fonder, stiftelser, avgifter, landsting, statliga medel och kommuner. När det gäller aktörer ur offentlig sektor kan det betyda att dessa aktörer till exempel ”köper tjänster, ger bidrag av olika slag och ger personer med olika typer av försörjningsstöd möjlighet att medverka i projekten”.

Tabell 2.5 *Arvsfondsdelegationens kategorisering av projektens överlevnad*

Överlevnadskategorier 2007–2016	Antal slutredovisningar av avslutade projekt
Kategori 1	40
Kategori 2	636
Kategori 3	289
Kategori 4	385
Totalt antal granskade slutredovisningar	1 350

Källa: Verksamhetsberättelse för 2016, slutredovisningar 2007–2016 (tabell 21)

För år 2016 granskade Arvsfondsdelegationens kansli vidare särskilt totalt 104 projekts slutredovisningar, vilket man presenterar i sin verksamhetsberättelse.

Tabell 2.6 *Arvsfondsdelegationens kategorisering av projektens överlevnad (år 2016)*

Överlevnadskategorier 2016	Antal slutredovisningar av avslutade projekt
Kategori 1	1
Kategori 2	45
Kategori 3	14
Kategori 4	44
Totalt antal granskade slutredovisningar	104

Källa: Verksamhetsberättelse för 2016 tabell 21)

Arvsfondsdelegationens bedömning är att hälften av projektens verksamheter och metoder lever vidare i någon form, efter projektens slut. I sin verksamhetsberättelse för 2016 uppger man att det endast var ett av de 104 projekt som slutredovisades under 2016 som inte lyckades genomföra den verksamhet som de hade beviljats medel för. ”Hela 58 projekt (56 procent) av projekten lever vidare efter det att finansieringen ur arvsfonden upphört”. Man skriver:

”Uppföljningen av redovisade projekt visar att 56 procent (kategorierna 3 och 4) av projektens verksamhet lever vidare i någon form. Eventuellt kan den något högre andelen projekt som överlever bero på andra satsningar som kommer det civila samhällets organisationer till del. Flera av de redovisade projekten uppger exempelvis att de har stöd från Kulturrådets satsning Skapande skola och kommunernas resursnämnder.” (Verksamhetsberättelse 2016)

Tabell 2.7 Överlevnadsgrad enligt Arvsfondsdelegationen (slutredovisningar 2012–2016)

	2012	2013	2014	2015	2016
Kategori 1	4,7 %	1,9 %	2,1 %	1,9 %	1 %
Kategori 2	42,1 %	46,9 %	49,5 %	43,4 %	43,3 %
Kategori 3	19,6 %	21 %	16,7 %	21,7 %	13,5 %
Kategori 4	33,6 %	30,2 %	31,8 %	33 %	42,3 %
Totalt antal	107	162	192	106	104

Källa: regeringens skrivelse (Statskontoret 2017:20 s. 78)

I en utredning av Arvsfondens verksamhet som genomfördes av Statskontoret under 2017 pekar man särskilt på just överlevnadsgraden som något speciellt med verksamheten och konstaterar att det i och med att projekten ska vara nyskapande också måste finnas ett mått av risktagande i projektverksamheten.

”Överlevnadsgraden är det främsta uppföljningsmåttet som delegationen har för de enskilda projekten. Vi har inte kunnat hitta någon annan myndighet som mäter överlevnad på liknande sätt och vi kan därför inte göra en jämförelse. Det vi kan konstatera är att samtliga som vi har intervjuat betraktar överlevnadsgraden som tillfredsställande. Den ska också sättas i relation till att projekten som får medel från Arvsfonden ska vara nyskapande” (Statskontoret 2017:20 s. 78f).

2.3.2 Projektens överlevnadsgrad utifrån de externa utvärderingarna

Ett flertal forskare har kategoriserat projektens överlevnad i de utvärderingar som de har genomfört på uppdrag av Arvsfondsdelegationen. Enligt delegationen så har totalt 1 109 projekt, som fått projektstöd under perioden 1994–2016, klassificerats av forskare i utvärderingar publicerade 2007–2016.

Forskarna har utgått från samma kategoriseringsmodell som den som presenterades i avsnittet innan för att bedöma graden av överlevnad bland de utvärderade projekten. De har alltså använt sig av samma modell för detta som man gör internt inom Allmänna arvsfonden. Utvärderarna baserar sina bedömningar av överlevnadsgraden på insamlat källmaterial, som till exempel projektens dokumentation samt eventuella enkäter, telefonintervjuer, intervjuer och projektbesök.

Det är viktigt att redan här nämna att inte alla projekt som utvärderas under den period vi följer verksamheten är designade för överlevnad, vilket också några av utvärderarna har noterat och särskilt kommenterar i sina slutrapporter. I en utvärdering av 48 projekt inom området kultur och intellektuella funktionshinder under perioden 1994–2011 skriver till exempel Lennart Sauer och Veronica Lövgren på institutionen för socialt arbetet vid Umeå universitet:

”Ett antal projekt har varit utformade med syfte att genomföra en engångshändelse, som till exempel att genomföra en teaterföreställning, samordna och erbjuda aktiviteter till personer med funktionsnedsättning i samband med Stockholm som kulturhuvudstad eller att dokumentera ett särskilt projekt. I det sistnämnda fallet kan i och för sig dokumentationen eller en bok leva vidare men kan man med det säga att verksamheten, aktiviteterna, lever vidare? Att aktiviteten skulle fortgå var ju i de här fallen inte heller syftet.” (Sauer och Lövgren, *Kultur med och för personer med intellektuell funktionsnedsättning*, 2014:12)

I denna utvärdering reflekterar utvärderarna alltså över hur man ska förstå den typen av spår som en bok eller annan form av dokumentation som ett projekt lämnar efter sig. Också Berth Danemark och Sif Bjarnason vid Örebro universitet påpekar i sin utvärdering att:

”Alla projekt hade inte som syfte att verksamheten skulle fortsätta efter projektiden, de var i stället inriktade på att genomföra en aktivitet och sedan avsluta projektet. Elva projekt av de 40 som besvarade enkäten var av denna typ och av dessa uppfyllde samtliga sina mål.” (Danemark och Bjarnason, *Möjligheter och hinder att nå arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning*, 2014:3)

Tabell 2.8 Forskarnas kategoriseringar av projektens överlevnad baserade på externa utvärderingar publicerade under 2007–2016

Överlevnadskategorier	Antal project
Kategori 1	69
Kategori 2	498
Kategori 3	272
Kategori 4	270
Totalt antal kategoriserade projekt	1 109

Källa: Verksamhetsberättelse 2016 (tabell 22)

I tre av de totalt fem utvärderingar som publicerades 2016 framgår överlevnadsgraden enligt Arvsfondens fyra kategorier. De tre utvärderingarna omfattar totalt 67 avslutade projekt. Det var dock åtta (8) projekt som ännu var pågående och därför ej kategoriserade i tabellen nedan.

Tabell 2.9 Forskarnas kategorisering av projektöverlevnad baserad på tre utvärderingar publicerade 2016

Överlevnadskategorier	Antal project
Kategori 1	0
Kategori 2	22
Kategori 3	12
Kategori 4	33
Totalt antal kategoriserade projekt	67

Källa: Verksamhetsberättelse 2016 (tabell 22)

Det finns en viss diskrepans mellan Arvsfondens interna bedömning av överlevnadsgrad och utvärderarnas bedömningar, vilket man från Arvsfondsdelegationen också reflekterar över i sin verksamhetsberättelse för 2007. ”I de utvärderingar som omfattar flera projekt har utvärderarna kategoriserat projekten på samma sätt som Arvsfonden gjort med slutredovisade projekt. [...] Fem projekt har funnits med i två utvärderingar. I tre av dessa fem fall har forskarna kategoriserat projekten olika” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2007:35).

”Enligt forskarnas egen bedömning lever 49 procent (542 projekt) vidare i någon form efter det att finansieringen ur Allmänna arvsfonden har upphört. Att forskarna funnit en något lägre överlevnadsgrad än kansliet kan ha samband med att de projekt forskarna följt upp går längre tillbaka i tiden då det inte ställdes lika höga krav på att ha en rimlig plan för projektens överlevnad. Samtidigt lyckades inte 6 procent av projekten genomföra sin verksamhet under projekttiden. Resterande 45 procent av projekten genomfördes som planerat, men forskarna kunde inte vid tidpunkten för utvärderingen konstatera om verksamheten/metoden lever vidare eller ej.” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2016:43)

”Den forskare som uppsökt projekten har funnit mer spår av verksamheten än den som endast använt sig av dokumentation och enkätsvar. Likaså kan resultaten tolkas som om Arvsfondens egen kategorisering, som baseras på projektens egen dokumentation, varit mer strikt än forskarnas.” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2007:35)

Arvsfonden kategoriserar de slutredovisade projektens överlevnadsgrad, men de följer däremot inte upp vad som händer med verksamheten eller idéerna efter det att projektstödet har upphört. Däremot följer man vid Arvsfonden upp de projekt som har beviljats lokalstöd, vilka kontrolleras efter fyra och tio års tid. En förutsättning för att få lokalstöd är det så kallade ’tioårskravet’, som innebär att föreningen ”förbinder sig att driva verksamheten i minst tio år. Därför krävs det att föreningen har ett tioårigt nyttjanderättsavtal/arrendeavtal för lokalen och/eller marken” (<https://www.arvsfonden.se/lokalstod> 181011).

2.4 Fem paradoxer: identifierade framgångsfaktorer och utmaningar

Vid Allmänna arvsfonden har man identifierat vad man menar är en rad faktorer för att framgångsrikt kunna genomföra projekt och generera värdefull ny kunskap som kan komma samhället och målgrupperna till del. Samtidigt pekar man i olika sammanhang på ett antal utmaningar som projekten står inför. Dessa utmaningar och framgångsfaktorer baserar sig både på de interna uppföljningar som görs och på forskarnas slutsatser i ett antal externa utvärderingar och vi presenterar några huvuddrag här.

I detta avslutande avsnitt av kapitlet låter vi också texten bli lite mer resonerande och analyserande i form av ett antal paradoxer (A–E) som vi tycker att vi har kunnat identifiera i materialet. Vissa av paradoxerna väver i varandra, men vi väljer ändå att här försöka hålla

dem isär. Läsaren kommer även att se att dessa till synes inbyggda spänningar och de paradoxer som de leder till på olika sätt återkommer i vårt fortsatta arbete. Ambitionen med avsnittet och de identifierade paradoxerna är att redan här slå bryggor till några av de resonemang och diskussioner som vi för i kommande kapitel.

2.4.1 Delaktighet och förankring

En viktig faktor för att man ska kunna genomföra ett projekt framgångsrikt är, både enligt Arvsfonden och flera av de externa utvärderarna, att säkra målgruppens delaktighet och grad av påverkan i själva utformningen av verksamheten. Detta är något som verkar stå helt centralt i förståelsen inom Arvsfonden av vad ett bra projekt är. Samtidigt menar man, bland annat med stöd i flera av de utvärderingar som har gjorts, att ett projekts framgång påverkas av hur väl projektet och projektidén förankras såväl internt (både inom organisationen på huvudmanna- eller ledningsnivå samt på verksamhetsnivå hos medarbetare) som externt (med olika former av samarbetsaktörer och hos tänkbara framtida finansiärer).

I vissa fall, till exempel när det handlar om en brukarorganisationer som äger och driver det projekt som det handlat om, är det enkelt att se att faktorernas delaktighet och förankring kan sammanfalla. Eftersom det är brukarna själva som kontrollerar organisationen är förankring ofta liktydigt med inflytande eller medverkan från personer ur målgruppen (brukare). I de flesta fall är dock inte förankring i det omgivande samhället identiskt med delaktighet från individer ur målgruppen. Det handlar i dessa fall helt enkelt om att man inom projektet får väga och balansera dessa två intressen.

Att balansera dessa två intressen gäller även för de utvärderare som i efterhand har att följa upp och bedöma effekterna ('spåren') av projekten och hur väl man i projekten har lyckats med ambitionen att involvera målgruppen för att åstadkomma delaktighet. Vi menar att ambitionen att å ena sidan aktivt engagera och involvera individer ur målgruppen och å andra sidan arbeta för att förankra projekten, innebär en potentiell paradox som det är viktigt att man uppmärksammar när man funderar över projektens 'nytta' och deras utvärdering.

2.4.2 Samverkan och särart

Projektens överlevnadsgrad är, precis som idén om de 'spår' av verksamheten som vi återkommer till i senare kapitel, ett centralt mått inom Arvsfonden för att försöka bedöma effekterna av och styrkan i de projekt som de finansierar. I ett flertal av de utvärderingar som vi har analyserat pekar utvärderarna på att överlevnadsgraden ökar om det finns ett samarbete mellan den organisation som äger och driver projektet och offentliga aktörer inom kommun och stat, vilket ligger väl i linje med idén ovan om att förankring i omgivande samhälle är en framgångsfaktor.

Det finns studier som visar att olika former av samverkan eller samarbeten mellan de ideella organisationer som bedriver projekten och offentliga aktörer förekommer i så många som 70-

80 procent av alla de projekt som Allmänna arvsfonden finansierar (Einarsson et al 2016). Offentliga partner kan till exempel vara skolor, sjukhus, kriminalvården, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, psykiatri, socialtjänsten, fritidsförvaltningen eller andra delar av den kommunala förvaltningen. Arvsfondsdelegationen skriver i sin verksamhetsberättelse för 2016 med anledning av detta att ”genom att göra aktörer som representerar den offentliga sektorn till aktiva parter (med ansvar) skapar projekten incitament som kan säkerställa ett långsiktigt stöd” (Verksamhetsberättelse 2016:42).

”Man kan säga att civilsamhället via studieförbunden och andra organisationer som befinner sig utanför den offentliga handikappomsorgen tagit ansvar för att möjliggöra kultur för personer med intellektuella funktionshinder och på så sätt också ’bryter’ sig in i den offentliga handikappomsorgen.” (Sauer och Lövgren, *Kultur med och för personer med intellektuell funktionsnedsättning*, 2014:74)

Det finns i utvärderingarna flera exempel på hur denna typ av annorlunda skap eller särart (jämför Hultén och Wijkström 2006) hos projektet och den organisation som fungerar som hemmahamn för verksamheten spelar roll. I den rapport som avslutar utvärderingen av Lugna Gatan i Göteborg och Malmö skriver till exempel författarna att:

”Ungdomarna tycker att Lugna gatans värddar i ganska stor utsträckning representerar förorten genom deras lokala förankring, till skillnad mot myndigheter. Till detta bör man nog också lägga till en etnicitetsaspekt, eftersom ett stort antal av värdarna också har invandrarbakgrund. Ungdomarna lyfter vidare fram en viktig skillnad mellan värdarna och tjänstemännen som tillhör den offentliga sektorn. Medan värdarna anses kunna arbeta och ställa upp under dygnets alla timmar, arbetar en tjänsteman mellan åtta och fem och far sedan hem till sitt liv som inte är i samma förort som ungdomarnas.” (Sauer och Lövgren, *Kultur med och för personer med intellektuell funktionsnedsättning*, 2014:74)

Det alltså frågan om ett slags särart som civilsamhällets organisationer har som kan antas leda till någon form av samhälleligt eller annat mervärde (se även Söderholm och Wijkström 2002; Hammare 2013; Fyrberg Yngfalk och Hvenmark 2014; Andersen et al 2014). Detta mervärde antas uppstå ur speciella egenskaper eller beteenden i det civila samhället och som kommer projekten till del för att just det civila samhällets organisationer ofta har rollen som projektägare. Samtidigt ser vi i utvärderingarna exempel på att just verksamhetens (och civilsamhällets) särart kan försvåra samverkan med den offentliga. Det är inte automatiskt att organisationer med mycket frivilliga insatser och hög grad av idealitet lätt samverkar med aktörer ur offentlig sektor som ofta är mer regeldrivna, i högre grad verkar under kontorstid samt arbetar med avlönad personal.

I vissa fall kan det till och med vara så att det är just avståndet till den offentliga sektorn som utgör mervärdet av att verksamheten som bedrivs i projektet ligger i det civila samhället. I en utvärdering med titeln ”Ungas psykiska ohälsa och den ideella sektorn” som analyserade 38 projekt och som genomfördes av Magnus Karlsson pekar denne på risken att den frivilliga verksamheten blir ”myndighetens förlängda arm”. Denna situation uppstår till exempel

”genom att frivilliga organisationer inte omfattas av den sekretesslagstiftning som gäller för offentliga organisationer, relativt fritt kan rapportera händelser och bedömningar till arbetsförmedling och socialtjänst” (ibid. 28). Han sammanfattar:

”Annorlunda uttryckt kan det finnas tillfällen då det kan vara en fördel för den unge om det fanns en distans mellan de offentliga välfärdssystemen och de frivilliga verksamheterna – och att de senare faktiskt är frivilliga.” (Karlsson, *Ungas psykiska ohälsa och den ideella sektorn*, 2008:28)

2.4.3 Eldsjälar och sårbarhet

Flera utvärderare har uppmärksammat utmaningar och svårigheter (till exempel när det handlar om organisatoriska eller personella hinder) som projekten bland annat möter i samverkan med offentlig sektor, vilket delvis är relevant också för paradoxen ovan. De menar till exempel att projektet är sårbart om det är alltför personbundet och drivs av en enskild eldsjäl, vilket också tycks vara fallet för en hel del av Arvsfondens projekt, enligt den studie av projektledarnas arbetssituation som har genomförts tidigare (Einarsson et al 2017).

I denna tidigare studie, som vi också återvänder till senare i rapporten, identifierades fyra olika typer av relationer mellan projektet och den organisation som bär på projektet. Både i det läge då projektet blir mer eller mindre liktydigt med organisationen och den situation då organisationen blir till ett verktyg för projektledarens egna strävanden innebär det att den person som har projektledarrollen får en mycket stor betydelse för projektet och dess överlevnad. I studien beskrivs detta som att ”projektledaren blir liktydig med organisationens ansikte utåt” respektive att ”projektledaren är mer eller mindre ensam bärare av projektet och dess idé” (Einarsson et al 2017:5). Detta innebär förstås också att projektet är sårbart utifrån perspektivet att det bör institutionaliseras för att överleva eller åtminstone avsätta spår.

I en av utvärderingarna som handlar om projekt om mäns våld mot kvinnor och barn konstaterar man till exempel att verksamheten i hög grad är beroende av en nyckelperson, organisationens ordförande, utan vars engagemang verksamheten inte kan bedrivas på den nivå som man vill.

”Det finns en sårbarhet genom att basen i organisationen främst är projektbidrag. För oss framstår organisationens ordförande som en nyckelperson som är skicklig på att ansöka om bidrag. Gör hon inte det kan gruppen inte längre bedriva jouren professionellt, det vill säga med anställd personal, vilket de vill.” (Eriksson och Berg, *Kunskap och praktik i utveckling*, 2010:33)

Själva det faktum som antas kunna leverera det innovativa, nyskapande och entreprenöriella som är en del av det mervärde man söker i projekten från Arvsfondens sida – eldsjälskraften och de unika egenskaper och kontakter som vissa nyckelpersoner antas besitta – tycks leda till en sårbarhet för själva projektet. Några utvärderare pratar om en ”risk” som man måste vara

beredd att ta om siktet ska vara inställt på nyskapande verksamhet. Denna risk innebär dock något av en paradox för det enskilda projektet som utvärderas på sina egna villkor.

2.4.4 Projekt och permanens

Tidsfaktorn är ytterligare en aspekt som framkommer i utvärderingarna och som Arvsfondsdelegationen också lyfter fram som problematisk i sina verksamhetsberättelser. Flera utvärderare har i sina rapporter pekat på att den relativt sett korta projekttiden innebär en utmaning för flera av de projekt de har följt upp. ”Att engagera och förankra en projekttid för att så småningom genomföra den och få den att överleva tar tid”, noterar som i en parallell reflektion till detta faktum från Arvsfondsdelegationens sida i sin verksamhetsberättelse för år 2016. Vi låter Danermark och Bjarnason bidra med ett stycke ur sin utvärdering av 60 projekt under perioden 1994–2012 för att belysa detta. Citatet manar till realism inför vad man ska kunna åstadkomma med den typ av småskaliga och tidsbegränsade projekt som det handlar om.

”Man kan [...] inte förvänta sig att kortsiktiga projekt (upp till tre år) kan leda till långvarig och strukturell förändring. Vad man kan förvänta sig är att projekten med rätt förutsättningar avsätter kortsiktiga och regionala spår och [kan] vara ett viktigt komplement till de mer centrala aktörerna inom området.” (Danermark och Bjarnason, *Möjligheter och hinder för att nå arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning*, 2014:67)

Ett liknande resonemang för de utvärderare som har analyserat allmänna arvsfondens stöd till organisationen Elektra i början av 2000-talet. Totalt bidrog Arvsfonden med drygt 5 miljoner kronor under fyra år, vilket utvärderarna beskriver som ryggraden i verksamheten vars totala intäkter under perioden var drygt 12 miljoner kronor (Schlytter och Kanakura 2006:6).

”En annan övergripande slutsats är att Elektras villkor, att ständigt behöva söka medel för sin verksamhet, att möta ett ständigt växande behov och att utveckla metoder för sitt arbete, inklusive det interna arbetet, är orimliga. Det går inte att vara ledare för denna verksamhet när minst hälften av ens arbetstid går till att söka nya medel.” Schlytter och Kanakura, *Elektra. Ett projekt mot hedersförtryck och våld*, 2010:72)

Detta är kanske den viktigaste paradox som många av utvärderarna på olika sätt pekar på i sina rapporter. Själva de grundantaganden som återfinns i idén om att verksamheten ska bedrivas och finansieras som tidsbegränsade projekt ligger alltså i direkt konflikt med de tankar om långvarighet, överlevnad och permanens som återfinns i uppdragen till de externa utvärderarna samt i Arvsfondens förhoppningar om verksamhetens resultat.

2.4.5 Organisationskapital: både ett hinder och ett resultat

En annan faktor som några utvärderare pekar på som särskilt problematisk för flera projekt länkar vi till ett fenomen som fångas in med begreppet ’organisationskapital’, som vi lånar in

för vår analys av Donald Broady. Denna fråga har (minst) två olika dimensioner men som är nära förbundna med varandra. Dels handlar det om en praktisk och vardagsnära betydelse som rör själva administrationen och handhavandet av projektet, dess ekonomi och dokumentation. Dels handlar det om ett större sammanhang som man vinner tillträde till i hög utsträckning genom de sammanhang och den praktik där det mer praktiska hanterandet utförs.

En dimension av detta organisationskapital handlar alltså om en ganska enkel administrativ kompetens som en del projekt verkar sakna. Utvärderarna menar att det är en svaghet som skapar problem för både projektet och deltagarna. I vad som kan förstås som ett sätt att försöka hantera denna utmaning trycker man från Arvsfondens sida bland annat på att dokumentation gör det lättare att ta till vara gjorda erfarenheter och vunna kunskaper i de fall där nyckelpersoner slutar. Johnsdotter menar i sin utvärdering av 28 svensksomaliska projekt att detta i sig innebär en utmaning för vissa av projekten och deras värdorganisationer:

”Detta kräver [...] en del energi för den som inte är insatt i den svenska föreningskulturen: Projekt måste redovisas både ekonomiskt med löpande hantering av alla kvitto, samt med skriftliga redogörelser [...] i vissa fall har denna dokumenthantering skapat verkliga svårigheter.” (Johnsdotter, *Somaliska föreningar som överbryggare*, 2010:63)

I en av utvärderingarna pekar man på frånvaron av personer med utländsk bakgrund i den grupp som projekten når. När vi tar del av resonemanget förstår man att det inte bara är en teknisk fråga som ligger i den speciella föreningskompetens som ofta efterfrågas i projekten. Det är ett mycket större organisationskapital och kontaktnät som det handlar om som dessutom är kulturellt bundet. Det innebär att vi kan förvänta oss att projekten i regel har större svårigheter att både få fäste i och fungera i de fall de vänder sig till denna kategori av personer inom de olika målgrupper som pekas ut i Arvsfondens syfte.

”En gängse bild är att det är färre personer med utländsk bakgrund som är engagerade i det traditionella föreningslivet än svenskfödda personer. Många menar att det är svårt att nå ut med information till andra grupper. Projekt som särskilt riktat sig till personer med utländsk bakgrund har visat på att de i många sammanhang måste utveckla nya vägar och kanaler än de traditionella. [...] I samtalet pratade vi om personer som Mats och Elisabeth uppfattade som att de hade en annan bakgrund än svensk. Deras bild var att de hade svårt att nå gruppen.” (Johnsdotter, *Somaliska föreningar som överbryggare*, 2010:63)

Vi låter Broady nedan beskriva vad han menar med detta organisationskapital. Det kan vara värt att redan här peka på att detta organisationskapital kan ses som en annan sida av den ”demokratiskola” som Amnå et al (2012:45 i sin utvärdering *När staten ska förnya civilsamhället*) talar om som missgynnad av Arvsfondens uttryckliga krav på ”nyskapande verksamhet”.

”Över huvud taget har det i vårt land funnits en mer autonom folkrörelsekultur, som inte kan reduceras till nedsjunkna borgerlig kultur och som möjligen i dag konverterats

till en art av tillgångar som vi förslagsvis kan kalla 'organisationskapital'. Indikatorer på förvärv av sådant kapital kan vara elevrådsuppdrag under skolorna, medlemskap i politiska ungdomsförbund eller studentorganisationer, fackliga uppdrag, poster i styrelser och nämnder och liknande. Ett svenskt särdrag är att fackförenings- och folkrörelsernas karriärgångar betytt så mycket för rekryteringen till maktfältet." Broady (1991:300)

Att genom ett Arvsfondsprojekt låta individer ur målgruppen förvärva vad man menar är ett nödvändigt organisationskapital är samtidigt en av de tydligaste nyttor som man i några av de externa utvärderingarna har pekat på. Christina Rodell Olgaç vid Södertörns högskola är en av de forskare som tydligt uppmärksammar de positiva effekterna utifrån ett sådant perspektiv i sin utvärdering av 27 romska projekt under åren 1996–2009.

"Nu kan man se hur ett organisationskapital håller på att växa fram inom minoriteten, tack vare de många romska föreningar och organisationer som bildats [...] Också projekten från Allmänna arvsfonden har bidragit till detta. Det har särskilt framkommit när några av projektledarna i de äldre och sedan länge avslutade projekten har sett tillbaka och reflekterat över den utveckling som faktiskt ägt rum under de tretton år som uppföljningsperioden omfattar." (Rodell Olgaç, *Kulturell och språklig revitalisering bland romska barn och ungdomar*, 2009:26)

Även Sara Johnsdotter, som vi citerade ovan och som i sin utvärdering lyfte fram just den svenska föreningskulturen som ett av de hinder hon kunde identifiera, menar också i sin utvärdering av de 28 svensksomaliska projekten att ungdomar som projekten når blir engagerade i det svenska föreningslivet och därigenom förvärvar nya färdigheter och kompetenser:

Bortsett från att unga i målgruppen lärde sig hantverket (filmning, redigering och sändning) var ett direkt resultat av verksamheten att flera ungdomar engagerade sig i föreningslivet. (Johnsdotter, *Somaliska föreningar som överbryggare*, 2010:29)

3. ALLMÄNNA ARVSFONDEN OCH UTVÄRDERINGARNA

Vårt syfte i föregående kapitel (kapitel 2) handlade om att teckna projektportföljens karaktär. I nästa kapitel (kapitel 4) avhandlar vi mer fokuserat frågan om 'nytta' i relation till de 'spår' som verksamheten avsätter. Detta kapitel handlar i stället om utvärderingar, analyser och statliga utredningar med relevans för verksamheten vid Allmänna arvsfonden. Det är här som vi dels ramar in och kontextualiserar vår analys av verksamhetens nytta, dels redogör för vår huvudempiri.

De frågor som vi ställer oss i denna del av arbetet handlar om vad dessa utvärderingar mer specifikt kan säga oss om den samlade populationen av projekt ('portföljen'). Men frågorna handlar också om vad dessa utvärderingar kan säga oss om 'nyttan' med Arvsfondens verksamhet (kapitel 4, 5 och 6). I detta kapitel placerar vi slutligen in studien i ett större sammanhang av statliga utredningar på området. Vi diskuterar utvärderingar som del i en strategisk och politisk kontext och visar på tidigare sammanställningar av bidrag till ideella organisationer.

3.1 En 'meta-utvärdering' utifrån 43 externa utvärderingar

Kärnan för denna rapport är resultatet av en tvärvetenskaplig analys av 43 utvärderingar, genomförda av forskare från olika discipliner på uppdrag av Arvsfondsdelegationen. Vi har här valt att beskriva hur den här typen av utvärderingar kommer till, vilka som genomför dem och hur deras slutrapporter ser ut. Vi redogör också för hur forskarnas utvärderingsuppdrag från Arvsfondsdelegationen ser ut, vilka metoder de har använt sig av och hur utvärderingarna är utformade.

Vår empiri för denna meta-analys består alltså av 43 relativt omfattande rapporter som är resultatet av utvärderingar av ett stort antal Arvsfondsprojekt som genomförts under åren 1994–2015. Utvärderingarna handlar om specifika områden och är tematiska analyser författade av sammanlagt drygt 70 personer verksamma vid olika lärosäten med en akademisk hemvist inom en rad vetenskapliga ämnesdiscipliner. Vi har även tagit del av de utvärderingar som har genomförts av regeringens och Arvsfondsdelegationens särskilda satsningar samt tematiska utvärderingar genomförda av forskare specialiserade på vissa ämnesområden och frågeställningar.

Värt att notera är att detta inte är en utvärdering av utvärderingarna eller av projekten i sig. Det är inte heller en analys av om eller hur väl forskarna har genomfört sina uppdrag. Vårt fokus har i stället varit att analysera denna del av Arvsfondens 'projektportfölj' som under perioden som studien avser alltså består av runt 2 000 projekt. Dessa tog vi oss an genom analyser av dessa 43 utvärderingar.

En betydande andel av de 'Arvsfondsprojekt' som man definierar som en viktig del av sin verksamhet är egentligen inte fristående projekt utan ingår vid närmare betraktande egentligen i större projekt och andra sammanhang inom de organisationer ur det civila samhälle där de bedrivs. I många fall är Arvsfondsbidraget del av en större finansiering, och i vissa fall är det kanske till och med rimligare att betrakta Arvsfondsdelegationen som medfinansiär av verksamhet med flera andra finansiärer. Arvsfonden blir därmed del av ett större ekosystem för finansiering av verksamhet inom den ideella sektorn. Det visar en av de utvärderingar som har genomförts tidigare, där både projektledarens arbetssituation och det bakomliggande Arvsfondsprojektets roll i vårdorganisationen analyseras (Einarsson et al 2015). Men helheten av dessa större, och ibland även avsevärt längre, projekt är ingenting som vare sig Arvsfondsdelegationen eller utvärderarna tar särskild hänsyn till i utvärderingarna. I några fall ser vi att forskarna noterar det större sammanhanget, men i huvudsak utvärderar de endast den del av verksamheten i organisationen som direkt kan sägas vara finansierad av medel från Arvsfonden. Valet kan i vissa fall antas leda till artificiella projektgränsdragningar, men väl medvetna om denna begränsning väljer vi ändå att betrakta de enskilda projekten som mer eller mindre fristående.

Inom forskningen utgör utvärderingar en del av en forskningstradition som rör hur beslut efterlevs och förverkligas (implementeras) i praktiken. Utvärderingar är också en del av en metodologisk debatt om hur utvärderingar ska genomföras för att kunna besvara de uppställda frågorna i utvärderingen. Vidare kan utvärderingar ha flera olika syften, till exempel kan de ha kontrollerande funktioner där man genom utvärderingen undersöker om resurser har använts på ett effektivt sätt. Eller så kan de ha ett mer utvecklande syfte, där utvärderingen förväntas bidra till att utveckla verksamheten genom att peka på lärdomar och goda exempel. I litteraturen om utvärderingar görs ibland en distinktion mellan utvärderingar som är kvalificerade uppföljningar (beskrivningar) och utvärderingar som försöker säga något om effekterna. I fallet med de externa utvärderingar som görs på Arvsfondsdelegationens uppdrag ser vi att båda en kontrollerande och en utvecklande ambition finns, liksom att flera av utvärderingarna går att förstå såväl som kvalificerade deskriptiva uppföljningar som försök att utvärdera effekterna av bidragen.

Vem som beställer och vem som gör utvärderingarna är också av betydelse för hur utvärderingen slutligen genomförs. Det är viktigt att belysa att utvärderingar av satsningar och försöksverksamheter som har genomförts med hjälp av offentliga medel befinner sig i ett större politiskt sammanhang. Den typen av utvärderingar är del i skapandet av politik. Evert Vedung lyfter fram att utvärderingar av offentlig verksamhet alltid på något sätt befinner sig i en kontext där avsikter och strategier ofta påverkar hur utvärderingarna hanteras och tas emot. Vedung (1998:105) betonar följande:

”Utvärdering ingår i och kommer alltid att ingå i politiska sammanhang. Politik är en värdebemängd verksamhet, som omöjligen låter sig förvandlas till vetenskap [...] Strategiska element smyger sig in och reducerar utvärderingars värde som allsidigt och objektivt beslutsunderlag.”

Vedung menar därför att det är utopiskt att förvänta sig att utvärderingar ska kunna separeras helt från beställarens avsikter med och förhoppningar om vad utvärderingen ska utmynna i. Det är vidare viktigt att uppmärksamma att också den forskare som utgör avsändare av den slutliga rapporten inte heller är neutral utan också har egna grundläggande värderingar och kunskapsintressen som sätter sin prägel på rapporterna.

3.2 Utvärderingar av reguljära Arvsfondsprojekt perioden 2006–2015

Vetenskaplig expertis ska anlitas vid större utvärderingar enligt den särskilda förordning som gäller för Allmänna arvsfonden. I en av regeringens skrivelser som rör redovisning av fördelningen av medel från Allmänna arvsfonden under budgetåret 2001 anges det tydligt att utvärderingarna av satsningarna bör utvärdera effekter:

”Större och mer omfattande uppföljningar och utvärderingar görs även i syfte att på lång sikt undersöka vilka effekter som uppnås i den verksamhet som beviljas stöd ur arvsfonden. [...] Externa utvärderingar genomförs på Arvsfondsdelegationens initiativ av avgränsade större satsningar som regeringen beslutat om. I dessa utvärderingar är ambitionen att uppnå en hög kvalitet på granskning och utvärdering för att kunna utläsa bestående effekter av satsningarna.” (Skr. 2001/02:125, s. 32)

Externa utvärderare anlitas systematiskt av Arvsfondsdelegationen sedan 2006. Utvärderarna är i huvudsak forskare som är specialiserade inom det område som de har fått i uppdrag att utvärdera. Utvärderarnas uppdrag löper under minst sex månader. I några fall har utvärderare följt satsningen under hela den beviljade projektperioden på tre år.

De utvärderingar som genomfördes under perioden 2006–2015 avrapporterades genom rapporter som även publicerades på Arvsfondens webbplats. I dessa utvärderingar följer utvärderarna upp och bedömer totalt cirka 2 000 projekt som genomfördes med medel från Arvsfonden under perioden 1994–2015.

”Utvärderingsverksamheten bedrivs genom att delegationen anlitar etablerade utvärderare för att värdera, tillvarata och synliggöra de kunskaper och erfarenheter som organisationer och föreningar skaffar sig i projekten.” (Verksamhetsberättelse 2007:28)

Vi har tagit del av totalt 43 stycken av dessa utvärderingar, som genomfördes och publicerades under perioden 2006–2015 (se separat bilaga). Utvärderingarna varierar både i tilltal och i valet av metod samt teoretisk inramning. De är också olika omfattande – från 26 sidor till 182 sidor utvärderingstext (sammanlagt blir det 2 742 sidor fördelade på 43 utvärderingar). Vidare har vi även valt att analysera det material och de sammanställningar som har publicerats om både utvärderingar och projekt i Allmänna arvsfondens verksamhetsberättelser under perioden 2004–2017. Utvärderingarna sker vanligtvis i tre steg:

- i. genomgång av projektdokumentation (ansökningar, redovisningar, slutrapporter)
- ii. någon form av enkätstudie

iii. fallstudier som inkluderar besök och intervjuer hos ett fåtal utvalda projekt

Var och en av utvärderarna får när de påbörjar sitt uppdrag särskilda instruktioner av den person vid Arvsfondsdelegationens kansli som är ansvarig för utvärderingarna. Forskarna ska utgå från följande övergripande frågeställningar i sitt arbete, samtidigt som det är tydligt att det också finns möjlighet för dem att komplettera med frågor som de menar är av särskilt intresse:

- Vilka spår lämnar Allmänna arvsfondens pengar och under vilka betingelser lämnar pengarna spår?
- Vilka framkomliga vägar och vilka hinder stöter projekten på?
- Hur upplever målgrupperna insatserna?
- Vilka roller har målgruppen i projekten och hur får de en röst?
- Hur många har deltagit i den aktuella verksamheten?

Utvärderingarna innehåller både kvalitativa och kvantitativa metoder. De rapporter som vi har tagit del av rör sig inom ett spektrum av klassiskt utformade utvärderingar, med fokus på resultat och effekter till specialiserad forskning. I ett fåtal fall finns det även inslag av aktivism. Det varierar i vilken omfattning utvärderarna placerar utvärderingen i en större kontext. Det är även olika hur frekvent de tydliggör sina källor och hänvisar sina slutsatser och eventuella rekommendationer till aktuell forskning. Rapporterna utformas också på olika sätt – från omfattande bakgrundsavsnitt om det specifika området ifråga, till uteslutande fokus på att redovisa projektdata.

Vidare varierar det hur ingående utvärderarna redogör för sin egen position och roll i relation till det studerade fältet. De reflekterar därtill i olika grad över utvärderingen som metod och del av ett större sammanhang av strategier och politik. Bengtsson och Gillberg (2015) är exempel på två forskare som problematiserar utvärderingsformen (se även Amnå et al 2010), särskilt när det handlar om frågeställningar som rör samhällsekonomisk nytta:

”Att bedöma olika satsningars samhällsekonomiska nytta är mycket svårt. Till att börja med skulle en jämförelsegrupp finnas som inte fått del av den aktuella insatsen. Denna grupp skulle också ha en någorlunda likartad komposition. Ytterligare problem ligger i övriga stödformer som kan erhållas av myndigheter, organisationer, sociala nätverk med mera. Att isolera en specifik insats som rör en aktiveringspolitisk satsning är alltså svårt. Däremot kan vi i en vidare mening tolka värdet av en specifik insats. Om projektmedel satsas på en idé eller modell som visar sig vara effektiv för att uppnå projektets mål och som fortsätter utvecklas efter projekttidens slut är det rimligt att anta att satsningen var samhällsekonomiskt lönsam. Men vad som skulle hänt om en grupp unga människor fått en annan form av stöd kan vi inte veta.”
(Bengtsson och Gillberg 2015:11)

Enligt Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelser så riktar sig de externa utvärderingarna främst till ”myndigheter och organisationer som är verksamma inom det aktuella området”.

Erfarenheter sprids genom att dels publicera utvärderingarna digitalt, dels presentera och diskutera dem på seminarier. Under 2016 arrangerade Arvsfondsdelegationen fem seminarier där ”totalt cirka 500 personer från Regeringskansliet, Riksdagen, myndigheter och organisationer deltagit”. Arvsfondsdelegationen skriver vidare: ”Därutöver har forskarna själva använt och spridit resultaten inom sina verksamhetsområden.”

Under perioden 2006–2016 har upp till nio (9) utvärderingar publicerats per år. Flest rapporter publicerades under åren 2008 (åtta stycken utvärderingar) och 2010 (nio stycken utvärderingar medan man under 2006 publicerades endast en (1) utvärdering. Övriga år publicerades i genomsnitt fyra (4) rapporter per år. Utvärderingarna varierar vidare i omfång, där den kortaste har varit 26 sidor och den längsta har varit 182 sidor lång.

Tabell 3.1 *Antal slutförda och publicerade utvärderingar per år*

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	4	8	4	9	3	5	3	5	1	6

3.2.1 Projekten och utvärderarna

De normala utvärderingarna omfattar en så pass stor spännvidd 1–172 projekt som behandlas i en och samma rapport. De enskilda projekten varierar både när det gäller finansieringens omfattning och projektets längd (1–3 år). I de två fall där det är lokalstödet som utvärderas är rapporterna baserade på så många som 207 respektive 450 stycken projekt. Förutsättningarna för genomförandet och rapporteringen skiljer sig åt avsevärt mellan de projekt som beviljas projektmedel. Faktorer som påverkar är exempelvis om insatsen görs ideellt eller av anställda samt vilken utbildningsgrad och tidigare projekterfarenhet de har. Dessutom påverkar föreningens ålder och storlek, den administrativa kompetensen, organisationens utformning med mera. Forskarna utvärderar därtill både projekt som avslutades flera år tillbaka i tiden och pågående projekt i en och samma rapport. Allt detta påverkar sammantaget utvärderarnas möjligheter och förutsättningar att kvantifiera eller mäta effekter.

”Utvärderingar kan däremot beskriva och skapa förståelse för den verksamhet som bedrivs. Genom att synliggöra de betingelser och sammanhang där projektarbetet bedrivs från olika perspektiv – målgruppens, utförarnas och organisationens – kan den kunskap som projekten genererar tas tillvara.” (Verksamhetsberättelse 2007:28)

Vissa projekt förekommer i flera olika utvärderingar. På motsvarande sätt finns det projekt som aldrig ingår i någon utvärdering genomförd av en extern forskare, utan som endast granskas i Arvsfondens interna handläggning och uppföljning. Ett exempel på ett projekt som har utvärderats av olika forskare vid ett flertal tillfällen är Unga KRIS. Anledningen till att projektet förekommer i tre olika utvärderingar är den omfattande summa medel som föreningen fick, enligt den person som är utvärderingsansvarig vid Arvsfondsdelegationens kansli. Föreningen Riksorganisationen Kriminellas Revansch i Samhället (KRIS) beviljades

drygt 16 miljoner kronor av Arvsfonden för projekt Unga KRIS, som pågick i fyra år. Det första året utvärderades av Birgitta Rydén Lodi vid psykologiska institutionen på Stockholms universitet. Övriga projektår följdes upp av Philip Lalander, socialpsykologi, Linnéuniversitet respektive av Kari Jess, socialt arbete, Mälardalens högskola.

Vi har i tabell 3.2 sammanställt ur vilka akademiska discipliner de forskare som har fått uppdrag av Arvsfondsdelegationen har hämtats. I tabell 3.3 har vi också sammanställt från vilka lärosäten utvärderarna kommer. Det vi ser är att utvärderarna hämtas ur en bredd av discipliner och från ett brett urval av lärosäten. Den mest frekvent förekommande disciplinen är socialt arbete (tolv utvärderingar), följd av sociologi respektive pedagogik (fyra utvärderingar vardera). Det lärosäte där flest forskare är verksamma är Stockholms universitet (tio stycken), följt av Uppsala universitet, Örebro universitet och Linköpings universitet samt Malmö högskola och utredningsenheten FOU Södertörn. Fyra utvärderare har hämtats från var och en av dessa lärosäten.

Tabell 3.2 *Utvärderarnas akademiska hemmahörighet efter disciplin*

Forskningsdisciplin	Antal forskare
socialt arbete	10
socialt arbete/socialpsykologi	2
sociologi	4
pedagogik	4
rättssociologi	2
etnologi	2
handikappvetenskap	2
socialantropologi	2
beteendevetenskap	1
Centrum för forskning om funktionshinder	1
företagsekonomi	1
gender studies	1
historia	1
hälsovetenskap	1
IMER (Internationell migration och etniska relationer)	1
pedagogik	1
psykologi	1
psykologi	1
psykologi/musikpedagogik	1
religionshistoria	1
statsvetenskap	1
åldrande	1

Majoriteten av de 43 utvärderingsrapporter som vi har analyserat har utförts av en forskare som ensam har fått utvärderingsuppdraget från Arvsfondsdelegationen. Det gäller 27 av utvärderingarna. Övriga utvärderingar har författats av två eller flera forskare gemensamt. Det är 10 utvärderingar som har utförts av två författare som har arbetat tillsammans, och 6 utvärderingar som har utförts av 3–4 författare. Det kan handla om en forskargrupp vid ett universitet eller en högskola, alternativt flera forskare som alla är specialiserade på ämnet i fråga men som är verksamma vid olika lärosäten. Det kan även vara en disputerad forskare som får uppdraget och som sedan samarbetar med forskningsassistenter i genomförandet, eller med studenter i materialinsamlingen och vid författandet av rapporten. Vissa utvärderingsuppdrag har också genomförts av doktorander eller forskningsassistenter.

Tabell 3.3 *Utvärderarnas akademiska hemmahörighet efter lärosäte*

Lärosäte (motsv)	Antal forskare som har medverkat
Stockholms universitet	10
Stockholm m.fl.	1
Malmö högskola	4
Uppsala universitet	4
Uppsala/Örebro	1
Örebro universitet	3
FOU Södertörn	4
Linköpings universitet	3
Linnéuniversitetet	1
Göteborgs universitet	2
Umeå universitet	2
Ersta Sköndal högskola	1
Högskolan i Halmstad	1
IMS/Socialstyrelsen	1
KTH	1
Karlstad universitet	1
Lunds universitet	1
Musikhögskolan	1
Mälardalen	1

I ett fåtal fall är det en forskare som genomför utvärderingen och ett antal universitetsstudenter som även skriver uppsatser om projekten eller tillhörande delområden. Ett exempel på det är Astrid Schyttler, docent i rättssociologi (socialt arbete, Stockholms universitet), som fick i uppdrag att utvärdera 22 projekt. Projekten pågick under perioden 1997–2007 och handlade om hedersrelaterat förtryck och våld. Arvsfonden fördelade närmare 15 miljoner kronor till dessa 22 projekt ”som rör flickors och pojkars villkor som följd av att de har hamnat i kläm mellan två kulturer” (Schyttler 2011:3). Fem studenter och fyra forskningsassistenter samlade in material till studien. Inom ramen för uppdraget publicerades två utvärderingsrapporter av Schyttler samt ett flertal c-uppsatser.

De forskare som anlitas för utvärderingar av Arvsfondsdelegationen är specialiserade på ämnesområden och frågor som till exempel genus och hbtq-frågor; intellektuella, psykiska eller neuropsykiatriska funktionsvariationer; kriminalitet; arbetslöshet; maskulinitet; islam. Nedan ges några exempel på utvärderarnas specialistområden. Informationen är hämtad från öppna källor som lärosätenas hemsidor och exemplen speglar även projektportföljens inriktning.

Mattias Bengtsson och Gunnar Gillberg är båda verksamma vid institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet. De utvärderade (2015) 43 projekt inom området unga, arbete och sysselsättning. Bengtsson, fil. dr och docent i sociologi, disputerade 2008 vid Göteborgs universitet med avhandlingen *”Individen stämplat in. Arbetet, facket, lönen i sociologisk belysning”* som är en studie av ”individualiseringsprocesser i svenskt arbetsliv, särskilt ur ett klassperspektiv”.

Lena Berg, fil.dr i sociologi och Maria Eriksson, professor i socialt arbete var verksamma vid sociologiska institutionen, Uppsala universitet. De utvärderade (2010) 41 projekt som rörde ”olika typer av insatser riktade till barn, unga kvinnor och vuxna kvinnor som utsatts för mäns våld, eller om insatser för att förebygga sådant våld” i rapporten *Kunskap och praktik i utveckling. Stöd till projekt om mäns våld mot kvinnor och barn* (Berg och Eriksson 2010:3).

Mattias Gardell, professor i jämförande religionshistoria vid Uppsala universitet specialiserad på islam, utvärderade 30 projekt inriktade mot islam och muslimer i Sverige i rapporten *Islam och muslimer i Sverige* (2010).

Sara Högdin, fil.dr i socialt arbete, lektor vid Högskolan i Halmstad, utvärderade organisationen United Sisters. Det var ett ”ungdomsprojekt som bedriver tjejgrupper, coachverksamhet samt ett nattvandrarprojekt, Night Patrol”. Utvärderingen presenterade hon i rapporten *Systrar förena eder! United Sisters Stockholm, Göteborg mfl* (2008). Högdin disputerade 2007 vid Stockholms universitet med avhandlingen *Utbildning på (o)lika villkor, en studie av kön och etnisk bakgrund i grundskolan*. Hennes forskning rör ungdomars livsvillkor, social hälsa och välfärd.

Karin Jöreskog, fil.dr och verksam vid centrum för forskning om funktionshinder, Uppsala universitet, utvärderade FIB-projektet om föräldrar med intellektuella begränsningar och deras barn. Det resulterade i utvärderingen *Checklistor, tålamod och gemenskap – stöd till föräldrar med intellektuella begränsningar* (2009).

Vi listar ett antal teman för rapporterna i tabell 3.4 utifrån vår egen tematiska kategorisering:

Tabell 3.4 Teman för utvärderingar publicerade perioden 2006–2015

adhd
arbete

arbetsmarknad
autism
bidrag
brukarmedverkan
civilsamhälle
delaktighet
demokrati
diskriminering
dövblindhet
ekonomi
empowerment
etnicitet
flickor
föräldrar
flyktingbakgrund
funktionsnedsättning
förort
förändring
gändefarenhet
hederskultur
homofobi
ideella föreningar
inflytande
invandrarbakgrund
integration
innovation
katastrof
kriminalitet
kultur
makt
maskulinitet
metoder
migration
muslimer
mäns våld
omsorg
psykisk ohälsa
rasism
romska barn och ungdomar
sexualitet
sociala företag
socialt kapital
somaliska föreningar
språklig revitalisering
staten
stödinsatser
sysselsättning
trygga rum

utsatthet
våld
äldre

3.3 Externa utvärderingar med utökat uppdrag

Under 2010 publicerades en utvärdering där 89 projekt om autism och adhd följdes upp av fyra forskare. De fyra forskarna var Bibbi Ringsby (Högskolan Väst), Anders Gustavsson (Stockholms universitet), Anders Möller (Nordiska högskolan för hälsovetenskap) och Elisabeth Olin (Göteborgs universitet). Forskarna är specialiserade inom området och aktiva inom fyra olika ämnesdiscipliner och lärosäten. Deras uppdrag var att följa upp de projekt inom området neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som hade fått medel beviljade ur Allmänna arvsfonden under perioden 1993–2006. I utvärderingen görs även en historisk tillbakablick om målgruppen från mitten av 1900-talet och framåt.

”I uppdraget från Arvsfonden ingick också att gå tillbaka i tidigare dokument för att se i vilken mån projekt inom området för målgruppen, personer med neuropsykiatriska funktionshinder, tidigare beviljats bidrag och i så fall hur gruppen benämnts tidigare och vilka organisationer som varit företrädare.” (Gustavsson et al, *Utrymme för att tänka nytt – en uppföljning av 89 projekt om autism och ADHD*, 2010:11)

Samtliga fyra forskare är som sagt specialister inom området: Elisabeth Olin är professor i socialt arbete, Anders Gustavsson är professor vid institutionen för pedagogik och didaktik, Anders Möller är professor i hälsovetenskap och Bibbi Ringsby är i dag vicerektor vid AIL och forskar inom området socialt arbete, sociologi och samhällsvetenskap. Olin har även sin yrkesbakgrund inom handikappomsorg och ungdomspsykiatri samt har ”haft funktionen som forskningsledare för forskning och utveckling av funktionshinderområdet vid FoU i Väst”. Det finns även fler utvärderingar utförda av forskare som är specialister inom ett område och även har praktisk erfarenhet från det området.

Forskarna beskriver i blockcitatet ovan att de fick ett utökat uppdrag, utöver de övergripande frågeställningar som Arvsfondsdelegationen ville få svar på (som antal deltagare, spår, hinder och framkomliga vägar, målgruppens roll i projektet samt upplevelser av insatser). Det är de inte ensamma om: i sju av de 43 utvärderingar som vi har tagit del av beskriver forskarna att uppdraget som de fick av Arvsfondsdelegationen är vidare och sträcker sig utöver dessa frågeställningar.

Vissa författare har fokuserat på att studera om projekten har genomförts, medan andra har studerat satsningen som helhet. Ett exempel på det senare är etnologen Åsa Bringlöv (2006) som fick i uppdrag att utvärdera satsningen *Bemötande med kultur*. Ett annat exempel är Ambjörn Hugardt, Kungliga Musikhögskolan (2008), som utvärderade satsningen *Barn och ungdomars kulturengagemang*. Både Bringlöv och Hugardt studerar regeringssatsningarna och fokuserar på processerna och effekterna snarare än på själva projekten. Hugardt skriver till exempel:

”En annan viktig skillnad att notera är mellan Arvsfondens så kallade särskilda satsningar och enskilda projekt inom Arvsfonden. Vissa enskilda projekt har anlitat egna utvärderare och andra har utvärderats genom Arvsfondens medverkan. I dessa utvärderingar fokuseras det speciella projektinnehållet av expertis inom området och med för projektet lämpad teoribildning. Den här rapporten, som riktar sig till en särskild satsning och inte ett enskilt projekt, utvärderar på ett satsningsövergripande plan och fokuserar inte i första hand på de enskilda ingående projektens specifika innehåll och processer. Fokus ligger snarare på satsningens process och effekt samt på jämförande data mellan projekten.” (Hugardt, *Barn och ungdomars kulturengagemang*, 2008:7)

I vissa fall skriver forskarna att de har fått ett vidare uppdrag utifrån deras specialkompetens. I andra utvärderingar framgår det inte om forskarna har fått ett explicit utökat uppdrag från Arvsfondsdelegationen, eller om det är forskarna som har gjort egna tolkningar av sina respektive uppdrag utifrån sina intresse- och forskningsområden. Sociologen Kirsti Kuursela, som utvärderade satsningen *Fördel barn* som pågick mellan 2009–2012, skriver:

”Då utgångspunkten för satsningen var barnkonventionen har jag också tittat närmare på hur projekten har konkretiserat barnkonventionen i sitt arbete.” (Kuursela, *Att ge barn och unga i utsatta situationer makt och inflytande*, 2012:8)

Jenny Malmsten, IMER Malmö Högskola, har utvärderat regeringens treåriga satsning (från och med år 2000) på utvecklingsarbete och insatser *mot rasism, främlingsfientlighet, diskriminering och homofobi* riktad mot barn upp till 12 år. Satsningen finansierades av Arvsfonden. Malmsten uppmärksammar att satsningen som helhet och de enskilda projekten har olika syften och mål, samt att projekten kan lyckas med sin måluppfyllelse medan satsningen inte gör detsamma. Utvärderingen belyser att måluppfyllelse är flerfaldig: dels det enskilda projektets syfte och mål, dels satsningens mål.

”Detta betyder inte att projekten inte har lyckats med sina respektive föresatser, däremot betyder det att Barn och rasism som helhet inte lyckats ta tillvara de problemområden som satsningen vill motverka. [...] Om utgångspunkten är att verka mot rasism, främlingsfientlighet, diskriminering och homofobi krävs det troligtvis definitioner eller formuleringar som anger vad detta ska innebära för den specifika satsningen. Det är en balansgång mellan att styra och stötta projekt, men om utgångspunkten är att agera mot t.ex. rasism kan en definition av detta ge projekten en bättre förankring i problematiken. Det skulle också göra det mindre svårt att förhålla sig till problemområdena om det tydligt framgick vad Allmänna arvsfonden har för syn på dessa.” (Jenny Malmsten, *Barn och rasism*, 2008:35-36)

3.3.1 Utvärderingar av regeringens särskilda satsningar

Ett mindre antal av utvärderingarna som denna studie inbegriper bygger på två regeringsbeslut om särskilda satsningar, där medel ur Allmänna arvsfonden avsätts för särskilda mål. Båda dessa satsningar är från Göran Perssons regering, och beslutens togs år 2000.

Den ena satsningen emanerar ur en nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering. I skrivelsen som hör till beslutet om att avsätta medel ur Allmänna arvsfonden för detta hänvisas det bland annat till behovet av att "öka medvetenheten kring dessa frågor hos befolkningen" samt att "särskilda riktade satsningar bör göras gentemot barn och unga" Skrivelsen återger även arbetet med "att ta fram ett arbetsmaterial kring värdegrund som riktade sig till grundskolor" (Skr 2000/01:59). Skrivelsen är framställd av Lena Hjelm Wallén och Mona Sahlin.

Den andra särskilda satsningen springer ur en offentlig utredning av för detta socialminister Bengt Lindqvist och handlar om bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21). Utredaren hade föreslagit olika åtgärder för att utveckla och förbättra bemötandet av personer med funktionshinder. Utredningen hade också pekat på brister i bemötandet, särskilt från myndigheternas och organisationers sida (Bolling 2007, s.4). Utredningen resulterade bland annat i en satsning som benämndes *bemötande med kultur* och en annan som kom att kallas *satsning på etablering av brukarstödscentra*. Båda satsningarna fick särskilda medel avsatta från Allmänna arvsfonden.

Följande utvärderingar har gjorts av Göran Persson-regeringens tre särskilda satsningar:

- Rapport 4: *Delaktighet, diskriminering, demokrati, rasism etc.* (Bolling 2007)
- Rapport 11: *Barn och rasism* (Malmsten 2008)
- Rapport 1: *Bemötande med kultur* (Bringlöv 2006)
- Rapport 5: *Brukarstödscentra* (Bolling 2007)
- Rapport 10: *Barns och ungdomars kultursatsningar* (Hugardt 2008)

I november 2000 beslutade regeringen att avsätta medel, 30 miljoner kronor, för en treårig satsning mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering riktad till barn och personer med funktionshinder av utländsk härkomst. Satsningen (Skr 2000/01:59) utvärderades i två delar: dels en utvärdering som fokuserade på den del av satsningen som riktade sig till personer med funktionshinder (Jamie Bolling 2003 *Delaktighet, diskriminering, demokrati*, rapport nr 4), dels en utvärdering om påverkansarbete inom rasism och relaterade problemområden bland barn upp till 12 år (Jenny Malmsten 2008), *Barn och rasism*.

Utvärderingar av särskilda satsningar med medel ur Allmänna arvsfondens (den särskilda *Nyanländasatsningen* pågår fortfarande, 2015–2018, när denna rapport publiceras och redovisas därför ej):

- *Utvärdering av Arvsfondens satsning Fördel Barn* (Kuusela 2012)
- *Vi deltar. Ungdomar och demokrati* (Lindgren et al 2012)
- *Möjlighet till Egen kraft* (Danermark och Gustavsson 2017)

Regeringssatsningen *Bemötande med kultur* påbörjades i januari 2001 och pågick till september 2005. Cirka 20 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden fördelades till totalt 27 projekt. I utvärderingen *Bemötande med kultur* (2006) följer etnologen Åsa Bringlöv regeringssatsningens väg från idé till genomförande. Bringlöv studerar hur satsningen

ursprungligen formulerades i texter som utredningar, SOU, propositioner, skrivelser, regeringsbeslut och regeringens uppdrag till Arvsfondsdelegationen.

Bringlöv studerar också hur dessa texter har tolkats på politiker- respektive tjänstemannanivå i det praktiska genomförandet av satsningens konkreta åtgärder, såsom utformning av satsningen och urval av projekt. Bringlöv analyserar även konsekvenserna av tolkningar på olika nivåer. Satsningen syftade till att minska diskrimineringen av personer med funktionshinder. Bringlöv skriver att regeringen i december 2000 beslutade att man under en treårsperiod skulle avsätta 15 miljoner kronor ur Allmänna arvsfonden ”för utveckling av verksamhet där kulturen används som uttryckssätt för att minska fördomar och förbättra kunskapen om funktionshinder” (Regeringsbeslut S2000/ /STa). Bringlöv pekar på att:

”Satsningen beskrevs i regeringsbeslutet som en försöksverksamhet. Med hjälp av kulturella uttrycksformer som teater, film, litteratur eller musik skulle bemötandet av personer med funktionshinder förbättras. Satsningen skulle fungera som en väckarklocka, få människor att reflektera över sina fördomar och beteenden. Man var särskilt intresserade av projekt ”som syftar till att förmedla kunskap om dessa frågor till politiker och tjänstemän och till utbildningssamordnare, huvudmän, föreningar, organisationer m.fl.” (Bringlöv, Åsa, *Bemötande med kultur*, 2006:3)

Bringlöv skriver om utmaningen att anpassa regeringens ursprungliga riktlinjer för satsningen till Allmänna arvsfondens krav på långsiktighet och nyskapande, eftersom det var tänkt att det var medel ur Allmänna arvsfonden som skulle finansiera satsningen.

”Det innebar att riktlinjerna också skulle anpassas till fondens regelverk, vilket har lett till en viss motsägelsefullhet i satsningens utformning eftersom Arvsfondens regelverk inte har varit helt och hållet förenligt med satsningens syften/intentioner. Framför allt gäller det kravet på långsiktighet. Projekten skulle ha möjlighet att övergå till reguljär verksamhet efter projekttidens slut, men hur ska det förenas med en satsning, som när den ursprungligen beskrevs, främst var ämnad att ge stöd åt kulturproduktioner som filmer, teaterföreställningar och andra framträdanden?” (Bringlöv, Åsa, *Bemötande med kultur*, 2006:34)

”Allmänna arvsfonden har gjort avsteg från att projekten ska vara långsiktiga. Av de 27 projekten i satsningen är det endast sju som syftade till varaktig verksamhet, övriga gjorde en speciell kulturproduktion – en teaterföreställning, film, utställning eller bok som tillkom just för satsningen och visades en begränsad tid. I gengäld har metoden att påverka med teater, film m.m. fått möjlighet att prövats i relativt stor skala.” (Bringlöv, Åsa, *Bemötande med kultur*, 2006:36)

Åsa Bringlöv (2006:35) skriver i sin utvärdering att ”en minsta gemensam nämnare för utredningens förslag och den genomförda satsningen är att satsningen kan ses som metodutveckling”. Hon utvecklar resonemanget:

”Huvudsyftet ser ut att vara metodutveckling, men vad som ska förmedlas, vem som ska påverkas och hur det ska leda till bättre bemötande, liksom vad som avses med bättre bemötande, är diffust. Riktlinjerna för satsningen blev alltså vagt formulerade. Hur de skulle tolkas och konkretiseras blev en uppgift för de tjänstemän som skulle genomföra satsningen.” (Bringlöv, Åsa, *Bemötande med kultur*, 2006:34)

Bringlöv (2006:35) identifierar också en röd tråd som hon menar förenar satsningens projekt och det är det grundläggande perspektivet att ”de ska utföras av och med personer med funktionshinder, inte för dem”. Hon fortsätter:

”Det fanns ett tydligt maktperspektiv, och satsningen var preciserad när det gällde innehåll och målgrupp. Målgruppen var nyckelpersoner i stat, kommun och landsting (t.ex. beslutsfattare och anställda).” (Bringlöv, Åsa, *Bemötande med kultur*, 2006:34)

Regeringssatsningen tolkades på många olika nivåer och i flera led av aktörer som hade olika syn på problematiken bakom diskriminering. Vissa ansåg att grundorsaken främst är strukturell med diskriminerande institutioner, medan andra menade att det handlar om individer som är fördomsfulla. Grundförklaringen till diskriminering påverkar vilka strategier och åtgärder som genomförs och vilka som projekten riktas till. ”Resultatet har blivit en bred satsning som drar åt olika håll och som saknar tydlig riktning, syfte och mottagare” (Bringlöv 2006:34).

”Som satsningen beskrevs i utredningen var det uttalade syftet att påverka människor med hjälp av teater, film, konst och texter. I den satsning som till slut tog form har även andra typer av projekt, projekt som på ett mer indirekt vis kan sägas bidra till att minska diskrimineringen, fått ekonomiskt stöd. Den största delen av projekten har varit inriktade på direkt påverkan av människor i största allmänhet. Flera av dem nämner den prioriterade målgruppen som en av många målgrupper, men utan att ha någon strategi för hur de ska nå den, och det är bara ett fåtal projekt som uttalat vill nå de prioriterade grupperna.” (Bringlöv, *Bemötande med kultur*, 2006:34)

3.4 Utvärderarna om projektens egna redovisningar

För att kunna få medel från Arvsfonden måste det finnas en verksamhetsplan redan inledningsvis, på ansökningsstadiet. I verksamhetsplanen ska den projektsökande organisationen beskriva det tilltänka projektet samt berätta hur projektet ska sprida sina resultat och fortleva efter avslut. Andra teman som förekommer i planen rör bakgrund, målgrupp, mål, metod och aspekter som är nyskapande med projektet. Frågor som Arvsfonden vill få svar på i projektansökningarna är till exempel (Malmsten 2008, bilaga 3):

- Varför är det viktigt att genomföra projektet?
- För vems nytta vill ni genomföra projektet?
- Vad vill ni uppnå med projektet?
- Hur ska ni nå dit?
- Vilka aktiviteter planerar ni?

- Vilka ska vara med i aktiviteterna?
- Beskriv vad som är nyskapande och utvecklande med projektet?
- Hur ska verksamheten drivas vidare efter projekttidens slut?

Samtliga projekt som beviljas medel från Arvsfonden är ålagda att följa upp och redovisa verksamheten. Efter varje avslutat projektår lämnar man från de enskilda projekten in redogörelser och ekonomiska redovisningar. Den ekonomiska redovisningen bestyrks av organisationens revisorer samt ”posterna i den kostnads kalkyl som låg till grund för beslutet om stöd”. Arvsfonden har utformat anvisningar till projekten med ett antal frågor, där de ombeds redogöra för bland annat måluppfyllelse och spridning av erfarenheter (Malmsten 2008, bilaga 3):

- Har målen som ställdes upp i ansökan uppfyllts? Om inte, varför?
- Kunde ni arbeta på det sätt ni tänkte er – fungerade det? Har ni genomfört de aktiviteter som planerades? Om inte, varför?
- Har ni nått ut till målgruppen? Om inte, varför?
- Hur fortsätter verksamheten när projektet avslutats?
- Hur har dokumentation/utvärdering genomförts?
- Har arbete med erfarenhetsspridning påbörjats?

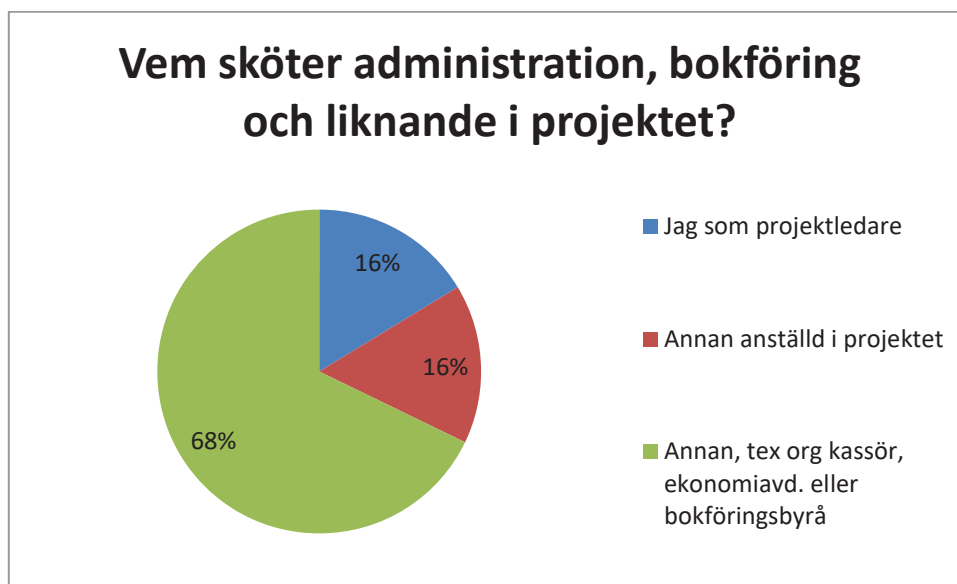
Ett flertal forskare uppmärksammar att det är stor variation i kvaliteten på och omfattningen av projektens egna redogörelser; de innehåller allt från enkla beskrivande redogörelser av verksamheten på några A4-sidor, till analytiska rapporter på uppåt 50 sidor som externa utvärderare har författat. Majoriteten av de redovisningar som till exempel forskaren som utvärderade regeringens särskilda satsning på insatser mot rasism, främlingsfientlighet, diskriminering och homofobi riktad till barn upp till 12 år (*Barn och rasism*) tog del av, var 8–10 sidor och innehåller svar på Arvsfondens frågor ovan: projektbeskrivning, genomförda aktiviteter, nådd målgrupp, metoder, arbetsprocessen och utmaningar:

”I de flesta redovisningar resonerar projekten på något sätt om resultat t.ex. genom att citera nöjda deltagare eller ge egna reflektioner som t.ex. att under konferensen fördes ”givande diskussioner”. Enstaka projekt är självkritiska och resonerar kring i vilken utsträckning de med säkerhet kan säga något om huruvida verksamheten har givit resultat. [...] Några projekt gör egna enkäter till deltagarna där de får tycka till om verksamheten. Dessa visar som helhet genomgående på positiva resultat även om vissa moment i verksamheten kan få negativ kritik. Det finns emellanåt anledning att till viss del ifrågasätta dessa resultat utifrån frågeställningarna i enkäterna. Att deltagare t.ex. uppfattade en verksamhet som ”jätterolig” betyder inte att projektet lyckats med att t.ex. stärka deltagarnas självkänsla. Poängen är att dessa utvärderingar inte alltid fokuserar på det som var projektets syfte eller målsättning, utan de visar ofta snarare att deltagarna tyckte att det var trevligt att medverka.” (Malmsten, *Barn och rasism*, 2008:24)

En tänkbar förklaring till variationen i kvalitet när det gäller återrapporteringen till Arvsfonden skulle kunna vara projektledarnas olika erfarenheter av administrativt arbete.

Projekten drivs av olika aktörer – anställda professionella eller ideella krafter. Med tanke på att vissa projekt genomförs av ungdomar och andra av akademiker specialiserade inom området, är det svårt att ha samma krav och kriterier för återrapportering från projekten.

Diagram 3.1 Fördelning av arbetsuppgifter i Arvsfondsprojekten (Einarsson et al 2015)



I studien av projektledarnas arbetsvillkor i Arvsfondsprojekt konstaterar forskarna följande:

”Projektledarna är i allmänhet högutbildade kvinnor i alla åldrar med undantag för att det bara är några enstaka som är under 25 år. De flesta av projektledarna, sju av tio, har tidigare erfarenhet av organisationen där de nu är anställda som projektledare. Strax över hälften var även anställda innan de blev utsedda till projektledare. En fjärdedel av projektledarna har sedan tidigare erfarenhet av att leda Arvsfondsfinansierade projekt vilket gör att man, liksom för organisationerna, möjligen kan tala om professionella Arvsfonds-projektledare.” (Einarsson et al 2016:27)

Man konstaterar vidare att flera av de projektledare som har besvarat enkäten menar att kraven som finns på återrapportering är utmanande, både den ekonomiska och den övriga återrapporteringen:

”Dels handlar detta om den återrapportering som man från Arvsfonden kräver av projektet, där några pekar specifikt på att uppdateringarna på Arvsfondens speciella hemsida är arbetskrävande. Dels framhålls också att olika finansiärer och andra intressenter kräver olika former, format och intervall på rapportering vilket både upplevs som utmanande och till viss del frustrerande.” (Einarsson et al 2016:32)

I de externa utvärderingarna skriver forskarna ibland om att det är svårt att utvärdera projekten, eftersom det skriftliga materialet som finns tillgängligt är av så varierande kvalitet. Ofta är materialet till och med bristfälligt. Som mest påtagligt är detta i utvärderingen *Stödet*

efter flodvågen, som handlar om frivilligorganisationernas stödinsatser efter tsunamikatastrofen. Författaren beskriver att det saknas data och att det var ”mycket som var oklart kring projektens uppdrag, syften och innehåll” (Linblad 2008:11). I denna specifika utvärdering blev även forskningsetiska dilemman om sekretess och anonymitet en utmaning.

”Flera av projektansökningarna var snabbt skrivna i ett akut läge, eftersom det för de drabbades skull var viktigt att omedelbart starta upp stödverksamheter. En organisationsföreträdare uttrycker det så här: ’Han [person på Allmänna arvsfonden] stod vid faxen och inväntade vår ansökan, så vi skulle kunna få ett förhandsbesked och starta omedelbart.’” (Linblad, *Stödet efter flodvågen*, 2008:11)

Utvärderingen grundar sig främst på deltagarnas egna utsagor och dokumentation – något som gäller ett flertal av utvärderingarna. Flera forskare är medvetna om problematiken med detta, vilket de skriver om i utvärderingarna. Det är projektens egen bild av framgång och effekter som analyseras, och det medför en risk att resultat övervärderas. En annan risk är att interna problem och tillkortakommanden inte framkommer, som till exempel samarbetssvårigheter med andra aktörer. Det finns en annan risk som ofta uppstår för utvärderare som vill göra utsagor om olika insatser och satsningars effekter. Risken är att allt som inträffar efter att ett projekt har initierats tillskrivs projektet, även om inga jämförelser har gjorts med vad som hade hänt om projektet inte hade genomförts (Vedung 1998:139).

Ytterligare ett metodproblem som forskarna belyser är tiden som går mellan projektets avslut och utvärderingen. Projekten och verksamheterna är ibland avslutade sedan lång tid tillbaka när forskarna påbörjar utvärderingarna, i extrema fall så långt som 15–20 år tillbaka. Detta påverkar i sin tur möjligheterna till materialinsamling och intervjuer eftersom många av projektledarna sedan har länge slutat. Det finns också mycket få eller inga uppgifter om deltagare och projektmedarbetare. Utvärderarnas beskriver situationen:

”Det mest centrala metodproblemet i denna utvärdering har varit att få kontakt med relevanta personer att intervjua. Tolv av projekten tilldelades medel mellan 1994 och 1999 och verksamheterna ligger därmed cirka 15–20 år tillbaka i tiden. [...] Detta har även fått återverkningar på den enkät som sändes ut till alla projekt. Det externa bortfallet är 31 procent (13 projekt). Bortfallet är särskilt stort i de äldre projekten och förklaringen ligger i det ovanstående, det vill säga att det inte finns någon person kvar i organisationen som kan svara på ett rimligt och rättvisande sätt eller att det är svårt att få tag på personer efter så lång tid.” (Gillberg och Bengtsson, *Vägar mot arbete*, 2015:11)

Bengtsson och Gillberg (2015) skriver vidare om svårigheten att göra jämförelser. De trycker på att det är mycket svårt att bedöma olika satsningars samhällsnytta.

”Till att börja med skulle en jämförelsegrupp finnas som inte fått del av den aktuella insatsen. Denna grupp skulle också ha en någorlunda likartad komposition. Ytterligare problem ligger i övriga stödformer som kan erhållas av myndigheter, organisationer, sociala nätverk m.m. Att isolera en specifik insats som rör en aktiveringspolitisk satsning är alltså svårt. Däremot kan vi i en vidare mening tolka värdet av en specifik

insats. Om projektmedel satsas på en idé eller modell som visar sig vara effektiv för att uppnå projektets mål och som fortsätter utvecklas efter projektidens slut är det rimligt att anta att satsningen var samhällsekonomiskt lönsam. Men vad som skulle hänt om en grupp unga människor fått en annan form av stöd kan vi inte veta.” (Gillberg och Bengtsson, *Vägar mot arbete*, 2015:11)

I nästföljande kapitel låter vi fokus flytta till just frågan om nyttan med Allmänna arvsfonden, och vi gör det för två tidigare perioder i Arvsfondens verksamhet: Den filantropiska perioden (1928–1940-tal) respektive välfärdsstatseran (1950-tal till 1990-tal).

4. 'NYTTAN' MED ARVSFONDEN: 1928 TILL TIDIGT 1990-TAL

Vi har i arbetet kunnat identifiera ett antal mer eller mindre distinkta 'praktikgenerationer' i Allmänna arvsfondens verksamhet. Dessa 'generationer av Arvsfondspraktik' verkar hänga samman med hur Arvsfondens anslagshantering och bidragsgivning länkar till vad som har beskrivits som olika 'generationer av politikområden', vilka kännetecknar statsförvaltningen vid olika tidsperioder. Vi tycker oss kunna spåra dessa 'praktikgenerationer' till olika perioder i Arvsfondens historia. I detta kapitel mejslar vi fram ett antal föreställningar om den typ av 'nytta' som vi menar är centrala för båda de första praktikgenerationerna. Vi beskriver nyttoperspektivet i praktikgeneration ett och praktikgeneration två som ett slags bakgrund och kontext till vår huvudanalys av praktikgeneration tre, som vi redogör för i kommande kapitel. Generationerna avlöser varandra och har olika konsekvenser för hur man förstår nyttan av verksamheten – och i förlängningen har de betydelse även för själva existensberättigandet för Allmänna arvsfonden. Samtidigt som de kan betraktas som tre olika generationer av praktik som är tydliga och synliga i Arvsfondens verksamhet vid olika tidpunkter, menar vi att deras inflytande i verkligheten i högsta grad är överlappande, där element ur tidigare generationer fogas ihop med senare praktikgenerationer.

Vår utgångspunkt är att olika typer av föreställningar om 'nytta' ligger centralt inbäddade i den praktik som vägleder arbetet inom det kansli som arbetar med Allmänna arvsfonden. Dessa olika föreställningar springer ur olika praktikgenerationer som överlappar varandra i Arvsfondens vardagliga arbete. Föreställningarna om nytta inverkar till exempel på vilka projekt som beviljas medel samt Arvsfondens instruktioner till utvärderarna om hur projekten skall följas upp. Vidare avspeglar det sig i de 43 olika utvärderingarna som vi har analyserat och troligen även när det gäller de cirka 2 000 underliggande projektens inramning. Utvecklingen mot vad som betraktas som nytta i nästkommande praktikgeneration påbörjas redan i föregående period då den tidigare praktikgenerationen dominerar. Delar av de olika föreställningar om vad som är nyttan med Arvsfondens projekt lever sedan kvar i verksamheten.

Idén om vad som är 'nytta' varierar över tid beroende på vad som uppfattas som legitimt, men även utifrån den huvudsakliga inriktningen för Arvsfondens verksamhet under respektive generation av politikområde. Vad som definieras som nytta är beroende av såväl betraktarens perspektiv som av den historiska kontexten. Nyttan kan exempelvis analyseras genom vilken form av bidrag som delas ut samt genom vilken typ av verksamhet som får bidrag. I det här kapitlet presenterar vi ett antal grundläggande idéer om vad som historiskt sett har betraktats som nyttan med Allmänna arvsfondens bidrags- och anslagsverksamhet. För att visa på den spännvidd som kännetecknar synen på nytta i Arvsfondens verksamhet inleder vi vår analys i kapitlet med en närmast rapsodisk genomgång av några viktiga exempel.

4.1 Stor spännvidd i synen på vad nyttan med Arvsfonden är

Arvsfondsdelegationen lyfter i sin verksamhetsberättelser fram några av de positiva resultat som de menar att utvärderingarna och uppföljningarna visar att finansieringen bidrar till. Konkret handlar det om att de olika projekten utvecklar och genererar allt från ny teknik och nya hjälpmedel (som exempelvis underlättar kommunikation) till nya verksamheter och arbetsmetoder. Projekten kan också ge nya kunskaper ”som enligt forskarna ibland kan anses vara banbrytande för utvecklingen inom det aktuella området” (Verksamhetsberättelse 2016:38). Film, teaterföreställningar och metodmaterial är andra konkreta exempel på vad som skulle kunna betraktas som resultat eller nytta av projekt.

En nytta med Arvsfondens medel är de materiella bidrag som delas ut för att bygga om eller bygga till föreningslokaler. Samtidigt som det är tydligt att dessa relativt konkreta medel är en form av nytta så handlar andra exempel på nytta om att nya mötesplatser etableras inom ramen för projekten och att samverkan skapas mellan olika sektorer.

”Projekten skapar arenor och mötesplatser där människor med liknande erfarenheter, idéer och drömmar möts. Att dela gemensamma erfarenheter med andra ger en positiv identitetsutveckling som kan bilda motvikt mot den negativa identitet som marginaliserade grupper kan ha tilldelats av majoritetssamhället. I projekten får målgruppen redskap att sätta ord på sina erfarenheter, bryta med ett destruktivt liv och redskap att gå vidare exempelvis till arbete och studier.” (Verksamhetsberättelse 2016:46)

På individnivå resulterar vissa projekt i delaktighet, både i samhället i stort och i ett mer specifikt sammanhang. Arvsfondsdelegationen menar också att människor som lever i utanförskap får nya positiva förebilder. ”Utvärderingarna ger många exempel på hur det civila samhällets organisationer kan stärka människors livsvillkor, för att på så sätt försöka åstadkomma en förändring” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2016:4). Sara Johnsdotter (2010) skriver, i en utvärdering av 28 Arvsfondsfinansierade projekt riktade till somalier i Sverige, om vikten av förebilder för denna målgrupp:

”Betydelsen av förebilder och mentorer diskuteras också. Bidrag från Arvsfonden har i många projekt bidragit till att sätta igång positiva spiraler där barn och unga får chansen att få förebilder som kan inspirera. Bidragen har också bidragit till att göra det möjligt för barn och unga att själva vara förebilder och mentorer för andra.” (Johnsdotter, *Somaliska föreningar som överbryggare*, 2010:4)

Det är således en stor spännvidd i synen på vad som uppfattas som nytta eller värdefullt med den verksamhet som springer ur Allmänna arvsfondens medel. Projekten genererar även vinster för civilsamhället, enligt Arvsfondsdelegationen, vilka vi också kan betrakta som en form av nytta. Några exempel är när föreningar och organisationer får nya samarbetspartners, nya föreningar bildas eller när nya sektioner bildas i existerande organisationer. Det kan också handla om att föreningar utökar sina målgrupper eller skolar in nya medlemmar i föreningslivet. Ytterligare goda exempel är när personer ur Arvsfondens målgrupper väljs in i en organisations styrelse, eller när unga utbildas till ledare för yngre barn.

”Det civila samhällets organisationer utvecklar sitt organisationskapital, gör nya upptäckter inom sitt område, utökar sina målgrupper och skaffar nya samtalspartners. Och allra viktigast – projekten utvecklar metoder och verksamheter som kommer Allmänna arvsfondens tre målgrupper till godo.” (Verksamhetsberättelse 2016:38)

I ett flertal av de externa utvärderingarna belyses även projektens kunskapsgenererande och samhällsekonomiska nytta, vilket också Arvsfondsdelegationen noterar. Denna form av nytta uppstår exempelvis genom att kunskap och erfarenheter som projekten har genererat tas tillvara i offentlig sektor, av andra föreningar och inom forskningen. ”Inte minst utvecklar de genomförda projekten metoder och verksamheter som kommer Allmänna arvsfondens tre målgrupper till godo” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2016:4).

Både Arvsfondsdelegationen och externa utvärderare registrerar slutligen att många projekt medverkar till att synliggöra samhällsproblem som tidigare inte har uppmärksammats. Att uppmärksamma tidigare undanskymda grupper villkor och sätta nya problemdefinitioner på agendan är en viktig funktion hos det civila samhällets organisationer. Ibland innebär det dock att nyttan med projekten möjligen kan förefalla svårfångad. Även om de insatser som gjordes inom ramen för projekten kan ha varit centrala för hur frågorna fick fäste och utvecklades i det svenska samhället, och även om effekterna är betydande, så är det ofta svårt att utröna exakt vilket inflytande en enskild aktör – eller som i detta fall, ett enstaka projekt – kan ha haft på det större förloppet. Ofta är det inte en enskild organisation utan en bredare rörelsemiljö av samverkande aktörer som tillsammans åstadkommer förändringen, där de enskilda aktörerna spelar olika roller vid olika tidpunkter.

Under perioden 2002–2006 avsattes ur Allmänna arvsfonden projektmedel motsvarande drygt 5 miljoner kronor till organisationen Elektra. Elektra var en viktig aktör i miljön som arbetade för att uppmärksamma hedersrelaterat våld och är sprungen ur verksamheterna på Fryshuset i Stockholm, som man fortfarande är en del av. Som ett talande exempel på den typen av samhällsnytta låter vi detta avsnitt avslutas med ett citat ur utvärderingen om Elektra som författades av Schlytter och Kanakura på socialhögskolan vid Stockholms universitet:

”Efter två uppmärksammade hedersmord [...] blev de hedersrelaterade brotten en nationell politisk angelägenhet. För perioden 2003–2007 avsatte regeringen 180 miljoner kronor till bland annat skyddat boende för de ungdomar som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld. Elektra har varit verksam sedan 2002, och har varit en betydande aktör på arenan. Teaterföreställningen Elektras Systrar som turnerade under 2002 och 2003 spelade en viktig roll i att sätta hedersfrågorna på den politiska agendan. Detsamma gäller teaterföreställningen Elektras Bröder som vidgade frågorna genom att belysa brödernas roll i förtrycket av sina systrar.” (Schlytter och Kanakura, *Elektra. Ett projekt mot hedersförtryck och våld*, 2006:69)

4.2 Den historiska blicken

För att rama in vårt samtal om nytta tecknar vi i detta kapitel en kort historisk bakgrund av den verksamhet som bedrevs inom Allmänna arvsfonden under två tidsperioder: från den inledande filantropiska perioden (bildandet 1928 till 1940-talet) till slutet av välfärdseran (1950-tal till tidigt 1990-tal). Kapitlet baserar sig i huvudsak på sekundärkällor och tidigare studier av verksamheten vid Arvsfonden.

Qvarsell och Sandén (2008) har skildrat Arvsfondens verkan i sin historiska studie av Allmänna arvsfonden. De visar hur företrädare för Arvsfonden tidigt navigerade i välgörenhetens vatten genom att stötta dels befintliga verksamheter som uppfostrade och vårdade barn, dels genom att främja nya aktiviteter för till exempel ungdomar. De nya aktiviteterna handlade framförallt om studiestöd och organiserad fritidssysselsättning för unga. Arbetstidsförkortningar och införandet av en semesterlag 1938 gav ett ökat intresse för ungas fritid. ”Genom friluftsliv, idrott, gemenskap och hobbyverksamhet skulle barnen och ungdomarna bibringas bildande och hälsobringande levnadsvanor” (Qvarsell och Sandén 2008:18).

Historiska studier av Allmänna arvsfonden, främst de som genomfördes på 2000-talet (Qvarsell och Sandén 2008; ibid. 2011), visar hur Allmänna arvsfondens plats och roll mellan statliga intentioner och samhällsutvecklingen har tagit sig uttryck. Det här kapitlet belyser denna utveckling och tar upp vad förändringarna i början av 1990-talet har inneburit. När vi kommer till frågan om att värdera Allmänna arvsfondens 90-åriga verksamhet talar vi i dag tidstypiskt om samhällsnytta, och för att kunna jämföra Arvsfondens plats och roll i samhället över tid utgår vi från olika idéer om nytta.

4.2.1 Både målgrupper och typer av bidrag förändras över tid

Medel ur Allmänna arvsfonden har under hela Arvsfondens snart 90-åriga existens använts för att stötta projekt och verksamheter riktade till olika målgrupper genom att ge bidrag till varierande typer av verksamheter, lokaler och inventarier. Det är därmed värt att notera att kriterierna både för vilka som kan dra nytta av Arvsfondens medel och för hur bidragen fördelas har förändrats över tid.

Barn och ungdomar har ända sedan Arvsfondens tillkomst varit en målgrupp. I slutet av 1960-talet tillkom även kategorin ’personer med funktionshinder’ vilken idag benämns ’personer med funktionsnedsättning’. I samband med att denna målgrupp tillkom försvann möjligheten för privatpersoner att söka och få bidrag. Formellt sett är det bara dessa förändringar som har skett när det gäller Arvsfondens målgrupper. I realiteten har dock även andra faktorer påverkat både vilka som har kunnat söka medel och vilken inriktning de projekt som beviljats medel har haft. Några exempel på sådana faktorer är samhällsutvecklingen kopplad till det socialpolitiska området, den offentliga sektorns utbyggnad och (på senare tid) omförhandlade kontrakt mellan stat, näringsliv och civilsamhälle. I grunden finns den initiala intentionen med

att stötta barn och ungdomars vård och fostran kvar, men nya inramningar av Arvsfonden har både skapat begränsningar och gett möjligheter. Det senare gäller till exempel handläggare och beslutsfattare, som kan tolka vem medlen ska gå till och hur de ska användas.

Arvsfondsdelegationen har i dag som nämnts tidigare två olika former av stöd: projektstöd och lokalstöd. Sammantaget går huvudparten av de medel som fördelas i dag till projekt. Ideella föreningar får projektstöd för att utveckla verksamheter, metoder, utbildningar eller informationsinsatser i projektform under en period av ett till tre år. Den andra formen av stöd – lokalstöd – innebär att ideella föreningar får pengar för att kunna bygga eller renovera anläggningar och lokaler. När Allmänna arvsfonden grundades 1928 var lokalstödet den dominerande stödformen. Då fördelades engångsbidrag främst till byggnader och inventarier, vilket vi ska titta närmare på i nästa avsnitt.

4.3 Den filantropiska perioden – bidrag som bistånd

År 1928 bildades Allmänna arvsfonden i samband med att Sverige fick en ny arvslag. Enligt den nya lagen blev endast barn, föräldrar och syskon arvsberättigade. Eftersom en vidare krets av släktingar inte längre skulle få ärva den bortgångne insåg man att det oftare skulle uppstå situationer där det saknades arvingar. Tidigare hade sådana arv flutit in i statsräkenskaperna, och detta var även kutym i andra europeiska länder. I och med lagändringen 1928 kunde summorna som tillföll staten potentiellt växa sig riktigt stora. Därför uppstod frågan om hur man skulle hantera dessa resurser och vad de skulle gå till.

År 1902 infördes progressiv beskattning, de sociala reformer som fick sin början med folkpensionen 1913 och sedan fortsatte med de socialdemokratiska välfärdsreformerna. Det blev början på en omfördelningspolitik som på ett omvälvande sätt förändrade det svenska samhället (Löwnertz 1983). Den nya arvslagen och Allmänna arvsfonden blev en del av denna förändring. Industrisamhället hade förändrat landet både socialt och ekonomiskt sedan 1870-talet, och det hade medfört en ny syn på politikens roll i samhället. Tjänstemännen och politikerna som var engagerade i beredningen av den nya arvslagen pekade på hur arvets roll i praktiken hade förändrats. De frågade sig också vad befolkningen i stort skulle vara beredda att acceptera när det gällde staten eller det allmännas förvaltning av den nya resurs som uppstod.

Att skapa en separat arvsfond, som påminde om andra samtida fonder och stiftelser vilka människor bidrog till av egen fri vilja, kan ses som en kompromiss. Det var en kompromiss mellan de politiska krafter som förespråkade en expansion av det offentliga och de som föredrog en bibehållen privat kontroll och ett frivilligt engagemang när det gällde allmännyttiga ändamål. Förslaget löd så här: "[...] arv, som [...] tillföll det allmänna, icke borde tagas i anspråk för att täcka statsutgifter. Kvarlåtenskap, vartill ej fanns arvinge, skulle tillfalla den av lagberedningen föreslagna *allmänna arvsfonden*. Den skulle främja sådana allmännyttiga ändamål, som regelmässigt tillgodoses icke genom anslag av allmänna medel utan på den privata offervillighetens väg" (Larnstedt 1982:32).

Detta betyder konkret att Allmänna arvsfonden placerades i ett slags ingenmansland mellan det privata och det statliga när den infördes – den blev en allmänning. Det rörde sig alltså om privata medel som i form av arv överläts till en fond som kom att administreras av det offentliga. Efter beredning och debatt i riksdagen bestämde man också vilka ändamål Arvsfondens medel skulle gå till. I lagen om Allmänna arvsfonden från 1928 står det så här:

”Den egendom, som i arv tillfaller allmänna arvsfonden [...] skall utan sammanblandning med andra medel förvaltas av statskontoret såsom en särskild fond för främjande av barns och ungdomsvård och fostran. Av medel, som under ett räkenskapsår influtit, skall vid årets utgången en tredjedel läggas till fonden. Återstoden skall jämte årets avkastning från och med nästföljande år vara tillgänglig för utdelning.” (Lag om allmänna arvsfonden, Sveriges Rikes lag 1928:281)

Att det blev en fond som inrättades till förmån för barn och ungdomar var inte givet. På högerkanten fanns det de som, oavsett vad pengarna skulle gå till, inte trodde att medborgare skulle vilja att staten ärvde dem och att dessa därför skulle upprätta testamenten till förmån för de släktingar som hade förlorat arvsrätt i och med den nya lagen. Hos socialdemokrater, men även liberaler, fanns det en tanke om att bryta den ekonomiska obalansen i samhället som bibehålls med arv, genom att omfördela resurserna. Den nya arvslagen var dock långt ifrån så radikal. Det fanns förslag på att äldre och sjuka skulle kunna få förbättrad vård och omsorg genom bidrag från Allmänna arvsfonden. Linjen att ge stöd till barn och ungdomar vann dock. Tio år efter Allmänna arvsfondens tillkomst pratade socialdemokraten och socialminister Gustav Möller om denna lösning som naturlig. Möller förutsatte att de som inte skrev ett testamente såg Arvsfonden som en bra lösning, eftersom pengarna ändå kom nästa generation till del (Qvarsell och Sandén 2008:13–16).

Den initialt blygsamma utdelningen av medel handlade om en osäkerhet kring hur mycket medel som skulle flyta in till Arvsfonden. De som beredde och beslutade om tilldelning av medel prövade sig fram under Arvsfondens första två decennium. Det handlade å ena sidan om att inte ge medel till det som det offentliga hade ansvaret att bekosta, å andra sidan om att fördela medlen rättvist geografiskt och på ett flertal sökande. Arvsfonden hade inte samma möjlighet som en privat stiftelse att satsa stort på en viss verksamhet. Under perioden 1928–1938 etablerades en praxis: ändamålet för Allmänna arvsfondens medelstilldelning skulle vara behjärtansvärt och uppfylla befintliga behov som utan Allmänna arvsfondens medel inte annars skulle uppfyllas. Dock skulle de som sökte bidrag också vara beredda att söka medel från annat håll om Arvsfondens medel inte kunde täcka hela summan som behövdes.

Under denna tid var det i regel engångsbidrag som delades ut. Dessa gick oftast till byggnader och inventarier, inte till reparationer och underhåll. Några få driftsbidrag beviljades, men de kan ses som undantagen som bekräftar regeln. Man ansåg att det vore olämpligt för Allmänna arvsfonden att binda upp sig för återkommande bidrag till ett och samma ändamål (Larnstedt 1982:66–67). Trots mindre bidrag och engångssummor kunde bidragen utgöra en betydelse-

full del av summan som de sökande behövde, eftersom byggnadskostnaderna var relativt låga på 1930-talet (Larnstedt 1982:105).

Merparten av de medel som delades ut (cirka 90 procent) gick till olika institutioner eller verksamheter som drevs av föreningar. En stor del av ansökningarna kom redan tidigt från lokalavdelningar i nationella organisationer, som till exempel kristna föreningar knutna till Svenska kyrkan, majblommeföreningar, scoutorganisationer, barnavårdsförbund eller nykterhetsföreningar. Inga politiska organisationer ansökte om medel under den här tiden.

De organisationer som beviljades medel fick det för att de ägnade sig åt det man kallade socialt arbete. Det sociala arbetet under tidigt 1900-tal karakteriserades av ”individuell prevention genom moralisk fostran” (Qvarsell och Sandén 2011). På 1930-talet fördelades huvuddelen av stödet till barnhem och så kallade halvöppna barnhem (som senare kom att benämnas daghem). Stödet gick också till ”inrättningar för stöd till familjer som inte fullt ut kunde ta hand om barnen”.

Ungdomars fritid var ett huvudområde som prioriterades av Allmänna arvsfonden. Stödet riktades in på engångsinvesteringar, som till exempel fritidsinrättningar, sommarkolonier, scoutstugor och båtar för sjöscouter (Qvarsell och Sandén 2008). Ungdomsgårdar (föregångarna till fritidsgårdar) fick också medel från Arvsfonden under senare perioder.

Den resterande delen av medlen som delades ut årligen (drygt 10 procent) fördelades direkt till familjer med många barn som hade svårt att försörja sig, alternativt till enskilda individer för studier och yrkesutbildning. Frågan om huruvida medel skulle gå till enskilda var omdiskuterad. Det fanns dock ett visst politiskt stöd för att använda Allmänna arvsfondens medel till en särskild grupp behövande: de barnrika familjerna. Detta bistånd blev dock marginellt, även om många sökte. Som ett exempel inkom under år 1933 sammanlagt 890 ansökningar till Allmänna arvsfonden, varav 63 kom från föreningar och 827 från enskilda individer. De sistnämnda ansökningarna från privatpersoner förmedlades via offentliga instanser, som Länsstyrelsen, och statliga myndigheter, som Socialstyrelsen och Fångvårdsstyrelsen.

”Av allt att döma handlade det då om ansökningar som man vid dessa myndigheter inte ansåg sig själva kunna bevilja, men som man ändå ville rekommendera eller understödja. [...] Denna handlägningsordning ger ett intryck av att Allmänna arvsfonden fungerade som en sista instans när alla andra möjligheter till stöd var uttömda eller av formella skäl inte tillgängliga.” (Qvarsell och Sandén, *Arvspolitik och sociala frågor*, 2008:19–20)

Om man tittar på de ansökningar som beviljades, så framgår det att medel betalades ut till dem som skulle skapa något produktivt: studier, starta företag eller någon investering i form av boende eller jordbruk. De som hade förmedlat ansökningarna intygade att de sökande var skötsamma och värda att få stöd. Någon efterkontroll gjordes inte. Det behövdes inte heller

någon mer omfattande utvärdering av vad föreningarna hade använt sina medel till, eftersom det var konkreta saker som lätt kunde redovisas som inköpta eller byggda.

Balansen mellan medel som gick till institutioner och medel till privatpersoner förblev densamma fram tills 1940-talet. Efter andra världskriget klingade dock bidragen till barnrika familjer av. På motsvarande sätt fick studiestöd till enskilda mindre betydelse i och med det utökade statliga stödet för studier från realskolan och uppåt. Under perioden 1928–1953 inkom drygt 40 miljoner kronor till Allmänna arvsfonden varav cirka 26 miljoner kronor fördelades, vilket motsvarade ungefär 1 miljon kronor per år (Qvarsell och Sandén 2008:19–20).

4.3.1 Sammanfattning: Nyttan i verksamheten under de första åren

Under den första perioden av Allmänna arvsfondens existens (fram till andra världskriget), kan vi alltså förstå nyttan med verksamheten som framför allt det ekonomiska bistånd som möjliggjorde institutioners verksamhet kopplad till lokaler eller inventarier. Arvsfonden var också en hjälpande hand med direkta ekonomiska bidrag för privatpersoner i en svår social och ekonomisk situation. Arvsfondens stöd var inget beständigt och Arvsfonden var en ny givare som de sökande ännu inte kommit underfund med. Det visade sig dock att pengar från denna fond potentiellt också kunde säkra medel från det offentliga, om den verksamhet som fick medel växte sig tillräckligt stor och till exempel krävde en viss myndighetskontroll för att fungera.

Ett bra exempel på detta är stödet som utgick till sommarkolonier för barn som riskerade att få tuberkulos, även om det statliga stödet till dessa inte blev så stort; 1942 fick barn och personal ett statligt bidrag för resorna till kolonin och ett år senare fick kolonierna ett statligt bidrag på 100 000 kronor för att täcka vissa driftskostnader (Larnstedt 1982:111–113).

En historisk kontextualisering är viktig för att förstå varför både Allmänna arvsfondens roll och 'projektportföljens' karaktär förändrades från 1940-talet och två decennier framåt, fast ingen formell ändring gjordes i lagen. Vägörehet och de institutioner som ägnade sig åt detta försvann inte, såsom det ibland kan framstå när man läser skildringarna av hur välfärdsstaten byggdes upp och ut. Vägöreheten, som ett sätt att generera medel och att fördela resurser, marginaliserades dock när det gällde att lösa sociala utmaningar hade med skola, vård och omsorg att göra. Frivilligheten och osäkerheten förflyttades däremot till nya områden och så småningom till nya grupper i samhället. Deras behov uppmärksammades, men de kunde ändå inte ännu räkna med speciella och riktade resurser från det offentliga. Arvsfondens finansiering fungerar därmed som ett slags avantgarde, där nyttan av verksamheten är att allteftersom fånga upp och synliggöra nya områden för offentliga insatser.

Som ett exempel kan vi se till de bidrag som Allmänna arvsfonden gav till majblommeföreningarna. Arvsfondens bidrag till dessa föreningar under 1930- och 1940-talen finansierade koloniverksamheten som gav barn från tuberkulosdrabbade hem en frist under sommaren. Koloniverksamheten fick så småningom delvis stöd från det offentliga, och fallen av tuberkulos minskade genom förändrad hygien och medicinsk utveckling. Från 1950-talet och framåt kom förtjänsten från majblomsförsäljningen i stället att gå till verksamheter för barn med diabetes eller handikapp. Det var samma föreningar, vars verksamhet hade stöttats av medel hämtade ur Allmänna arvsfonden, men de hade en ny verksamhet, ett nytt socialt område med nya sociala grupper som behövde och sökte stöd.

4.4 Velfärdsstatseran – projektstöd till utveckling av offentlig verksamhet

Under 1950-talet förändrades Allmänna arvsfondens inriktning som en följd av välfärds-samhällets framväxt och kommunernas ökade ansvarsområden. Därmed kom även förståelsen av nytta att förändras. Precis som i andra jämförbara industriländer talar vi i Sverige om välfärdsstatsbyggandet i huvudsak som en efterkrigsutveckling, även om rötterna till utvecklingen och viktiga beslut på det sociala området kan spåras till 1800-talets reaktioner på industrialismens och urbaniseringens baksidor. Varje land har sina egna betydelsefulla berättelser om vilken social verksamhet som var avgörande för hur just deras välfärdsstatbyggande kom igång. Till exempel infördes USA:s New Deal för att mildra de negativa sociala effekterna av omfattande arbetslöshet, medan Storbritanniens National Health Service kom till för att bekämpa en av samhällets fem 'great evils', nämligen sjukdom. I jämförelse med andra länder fanns det i Sverige en stor iver att reformera, huvudsakligen driven av socialdemokrater. Efter andra världskriget uppstod dessutom en expansiv ekonomi som möjliggjorde omfattande reformer.

4.4.1 Arvsfonden och välfärdsstatsbyggandet

Välfärdsstatsbyggande handlar dock om mer än förändrad socialpolitik och nya politik-områden. Det handlar också om hur man väljer att finansiera och organisera den sociala verksamheten. Ur det perspektivet blir historien om Allmänna arvsfonden särskilt intressant, eftersom Arvsfonden ursprungligen skulle "främja sådana allmännyttiga ändamål, som regelmässigt tillgodoses icke genom anslag av allmänna medel utan på den privata offervillighetens väg". Därmed stod de tjänstemän som administrerade Arvsfonden inför en svår utmaning när det offentliga expanderade.

Qvarsell och Sandén (2011) poängterar att staten begränsade de verksamheter som Arvsfonden nu kunde ge bidrag till, framför allt genom kommunernas ökade ansvar, samhällsplanering, förebyggande socialt arbete och försörjningsstöd. Det visade sig dock att vissa verksamheter fortsatt gick bra att finansiera, så som barnstugor, ungdomslokaler, inackorderingshem, soldathem och båtar till sjöscouter. Däremot upphörde bidragen till exempelvis barnhem helt. Arvsfonden fortsatte också att finansiera just lokaler för barns och ungdomars fritidsverksamhet, och då spelade det ingen roll vilken huvudman som drev dessa.

Bidrag kom då att även gå till kommuner eller kommunala bostadsbolag (Larnstedt 1982:73, 165).

Från andra världskrigets slut och fram till 1970-talet drogs Arvsfonden allt tydligare in i arbetet med att bygga upp en välfärdsstat. De fick ofta komplettera verksamheterna som det offentliga hade ansvar för att finansiera och organisera. Mot slutet av perioden fick Arvsfonden även en viktig roll i arbetet med att vidareutveckla de verksamheter som det offentliga skulle ta hand om. Verksamheterna var framför allt för barn, men även för den nya målgruppen ”handikappade”, som från och med en lagändring 1969 kunde räkna med stöd från Arvsfonden.

Även om man inte enskilt kan betrakta Allmänna arvsfonden som en filantropisk stiftelse, så fungerade den de facto som en sådan under dess tidiga historia. När Arvsfonden väl hade existerat några decennier, vuxit och blivit mer känd, så fick den en delvis ny plats och roll mellan statsapparaten och civilsamhället.

Välfärdsstatens utbyggnad förflyttade ständigt målpinnarna för vad som kunde beviljas medel från Allmänna arvsfonden. Arvsfondens tjänstemän – en grupp som från mitten av 1940-talet fram till slutet av 1970-talet var en stabil grupp av handläggare – lyckades med konststycket att ge medel till verksamheter som annars inte skulle fått något stöd. Samtidigt skapades långsiktighet genom att föreningarnas nationella förbund hade kännedom om Arvsfondens principer och de bästa sätten att ansöka, vilket gjorde att de ständigt uppmanade nya lokalavdelningar att söka medel. Denna stabilitet i det vardagliga arbetet med Allmänna arvsfonden, och den tydliga riktning som politiken för en välfärdsstat gav, påverkade både synen på *nyttan* med Arvsfonden och *vilken sorts verksamhet* som fick bidrag. Därmed kom det även att definiera projektportföljens karaktär, även om själva idén om projekt inte riktigt slår igenom i samhället förrän i slutet av denna period.

Från mitten av 1970-talet och framåt utvecklas verksamheten kring Arvsfonden mot att man ger mer och mer pengar till försöks- och utvecklingsarbete. Detta förebådar den roll som Arvsfonden har än i dag – att bidra med medel till nydanande arbete på det sociala området – vilket därmed kom att ses som ett slags nytta med verksamheten. Först ska vi dock titta på hur Arvsfonden påverkades av och var en del i ett samhällsskapande baserat på organisering och en nära samverkan mellan statliga och icke-statliga aktörer.

Även om det sedan Allmänna arvsfondens tillkomst har funnits en grupp som förberedde och i stort valde ut de sökande som skulle beviljas medel, så togs de formella besluten av Kunglig Majestät (alltså regeringen). Så förblev det också, fram till en lagändring 1969.

”Fram till år 1969 var regeringen enda beslutande organ i frågor om stöd ur Allmänna arvsfonden. Genom en lagändring öppnades dock möjlighet för regeringen att i vissa fall delegera beslutanderätten till en underordnad myndighet.” (SOU 2002:19, s. 34)

Efter 1969 kunde regeringen delegera besluten för ärenden som inte översteg 300 000 kronor. Potentiellt hade alltså regeringen ett inflytande över vad Arvsfonden skulle stödja, men praxis spelade stor roll. Det blir alltså viktigt att se om det skedde någon förändring av praxis. När Arvsfonden skapades och i dess tidiga utveckling, hade alla olika politiska inriktningar – liberalerna, högern och socialdemokraterna – haft inflytande över den. Den socialdemokratiska politiken, också kallad den folkrörelseorienterade politiken (då inbegrips alla folkrörelsepartier), som präglade det svenska samhället under efterkrigstiden, påverkade hur företrädare och verksamma inom Arvsfondens administration och skötsel tolkade föreskrifterna. Qvarsell och Sandén (2008) har belyst politikernas åsikter om hur Arvsfondens medel skulle användas i relation till övergripande tankar om arvets funktion i samhället. I efterkrigstiden noterar de en förändring i vilka grupper som tilldelades medel.

4.4.2 Enbart juridiska personer – föreningar och stiftelser – får söka stöd

Vem fick söka medel och vara bidrags- eller projektförvaltare under perioden då den andra generationen av statliga politikområden får fäste? Här kan vi märka dels en konkretisering, dels en koncentring. Den första elimineringen av vem som kunde söka och för vad det gick att söka medel skedde successivt under 1960-talet. Summorna som delades ut till enskilda individer minskade. Vanligtvis sökte dessa bidrag för studier. År 1969 slutade man helt att dela ut medel till enskilda ur Allmänna arvsfonden, eftersom det uttryckligen förbjöds i den nya lagen om Allmänna arvsfonden. Under denna tidsperiod prioriterade man att använda medel ur Arvsfonden för att stödja etablerade verksamheter och föreningar, medan de sökande som ville starta nya verksamheter kunde få avslag.

Studiestödet till enskilda var den del av bidragsverksamheten till privatpersoner som kvarstod längst. Den blev dock alltmer villkorad över tid, till exempel genom att de sökande fick ge uppgifter om både sin egen och anhörigas ekonomi. Utbyggnaden av den offentliga sektorn, med ökade möjligheter till studiefinansiering och barnbidrag samt paradigmskiftet inom socialförsäkringssystemet (Junestav 2004), påverkade tydligt denna utveckling av Allmänna arvsfondens roll i relation till stat och kommun.

Det ekonomiska biståndet till enskilda för studier och till barnrika familjer hade aldrig utgjort någon större del av de medel som delades ut. Men under efterkrigstiden minskade denna del av biståndet, för att så småningom upphöra helt en bit in på 1960-talet. Ansökningar från enskilda fortsatte att komma in, men Arvsfondens företrädare tryckte nu än hårdare på att det skulle vara juridiska personer som skulle få medel – framför allt föreningar. Detta medförde att enbart ideella föreningar och stiftelser kunde söka bidrag från Allmänna arvsfonden. I realiteten blev det föreningar som hade bra samverkan med olika myndigheter som blev skickliga på att söka och som ofta fick bidrag. Qvarsell och Sandén (2011) beskriver resultatet av denna utveckling på följande sätt:

”När det inte längre var aktuellt med stöd till enskilda kunde tanken på föreningslivets betydelse för det förebyggande sociala arbetet få ett större utrymme. Därmed anknöt

man till en kungstanke i den samtida socialpolitiken, nämligen att förebyggande åtgärder företrädesvis borde ha en kollektiv och organisatorisk inriktning.” (Qvarsell och Sandén, *Allmänna arvsfonden och ett samhälle i förändring*, 2011:11)

Från och med 1969 är det alltså bara organisationer som kan söka medel och fungera som projektförvaltare. Redan från Arvsfondens start är det ospecificerat exakt vilka organisationer som kan söka. Den enda begränsning som vi ser är den här: ”Ej må understöd lämnas för åtgärd, vars bekostande åligger stat eller kommun.” Detta i sig betyder inte att kommuner var uteslutna som bidragsansökare – de fick bara inte använda bidragen ur Arvsfonden till något som de enligt lag var skyldiga att bekosta med kommunala eller statliga medel.

Hur och i vilken omfattning kommer de ideella föreningarna in i bilden som bidragsansökare och som ansvariga för de verksamheter som får stöd? Föreningarna finns med där redan från början, då de till exempel driver barnhem eller barnträdgårdar som får stöd. Successivt är det dock kommuner som driver det som senare blir daghem, och det blir därmed kommuner som ansöker om att få bidrag. Detta ser vi fram till 1973, då lagen om barndagvård går igenom i riksdagen och det blir kommunens skyldighet att tillhandahålla daghem. Den allmänna förskolan infördes exempelvis 1975, och Arvsfondens stöd till barnstugorna upphörde i samband med detta. Vidare minskade även deras stöd till barnpsykiatri i takt med att den offentliga sjukvården övertog ansvaret för området (redan från 1930-talet och framåt).

Arvsfondens verksamhetsinriktning påverkades således genom att statens ansvar för barns och ungdomars situation ökade från slutet av 1960-talet. Arvsfonden fanns där för dem som inte kom med i den offentliga utbyggnaden direkt, det vill säga de små grupperna. Arvsfonden gav också bidrag till dem som inte utgjorde någon avgörande röstgrupp eller som inte fick rösta alls.

Arvsfonden hade gett stöd till viss verksamhet för personer med funktionsnedsättning redan sedan 1930-talet. Qvarsell och Sandén visar att stödet till målgruppen ’funktionshindrade’ följde samma linje som övrigt stöd: det inriktades initialt på till exempel att bygga elevhem och fritidsgårdar särskilt anpassade till ungdomar med funktionsnedsättningar samt att ta fram tekniska innovationer som permobiler. Handikappolitiken under 1960-talet fokuserade på integrering och normalisering, till följd av 1950-talets kritik av institutionaliseringen av människor med vad vi i dag beskriver som funktionsvariationer. För att kunna realisera den politiken krävdes enligt dessa författare inte bara ökade kunskaper och förändrade attityder, utan även tekniska lösningar och transportmöjligheter. Arvsfonden finansierade till exempel utvecklingen av permobilen (en motoriserad rullstol), speciella kläder för rullstolsburna, olika typer av proteser, batteridrivna hörapparater, dagstidningar på kassetband med mera. Färdtjänst och personlig assistans startade som projekt finansierade av Arvsfonden innan de etablerades som permanenta verksamheter och togs över av offentliga institutioner.

Qvarsell och Sandén belyser i sin studie också det faktum att ideella föreningar och stiftelser, som var inriktade på filantropi, successivt satsade mer medel på förebyggande åtgärder och långsiktigt utvecklingsarbete. Det gick i linje med den socialdemokratiska regeringens dåtida

socialpolitik och dess vision om samverkan mellan den offentliga sektorn och stora ideella föreningar av folkrörelsekaraktär. De menar i sin analys att denna form av governmentalitet syftar till att ”uppnå en homogenisering av samhället” och att sprida ”en allmän känsla av samförstånd och konsensus”.

”Innebörden av detta var att man försökte upphäva den uppdelning mellan stat och samhälle som utmärkte det borgerliga samhället så som det hade utvecklats under 1800-talet. Därmed skulle även skillnaden mellan myndighetsutövning och social organisering om inte upphävas så minska i betydelse. I denna förändringsprocess passade Allmänna Arvsfonden väl in som ett av flera sätt för statsmakten att stödja föreningslivet [...] Föreningsbildningen skulle inte vara ett sätt att motverka en stark stat, utan kunde lika väl vara ett redskap för styrning av det sociala livet.” (Qvarsell och Sandén, *Allmänna arvsfonden och ett samhälle i förändring*, 2011:13)

Under denna period skulle vi alltså delvis kunna förstå nyttan av Arvsfondens verksamhet som ett verktyg för att brygga över potentiella motsättningar mellan statsapparat och civilt samhälle. Redan här antyds den hybridkaraktär som sedan har kommit att känneteckna Allmänna arvsfonden och dess verksamhet.

4.4.3 Försöksverksamhet för att utveckla offentlig sektor

Från och med mitten av 1950-talet har de olika verksamheter som har fått bidrag ur Allmänna arvsfonden kommit att expandera. Via en tabell som återfinns i Arvsfondens 50-årsjubileumsbok (Larnstedt 1982:76–77), framgår det att 1975–1980 växer antalet bidrag till kategorin ”Försöksverksamhet, utvecklingsarb.” med å ena sidan kategorin ”Barn och ungdom” och å andra sidan kategorin ”Handikappade”. Under denna period växte just denna kategori fort och blev den största posten. Av de 175 miljoner kronor som delades ut under dessa fem år så gick drygt 100 miljoner kronor till just ”Försöksverksamhet, utvecklingsarb.” inom målgruppen ”Barn och ungdom”. Den närmaste posten i storleksordning är den som gick till ”Ungdomsverksamhet m. m.” på 27,5 miljoner kronor. Det vi ser här är att en kategori av verksamhet som kan innehålla allt möjligt nu läggs till.

Försöksverksamheten och utvecklingsarbetet på 1970-talet och 1980-talet syftade dock framför allt till att direkt utveckla etablerad offentlig verksamhet som berörde Arvsfondens målgrupper. Försöken med nya metoder och nya arbetssätt föregicks av omfattande statliga utredningar, och senare följdes de upp för att utvärdera effekten av försöken. Arvsfondens medel kunde då till exempel finansiera en forsknings- och utvecklingsgrupp kopplad till den utredning som föregick försöksverksamheten. Denna grupp kunde sedan fungera som ett ’utvecklingscentrum’ dit föräldraföreningar, kommuner eller daghem kunde vända sig för att få ta del av de nya metoderna (Larnstedt 1982:130–132).

Det fanns en långsiktighet även i den sortens verksamhet som i sin karaktär ändå skulle vara tillfällig – försöks- och utvecklingsverksamheten. Långsiktigheten kunde bland annat skapas

genom en kontinuitet i handläggningen av ansökningar och det faktum att Allmänna arvsfonden var en del av Socialdepartementet. Dessa faktorer tas upp av Ossian Larnstedt, som själv var departementsråd inom regeringskansliet och ansvarig för Arvsfondsärenden mellan 1948 och 1976. I sin skildring av Arvsfondens historia ger han oss olika perspektiv på hur samverkan mellan myndigheterna och föreningslivet utvecklades. Larnstedt betonar bland annat kontinuiteten i arbetet som utfördes av handläggare på Socialdepartementet. I sin beredning av ärenden strävade handläggarna efter att ”skapa kontinuitet, enhetlighet och rättvisa vid bedömningarna” (Larnstedt 1982:70).

En kritik som riktades mot Arvsfondens bidrag var deras otillräcklighet, eftersom de på sin höjd bara täckte halva kostnaden (till exempel anordningsbidrag för daghem eller lekskola) (Larnstedt 1982:126). Handläggarna såg troligen helhetsperspektivet, där bidragen till flera olika förskolor och daghem bidrog till att verksamheten som helhet växte – trots avsaknaden av reguljära statsbidrag fram till 1963. Även orden enhetlighet och rättvisa väcker frågor om hur praxis utvecklades under välfärdsstatseran. Enhetlighet kunde ju skapas genom att bidragen utformades på samma sätt och till samma ändamål. Arvsfonden fortsatte att ge mest till lokaler och inventarier, och en tydlig förskjutning skedde först i början av 1970-talet. Då blev Arvsfonden aktiv i att bistå med medel till alla möjliga olika steg i processen att utveckla nya metoder inom barnomsorgen, handikappverksamhet och delvis även ungdomsverksamhet.

Denna försöks- och utvecklingsverksamhet kan på ett sätt jämföras med hur Fröbel-föreningarna kom med nya idéer om barnomsorg och barnuppfostran i början av 1900-talet, och hur man då stöttade så kallade barnträdgårdar med medel ur Allmänna arvsfonden. Det som skiljer var dock den inramning som försöks- och utvecklingsverksamheten fick på 1970-talet när den var en integrerad del i offentlig verksamhet.

Rättvisa var den sista ledstjärnan som handläggarna hade, enligt Larnstedt. Vad avsågs då med rättvisa? Här är det troligt att man åsyftade att projekt skulle spridas över hela landet. Resurser i form av arv kom in till Arvsfonden från hela landet, och medel kunde sedan delas ut till sökande över hela landet. Det kom återkommande krav ifrån motionärer i riksdagen, på 1930-talet, 1950-talet, 1960-talet och 1970-talet, att arv som skulle tillfalla Arvsfonden på ett eller annat sätt skulle återföras till eller användas i den kommun där den avlidne hade bott vid sin bortgång. De skäl som till exempel lagutskottet anförde för att avvisa ett sådant krav 1976 var att ”arvsmedel skulle komma att inflyta oregelbundet i kommunerna. Vidare skulle tilldelningen av medel i de olika kommunerna bli beroende av befolkningssammansättningen med en mycket ojämn medelsfördelning som följd. Vid en decentralisering av bidragsgivningen skulle det vidare saknas möjligheter att tillgodose behov som bedömdes angelägna för landet i dess helhet” (Larnstedt 1982:72).

Den enhetlighet med vilken Allmänna arvsfondens verksamhet sköttes från 1950-talet fram till åtminstone 1980-talet, kom successivt att lösas upp. Det skedde när organiseringen av Arvsfonden förändrades och frågor om vad medlen skulle gå till och vem som skulle ansvara för dem åter kom på bordet. Vi gläntar nu på dörren till den tredje generationen praktik i Allmänna arvsfondens historia.

4.5 Från bidrag till projektfinansiering

Det verkar som att debatten om vad Arvsfondens medel ska användas till fick förnyad energi i slutet av 1980-talet. Då restes ett förslag om att pengar från avlidna utan släktingar skulle gå till den kommun där de avlidna var folkbokförda. Det fanns förslag på en decentralisering av hela förvaltningen av Arvsfonden (SOU 1992:120, s. 93–94). Riksdagsledamöter och den dåvarande socialministern Bengt Lindqvist ville säkerställa att Allmänna arvsfondens medel verkligen skulle gå till sådant som staten och kommunerna inte redan var skyldiga att finansiera. Socialutskottet föreslog då att Arvsfondens medel huvudsakligen skulle gå till frivilliga och ideella insatser. Detta förslag följde sedan med in i Betänkande av 1991 års Arvsfondsutredning (SOU 1992:120, s. 10). I förslaget till lag (1900:000) om Allmänna arvsfonden § 6 står följande:

”För ändamål som anges i 5 § skall stöd lämnas till ideell verksamhet. Om det finns särskilda skäl får stöd lämnas även till offentlig verksamhet. Stöd får inte lämnas till enskilda personer.” (SOU 1992:120 s. 124)

Denna formulering motiverades med att det under några års tid hade varit praxis att ge medel främst till olika ideella verksamheter, och att man nu ville medverka till att formalisera denna praxis. Utredarna ville dock inte helt utesluta att stöd kan gå till offentlig verksamhet, men de specificerade att det bara kan ske om det finns särskilda skäl. De ville dock att det skulle framgå tydligt i formuleringen av lagtexten att ideell verksamhet ska prioriteras framför offentlig verksamhet.

Utredarna förde även ett resonemang om att det aldrig uttryckligen har förbjudits att ge medel till vinstdrivande bolag och föreningar i lagen om Allmänna arvsfonden, men att det enligt praxis aldrig har delats ut några medel till sådana bolag eller föreningar. De menade dock att den lagliga möjligheten att dela ut medel till näringsverksamheter som bedrivs i vinstsyfte bör finnas kvar, eftersom utvecklingen pekar på ”en privatisering av vissa tidigare allmänna angelägenheter och det kalkyleras med kompletterande privata alternativ till obligatorisk offentlig verksamhet” (SOU 1992:120 s. 81–82).

Det måste finnas särskilda skäl för att stöd ska få lämnas till offentlig myndigheter för att bedriva verksamhet med medel ur Allmänna arvsfonden. I betänkandet står det tydligt att stödet som går till offentlig verksamhet ska:

”[...] utveckla frivilliga och ideella insatser i anslutning till offentlig verksamhet eller att kommun i samverkan med en ideell organisation vill förnya eller utveckla en verksamhet oavsett om kommunen normalt driver verksamheten eller ej. Stöd kan då lämpligen beviljas det offentliga organet och den ideella föreningen i samverkan. Ett annat särskilt skäl kan t.ex. vara att en kommun i samverkan med en icke juridisk sammanslutning eller ”eldsjäl” vill utveckla en verksamhet som drivs av det allmänna eller initierar en ny verksamhet inom det allmännas ansvarsområde. Genom vårt förslag öppnas en möjlighet till utveckling och prövning av nya idéer även inom det offentliga obligatoriska ansvarsområdet.” (SOU 1992:120 s. 83–84)

Det kan vara värt att notera att skärpningen av Allmänna arvsfondens inriktning mot ideell och frivillig verksamhet kom till under en period av borgerligt regeringsstyre, där den sittande regeringen även inrättade en 'ideell beredning' (mer om detta i senare kapitel). Fyra av de sakkunniga som medverkade i utredningen ville ytterligare skärpa till inriktningen mot ideell verksamhet. Deras föreslagna formulering av § 6 löd:

För ändamål som anges i 5 § skall stöd ur arvsfonden lämnas till verksamhet av ideell karaktär. Stöd får lämnas till organisation som bedriver ideell verksamhet. Om det finns särskilda skäl får stöd lämnas till offentlig huvudman. Stöd får inte lämnas till enskilda personer.

Denna ökade tydlighet ligger helt i linje med karaktären av den tredje generationens politikområden som Montin beskriver. Vidare förefaller det som om det fanns en önskan om att tydligare kunna använda Allmänna arvsfonden som ett politiskt styrinstrument än mer än vad lagen från 1928 (reviderad 1969) tillät. Denna önskan framgår om vi utgår från de utredningar, betänkanden och propositioner som producerades – exempelvis 1991 års utredning, ändringarna av lagen 1994 samt 2003 (se även Amnå et al 2012 samt Qvarsell och Sandén 2011) – och det är tydligt även när vi tittar på vad som de facto blev lag 1994.

År 1928 var det frågan om att ändra arvslagstiftningen som resulterade i tillkomsten av Allmänna arvsfonden. Att använda medel ur Arvsfonden skulle formellt sett vara så okontroversiellt som möjligt och knyta an till att de ärvda pengar som delades ut skulle komma framtida släktled till del. När vi riktar sökarmotivet mot vad som är tyngdpunkten i lagen 1928 och vad som fortfarande dominerar 1969, ser vi att det handlar om paragraferna som reglerar *hur* pengar kommer till Allmänna arvsfondens del. Det är egentligen bara § 1 och § 2 som berör frågan om *vad* medlen ska användas till och vad de *inte* får användas till: medlen får användas "för främjande av barns och ungdoms vård och fostran" men samtidigt gör man tydligt att medel inte får "lämnas för åtgärd, vars bekostande åligger stat och kommun". Det står också klart vid denna tid att "[u]nderstöd av fonden utdelas av Konungen". Men det är alltså frågor som berör *resursgenereringen* som står i fokus, inte frågor om *resursfördelningen*.

År 1969 skedde inga större förändringar av lagtexten utöver att kategorin 'handikappade' tillkom som förmånstagare. Dessutom lades det till att konungen nu kan delegera beslut om understöd till den myndighet som konungen bestämmer. Lagen om Allmänna arvsfonden från 1994 ersatte dock lagen från 1928. Det handlade således inte bara om en smärre ändring, utan om en revidering av lagen. Paragrafer kastades om och nya delar tillkom:

- rubriken "Allmänna arvsfondens ändamål" med tre paragrafer
- rubriken "Handläggning av ärenden om stöd ur Allmänna Arvsfonden"
- avdelningar om medelmottagarnas skyldigheter, såsom eventuell återbetalning och redovisning.

Som nämndes tidigare så underströk dåvarande socialministern Bengt Lindqvist, som initierade utredningen av lagen 1991, att det som hade varit praxis i utdelningen av medel skulle formaliseras. Utredarna gick också på den linjen. Av ett särskilt yttrande i den statliga

utredningen (SOU1992:129) framgår det dock åsiktsskillnader som fanns mellan utredarna och fyra sakkunniga. Utredarna skulle också förhålla sig till den kritik som antydde att utdelade medel hade använts på områden där det var tydligt att stat och kommun skulle ansvara för verksamheten och stå för kostnaderna. För att försäkra sig om att så inte skulle bli fallet framöver resonerade utredarna om hur de skulle skriva för att förtydliga vilka som får ta del av medlen. Skrivningen blev slutligen som följer (Lag (2003:1066):

”Allmänna arvsfondens ändamål

5 § Allmänna arvsfonden har till ändamål att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder.

6 § Stöd ur fonden skall i första hand lämnas till verksamhet som är nyskapande och utvecklande. Sådant stöd får också, om det bedöms som särskilt angeläget, lämnas till anläggningar, lokaler och utrustning.

7 § Stöd enligt 6 § får lämnas till organisationer som bedriver ideell verksamhet. Stöd enligt 6 § första meningen får om det finns särskilda skäl lämnas även till en offentlig huvudman. Stöd får inte lämnas till enskilda personer.

7a § Arvsfondsdelegationen skall ha en samlad strategi för uppföljning och utvärdering av beviljade stöd. Vid större utvärderingar skall, om inte särskilda skäl föreligger, vetenskaplig expertis anlitas.”

Nya tillskott i lagen var således dels orden *nyskapande* och *utvecklande*, dels kraven att Arvsfonden ska ha en strategi för utvärdering och uppföljning samt anlita vetenskaplig expertis vid större utredningar.

Det verkar som att många av de drag som utmärker projektfinansiering fanns redan när de första bidragen delades ut av Arvsfonden 1930. I litteraturen om Allmänna arvsfondens tidiga historia ligger fokus på uppkomsten av Arvsfonden och hur medlen som sedan skulle delas ut uppbringades (den nya arvslagen). Det står därmed inte mycket om hur det de facto gick till när någon väl fick ett bidrag eller hur medlen skulle administreras och användas.

Diskussionen om *vem* som skulle få ta del av pengarna är inte heller särskilt upplysande. Det som saknas i beskrivningarna, men som möjligen framkommer indirekt, är frågan om det var tillåtet att bilda en ny organisation eller nyanställa personer i syfte att utföra den verksamhet som bidraget var avsett till.

4.6 Arvsfonden som civilsamhällets riskkapitalist

Från 1970-talet och framåt kom alltså Allmänna arvsfonden att successivt satsa på olika typer av innovationer samt utvecklings- och försöksverksamheter. Inramningen av verksamheten som Arvsfonden finansierar förändras dock både till form och innehåll runt 1990-talet, vilket medför att denna typ av experimentella inriktning får en helt annan betydelse. Ett talande exempel är finansieringen av projekt som syftade till att utveckla aktiviteter riktade till arbetslösa ungdomar under 1990-talet (Gillberg och Bengtsson *Vägar mot arbete* 2015). Sammantaget går det att identifiera en förskjutning av medlen över tid, från materiellt stöd (konkreta byggnader, lokaler, utrustning, inventarier, tekniska innovationer) till immateriellt

stöd (kulturprojekt, social inriktning och identitetsskapande samt att 'ge röst åt' målgrupper). Denna övergång från att tillgodose materiella, tekniska behov till att fokusera på immateriellt stöd kan vi även identifiera när det gäller en annan av Arvsfondens målgrupper: personer med funktionsnedsättning.

”Normaliseringssträvanden kan sägas ha lämnat de tekniska och praktiska sidorna av funktionshindren för att mer uppmärksamma emotionella och kulturella frågor. Att låta funktionshindrade få komma till tals, höras i samhällsdebatten och berätta om sina liv är också ett tidstypiskt inslag i 90-talets projektstöd.” (Qvarsell och Sandén, *Allmänna arvsfonden och ett samhälle i förändring*, 2011:24)

Arvsfonden gav stöd till organisationer för att lyfta frågan om funktionsvariationer i samhällsdebatten genom konferenser och publikationer. Ämnen som togs upp i projekten var exempelvis hur skolan hanterar funktionsvariationer, psykosocial tillgänglighet i skolan och känslor av utanförskap och beroende. Projekten kunde också handla specifikt om kvinnor med funktionsvariationer och deras sexualitet, relationer och möjligheter till moderskap.

”Under det senaste decenniet har det skett en påtaglig förskjutning i fondens stödjande verksamhet i riktning mot projekt som i vid mening rör det kulturella området och som något mer indirekt har en social inriktning. Till viss del handlar detta om ett förändrat språkbruk, men det är också möjligt att se denna förändring som en mer genomgripande förskjutning i sättet att uppfatta samhällets problem och de politiska insatsernas möjligheter. [...] Talet om sociala stödformer anknyter mer till hjälpverksamhet, social fostran och rent av en så kallad bidragskultur.” (Qvarsell och Sandén, *Allmänna arvsfonden och ett samhälle i förändring*, 2011:4)

I Qvarsell och Sandéns historiska genomgång av Allmänna arvsfondens utveckling ligger fokus på hur det omgivande samhället som Arvsfonden växer fram i förändras. De diskuterar å ena sidan hur förändringen påverkar verksamhetens inriktning, och å andra sidan hur Allmänna arvsfonden är del av förändringsprocessen. De skildrar även hur förutsättningarna för de grupper som kan få hjälp av Arvsfonden har förändrats (Qvarsell och Sandén 2008, 2011). De menar att det har skett ett perspektivskifte när det gäller synen på orsaker till sociala problem och vilka åtgärder som ska vidtas för att skapa bättre livsvillkor för målgrupperna: från strukturella faktorer som ekonomiska villkor och resursbrist, till psykologisering och identitetsskapande. De skriver att sociala problem har omdefinierats i vad de sammanfattar som en kulturaliseringsprocess.

”Alla människor kan förändra sin livssituation och detta framför allt genom ett stärkt självförtroende, en ökad självkänsla, identitetsformering, en vilja till förändring och ett starkt socialt stöd. Strukturella faktorer som helt dominerade debatten några decennier tidigare lyser nästan helt med sin frånvaro, även om resursbrist i skolan och ungdomsarbetslöshet nämns. Identitetsskapandet uppfattas som en om självkännedom och individuella livsstilsval och inte som tidigare främst relaterat till arbete och fritidsintressen.” (Qvarsell och Sandén, *Allmänna arvsfonden och ett samhälle i förändring*, 2011:28)

På motsvarande sätt identifierar Qvarsell och Sandén diskursiva perspektivförskjutningar (som överlappar varandra) när det gäller barns och ungas psykiska ohälsa: från ett dominerande medicinskt-pedagogiskt synsätt under mellankrigstiden, till ett socialpsykologiskt och socialt perspektiv.

”I likhet med den generella utvecklingen inom psykiatrin kännetecknades diskussionen om barns psykiska ohälsa kring det nya sekelskiftet av ett slags dubbelt eller kluvet seende. Å ena sidan profilerades del av den barnpsykiatriska forskningen i neurologiskt eller neuropsykiatrisk riktning. Å andra sidan kom de socialpsykologiska frågorna att allt mer lägga tonvikt vid de enskilda människornas självbilder och identitetsuppfattningar. Intressant nog gav Allmänna arvsfonden omfattande stöd till båda dessa riktningar eller utvecklingslinjer inom området. Det förefaller som oron över barnens psykiska hälsa, inte de olika försöken till orsaksförklaringar eller metoder, styrde fondens arbete.” (Qvarsell och Sandén, *Allmänna arvsfonden och ett samhälle i förändring*, 2011:27)

Dessa två perspektiv dominerar olika vetenskapliga discipliner. Allmänna arvsfonden har fördelat medel till samtliga utvecklingslinjer inom fältet barns psykiska hälsa. Det finns dock en intressant koppling mellan Arvsfondens bidragstilldelning och utvecklandet av diagnoser. Första gången som Arvsfonden delade ut ett större stöd till ett universitet gick det till den barnneuropsykiatriska forskargrupp som utvecklade adhd-diagnosen vid Göteborgs universitet. Diagnoserna uppkommer sannolikt i samband med försöken att finna alternativa omvårdnadssätt efter psykiatrireformen 1995 (Markström 2006). Arvsfonden får inte ge stöd till renodlade forskningsprojekt, men de kan fördela medel för att utveckla metoder. År 2002 fick således Göteborgs universitet 5,3 miljoner kronor av Allmänna arvsfonden, vilket var det enskilt största projektstödet som delades ut under detta decennium. Syftet med medlen var ”att stimulera till uppbyggnad av samarbete och vårdkedjor kring de aktuella handikappgrupperna” samt att utveckla diagnostiska metoder och vårdprogram inom det neuropsykiatriska området vid Göteborgs universitet. Stödet blev kritiserat eftersom frågan om ‘bokstavsbarne’ var omdiskuterad och ifrågasatt.

4.7 Från reaktiv till proaktiv – Arvsfonden blir alltmer av en aktör

Arvsfonden tycks bli alltmer av en aktör över tid. Amnå et al (2012) menar att det skedde en förändring från 1990-talet och framåt – från att ansökande föreningar vände sig till Arvsfonden till att Arvsfonden i stället aktivt vänder sig till potentiella ansökare. Detta formuleras som att det är ”... eldsjälar med nya idéer som söker föreningar, snarare än att föreningar söker efter en idé för att dra in verksamhetsmedel” (Amnå et al 2012:3). Om det förhåller sig på det sättet så innebär det en form av ökad styrning av projektägande organisationer. Om det innebär att projekt infogas i ordinarie verksamhet så kan det emellertid tolkas som både stöd och styrning från Allmänna arvsfondens sida. Arvsfonden förändrades över tid från att ha en ”relativt restriktiv hantering av inlämnade ansökningar till att aktivt söka kontakt med möjliga bidragsgivare och än mer aktivt identifiera områden man ville

verka inom” (Amnå et al 2012:18). Särskilda handläggare som arbetade med specifika ämnesområden möjliggjorde tätare kontakter med de föreningar som sökte medel.

Qvarsell och Sandén (2011) menar i sin analys att Arvsfonden successivt gick *från en reaktiv till en proaktiv hållning*. De menar med detta att man inom Allmänna arvsfonden började se sig som ’en social problemlösare’, som skulle medverka till kunskapsutveckling och att formulera frågor inom det sociala området. Detta avspeglades bland annat i att termer som ’modeller’ och ’metoder’ började användas inom Arvsfonden i relation till typer av insatser (ibid. 2011:19). Ett annat exempel på detta är Allmänna arvsfondens årsböcker från 1990-talets mitt, i vilka Arvsfonden definierade problem och föreslog särskilda insatser och programförklaringar. De årsredogörelser som Arvsfonden tidigare hade lämnat till riksdagen ersattes vid denna tidpunkt av årsböckerna. Qvarsell och Sandén understryker betydelsen av att Arvsfonden inte var drivande i detta arbete utan snarare speglade samtida debatter och diskussioner i media och politik.

”Under 1990-talet kan man se tydliga exempel på att Arvsfondsdelegationen uppfattade sin roll att vara pådrivande genom att särskilt uppmärksamma sådana områden som man ansåg vara försummade. Detta var dock vid den tiden inte särskilt unikt, flera myndigheter hade rent av till uppgift att ta initiativ och driva politiskt prioriterade samhällsfrågor framåt.” (Qvarsell och Sandén, *Allmänna arvsfonden och ett samhälle i förändring*, 2011:6)

Ytterligare ett exempel som forskarna lyfter fram i sin analys är förekomsten av vad de beskriver som filantropiska arbetsmetoder: ”ibland förefaller de som ansvarade för Arvsfonden ha arbetat på ett sätt som mer påminner om stiftelse eller en filantropisk förening än om departementstjänstemän” (ibid. 2011:6). De beskriver vidare Allmänna arvsfondens organisation och funktion som en hybrid med en särställning:

”Arvsfonden var historiskt sett inte någon helt tydlig administrativ organisation, utan var fram till inrättande av delegationen som en egen myndighet snarast en funktion inom Socialdepartementet.” (Qvarsell och Sandén, *Allmänna arvsfonden och ett samhälle i förändring*, 2011:8)

Arvsfonden gav, enligt Qvarsell och Sandén (2011:6), stöd till ”verksamheter som låg i linje med den pågående samhällsutvecklingen, men som inte ännu kommit att fullt ut omfattas som lagstiftningen. Arvsfonden kunde med andra ord fungera mer offensivt och innovativt än vad som var vanligt inom regeringskansliet. Något tillspetsat har Allmänna arvsfonden beskrivits som en handkassa för intressanta projekt inom det sociala området, men som inte kunnat finansieras på sedvanligt sätt”. Detta synsätt stärker föreställningen om nytta som att fungera som ett slags avantgarde och innovativ experimentverkstad med utvecklings- och försöksverksamhet.

4.8 Allmänna arvsfonden som en hybrid

Frågan är vad Allmänna arvsfonden är för typ av organisation och om vi ska se på Arvsfonden som en organisation eller som en institution (Markström 2006). Vilken eller vilka institutioner är det som Allmänna arvsfonden påverkar, och vilka påverkas densamma av? Har utvecklingen från 1994 och framåt inneburit någon förändring, och vad karaktäriserar i så fall denna förändring? Troligen finns det en föränderlighet över tid som gör att man kan betrakta Arvsfonden på olika sätt: ibland som både en organisation och en institution, och ibland som en organisation som påverkar och påverkas av ett antal olika institutioner. För att kunna svara på frågor om vilken roll och funktion Arvsfonden har i dag, behöver vi bättre förstå hur Allmänna arvsfonden har fungerat inom den statliga förvaltningen. Vi behöver också förstå vilken form av redskap Arvsfonden har varit och är i relation till främst regeringsmakten, men även staten i stort. Detta analyserar vi i nästkommande kapitel.

Sammanfattningsvis finns det flera slutsatser som vi kan dra om de två första perioderna och därmed sammanhängande generationer av politikområden). I den första praktikgenerationen kunde vi se hur Arvsfonden knyter an till den filantropiska välgörenhetskultur som fanns kring stöd för barn och ungdomars vård och fostran. Nyttan förstås då först och främst som materiellt bistånd till privatpersoner och bidrag till föreningar i en brytningstid, för att till exempel upprätta byggnader, lokaler och andra materiella investeringar för sin välgörande verksamhet (välgörenhet).

Den andra generationen av Arvsfondspraktik (vilken i huvudsak löper parallellt med välfärdsstatseran, 1950-tal till tidigt 1990-tal) kännetecknas av att bidragen blir de extra medel som föreningar söker för att utveckla främst barns och ungdomars fritidsverksamhet jämte utvecklingen av välfärdsstaten. Den andra generationens praktik karaktäriseras av Arvsfondens bidrag till föreningar och organisationer för att sida vid sida (och ibland i framkant som 'innovationsbyrå') vara med och utveckla välfärden, som framför allt är tänkt att bedrivas inom ramen för offentlig verksamhet. Arvsfonden får inte konkurrera med offentlig sektor, utan fungerar som ett komplement till stat, kommun och landsting.

Den tredje generationen av Arvsfondspraktik karaktäriseras tydligt av en idé om *nyskapande*. Det nya tillskrivs ett egenvärde i denna fas av Arvsfondens verksamhet, i allt från nya idéer och metoder till nya verksamheter. *Innovativt* blir ett ledord. Qvarsell och Sandén skriver om det moderna samhällets värdesystem som utgår från grundtanken att "samhället befinner sig konstant i en utvecklingsprocess" (Qvarsell och Sandén 2011):

"I likhet med vad som var fallet i det tidiga föreningsbildandet under 1800-talet lades också större vikt vid föreningarnas innovativa roll i det sociala livet. De förväntades fungera som sociala entreprenörer och leverera den nya kraft och de nya idéer som ett samhälle i förändring behövde." (Qvarsell och Sandén, *Allmänna arvsfonden och ett samhälle i förändring*, 2011:17)

I kapitlen som följer tecknar vi den parallella utvecklingen av statsapparaten och det civila samhället, där Arvsfonden stegvis frikopplas från det offentliga allt tydligare. Vi kan beskriva

det som en process från *government* till ökade inslag av *governance*. Från att Arvsfonden har varit inbäddad i det offentliga välfärdsbygget sker en successiv urbäddning och Arvsfonden får en allt större självständighet från staten. *New Public Management*-diskursens genomslag återspeglas även i Arvsfondens språkbruk.

Qvarsell och Sandén (2011) identifierar ännu en diskursiv förändring i synen på barn som framgår i Arvsfondens material under den tredje perioden. De betecknar detta som en kulturaliseringsprocess, Mer specifikt menar de att Arvsfonden kom att fokusera på socialpsykologiska faktorer och barns psykiska ohälsa. Det handlar då till exempel om barn i utsatta miljöer och situationer och frågor som rör våld, könsstämpning, flyktingskap, rasism, främlingsfientlighet, homofobi, diskriminering, missbruk, barn med neuropsykiatriska problem, psykiskt sjuka föräldrar samt ”familjer med långvarigt socialbidragsberoende eller andra ekonomiska problem”.

Det som i dag spelar en betydande roll för vilka som söker och hur de använder Arvsfondens medel kan kopplas till den rapporterings- och utvärderingsapparat som införs i och med lagändringen 1994. Arvsfonden ger stöd till civilsamhällets egen projektverksamhet (både till målgrupper och till organisationerna), men ska ändå i stora stycken utvärderas utifrån en måttstock som lever kvar i verksamheten från den föregående perioden (välfärdseran). Det vill säga, projekten utvärderas utifrån vilken effekt projektet och i förlängningen verksamheten ger i offentlig sektor, om den får fäste i kommunens verksamhet.

”Ett annat särskilt skäl kan t.ex. vara att en kommun i samverkan med en icke juridisk sammanslutning eller ”eldsjäl” vill utveckla en verksamhet som drivs av det allmänna eller initierar en ny verksamhet inom det allmännas ansvarsområde. Genom vårt förslag öppnas en möjlighet till utveckling och prövning av nya idéer även inom det offentligas obligatoriska ansvarsområde” (SOU 1992:120 s. 83–84)

Tabell 4.1 Schematisk tabell över centrala dimensioner av praktikgenerationerna

Politikområde // Dimension av Arvsfondspraktik	Första Generationens Politikområde	Andra Generationens Politikområde	Tredje Generationens Politikområde
Period av Arvsfondens verksamhet	’Den filantropiska perioden’ (1928 till 1940-tal)	’Välfärdsstatseran’ (1950-tal till tidigt 1990-tal)	’En tid av långsam urbäddning’ (1990-tal till nutid)
Arvsfondens praktik	Arvsfondspraktik Generation 1	Arvsfondspraktik Generation 2	Arvsfondspraktik Generation 3

Synen på nytta	Ekonomiska medel direkt till individer; bidrag för att bygga ut och om lokaler; nära ett filantropiskt förhållningssätt.	'Innovationsbyrå' för offentlig sektor; Arvsfondsprojekten är ett komplement; verksamheten får inte konkurrera med det offentliga.	
Målgrupperna i relation till sociala medborgarskapet			
Arvsfondens roll, funktion och relation till det civila samhället			

5. ARVSFONDEN I ETT OMFÖRHANDLAT SAMHÄLLSKONTRAKT

Det förra kapitlet handlade i huvudsak om att mejsla fram ett antal grundläggande idéer om vad som har betraktats som 'nyttan' i den omfattande bidrags- och anslagsverksamhet som bedrivs med medel ur Allmänna arvsfonden. De idéer om nytta som presenterades hänger nära samman med två tidigare 'praktikgenerationer' som vi har identifierat i verksamheten. Dessa praktikgenerationer emanerar framför allt ur den verksamhet som bedrivs under två tidsperioder som vi har valt att benämna 'den filantropiska perioden' (1928 till 1940-talet) respektive 'välfärdsstatseran' (1950-talet till tidigt 1990-tal).

I detta kapitel flyttar vi fokus till de förändrade relationer mellan stat och civilsamhälle som kan spåras tillbaka till övergången mellan 1980-tal och 1990-tal. Förändringarna är så pass genomgripande att de dominerar interaktionen mellan staten och organisationslivet under 1990-talet, men även får konsekvenser under de följande decennierna. De 43 utvärderingar som vi analyserar bygger i sin tur på bedömningar av cirka 2000 Arvsfondsprojekt som genomförs med start i början av 1990-talet, det vill säga under precis samma period som de förändrade relationerna börjar fästa i det civila samhället. De förändrade relationerna bär på ett förändrat synsätt för hur "nyttan" med det civila samhällets organisationer görs synlig. Det är möjligt att spåra denna förändring bland annat i den vändning mot målstyrning, resultatuppföljning och marknadsliknande modeller som ligger i det nya språk som från 1980-talets mitt bäddar in systemen för de ekonomiska transaktionerna mellan staten och det civila samhället, vilket också påverkar den nya praktik som vi menar växer fram inom Allmänna arvsfondens administration och projektverksamhet.

Utvecklingen i Sverige mot slutet av 1980-talet på vägen in i 1990-talet beskrivs ofta i termer av en begynnande uttunning av de tidigare mycket starka relationerna på det politiska området mellan å ena sidan staten och den offentliga sektorn, och de stora intresseorganisationerna och folkrörelserna å den andra (Naurin 2001, Lundberg 2012, Öberg et al 2011). Detta gäller såväl den statliga som den kommunala förvaltningens relationer till det svenska organisationslivet i vid mening även om vi också kan se tecken på betydande stabilitet inom den ursprungliga modellen på för det civila samhällets centrala områden som idrott och folkbildning (Sjöstrand 2018). Samtidigt har forskare pekat på att det från denna period har växt fram nya modeller för dialog och samverkan som bland annat syftar till att stärka relationerna mellan offentlig sektor och organisationsliv när det gäller produktionen av välfärd (Reuter 2012, Johansson och Johansson 2012, Gavelin 2018).

Det hela kan förstås som en transformation av den tidigare korporativa lösning som står så central i idén om den svenska modellen, och det är en kombinerad uttunning och förstärkning som fortsätter under 1990-talet och de första decennierna in på det nya decenniet. Effekterna för det civila samhället av den kombinerade processen kan förstås som en rörelse 'från röst till service' (Lundström och Wijkström 2012), och de förändrade relationerna till statsmakten och den offentliga sektorn har beskrivits i termer av en 'omvänd samtalsordning' där den tidigare

ordningen tog formen av en tydlig arbetsdelning mellan staten och det civila samhällets organisationer (Wijkström 2000). Arbetsdelningen gällde bland annat välfärdsproduktionen, men också formerna och processerna för civilsamhällets roll i styrningen av samhället.

”Denna arbetsdelning har traditionellt utgjort en mycket viktig komponent i det svenska samhällskontraktet [...] Sedan åtminstone ett par decennier tillbaka verkar det dock som om denna arbetsdelning håller på att luckras upp, med en ombalansering av det civila samhällets betydelse som följd.” (Wijkström 2012:13)

Detta är en utveckling som är i högsta grad relevant för Allmänna arvsfonden i sin speciella hybridposition mellan stat och offentlig sektor å ena sidan, och det civila samhället å den andra sidan. Men utvecklingen har direkt betydelse också för karaktären på den omfattande projektverksamhet som pågår inom det civila samhället med ekonomiskt stöd av medel ur Arvsfonden (se även vår diskussion i kapitel 8). Den period som direkt föregår starten av de första Arvsfondsprojekten som utvärderas i de externa utvärderingar som ligger till grund för vårt arbete följer i kölvattnet av ett antal stora statliga satsningar och utredningar som direkt eller indirekt berör de ideella organisationernas villkor.

Själva Allmänna arvsfonden är formellt inte en del av staten och det är tydligt utsagt att dess medel inte heller ska användas för sådan verksamhet som det åligger stat eller kommun att bekosta. Samtidigt har Arvsfondens administration och besluten över medelstillelningen under lång tid legat mycket nära Regeringskansliet, bland annat genom de uppdrag som har givits de två statliga myndigheterna Arvsfondsdelegationen och Kammarkollegiet. Vårt fokus i detta kapitel ligger på de förändrade relationerna mellan staten och civilsamhället som växer fram under perioden, med särskilt fokus på villkoren för bidragsgivningen.

Med hjälp av nedslag i ett antal utredningar och andra statliga dokument, men även med stöd i aktuell forskning, pekar vi på ett antal faktorer i denna förändring som vi menar är relevanta och av betydelse också för omfattande projektverksamhet som bedrivs med medel ur Allmänna arvsfonden. De empiriska nedslagen i kapitlet är endast exempel på de många statliga utredningar och översyner som genomförs under perioden och som på olika sätt berör bidragen och statens andra ekonomiska relationer till organisationslivet. Sammanfattningsvis framträder bilden av en brokig skara statliga rapporter och arbeten med olika syften, perspektiv och dignitet. Vi menar att det ändå är möjligt att urskilja ett antal huvudlinjer och drar för denna del av vår analys också på en tidigare studie av just statens bidrag till den ideella sektorn (Wijkström et al 2014).

5.1 Förändrade förväntningar, förändrade relationer

I början av 1990-talet tog en ideologiskt färgad debatt fart kring det nya begreppet det civila samhället. En del av debatten handlade om huruvida det betecknade ett nytt fenomen – med vittgående konsekvenser för statens organisering av den offentliga sektorn – eller om det framförallt rörde sig om de traditionella folkrörelseorganisationerna men nu under en ny etikett. Debatten kom att föra fram argument både för och emot det, i en svensk kontext, nya

begreppet det civila samhället (Trägårdh 1999). I den statsvetenskapliga litteraturen har det pekats på hur utbyggnaden av den offentliga sektorn som skedde efter andra världskriget kom att stöta på kritik både från den politiska högern och den politiska vänstern. Från höger kritiserades den offentliga sektorn för att ha blivit för stor och att den verkade hämmande på privata initiativ, samt att den dominerande offentliga sektorn kom att begränsa människors möjligheter och drivkrafter till exempelvis företagsamhet (Ahlbäck Öberg och Widmalm 2017).

I debatten om det civila samhället fördes från borgerligt håll argument fram för att det civila samhället skulle ställas i kontrast mot staten, och argument fördes fram för att staten med sin expansion inom framförallt välfärden hade kommit att kväva delar av det medborgerliga engagemanget. Detta var ett engagemang som man hoppades skulle kunna få att blomstra genom statens tillbakadragande. Också inom socialdemokratien fanns det under 1990-talet en rörelse som drog åt detta håll genom att bland annat omfamna det delvis konkurrerande begreppet social ekonomi, men då snarare genom att betona begreppet egenmakt och en breddad syn på demokratin. Demokratin fanns utifrån detta perspektiv även bortom de politiska partierna och de beslutande församlingarna. Det fria organisationslivet där medborgarna tar egna initiativ för att lösa problem var ett viktigt inslag, menade man.

Även olika driftformer för välfärdstjänster, till exempel kooperativ regi, var ett område som diskuterades inom ramen för denna rörelse. Under den socialdemokratiska regeringen tillsattes bland annat en arbetsgrupp inom dåvarande inrikesdepartementet med uppgift att kartlägga villkoren för vad som under denna period kom att kallas den sociala ekonomin och dess betydelse i samhället. En av arbetsgruppens delrapporter fick namnet *Social ekonomi i EU-landet Sverige – förnyelse och tradition i samma begrepp* (Ds 1998:48) och det är tydligt att olika former av välfärdsproduktion stod central i förståelsen av den sociala ekonomin.

Under den omförhandling av samhällskontraktet som pågår under perioden aktualiseras från såväl höger som vänster med andra ord frågor som handlade om välfärdens produktion, och parallellt pågår ett samtal om organisationernas nya plats i det politiska systemet. När det gäller just välfärden märks ett växande intresse för ideella eller idéburna aktörer såväl inom vården och den sociala omsorgen som inom skolans område (SOU 1993:82, Svedberg 2001, Trydegård 2001, Reuter 2012, Lundström och Wijkström 2012). Just den omförhandlade 'marknaden för välfärdstjänster' med en växande andel av välfärden producerad av privata utförare på en alltmer konkurrensutsatt arena (Blomquist och Rothstein 2000, Hartman 2011) innebär en ny nisch för civilsamhället och dess organisationer.

Lars Trägårdh lyfter i en analys av den svenska debatten om det civila samhället fram betydelsen av de idéer som tidigare hade utvecklats och förts fram inom ramen för det så kallade Socialstatsprojektet vid City-universitetet. Socialstatsprojektet leddes av Hans Zetterberg och handlade i stora stycken om det civila samhällets dygder och de små gemenskapernas styrka, och man drog på ett tankegods som lånades in från de kommunitära tänkarna i USA. I det amerikanska kommunitära tankegodset ställdes den maktfullkomliga staten och den kyliga marknadens ideologi i kontrast till de små gemenskapernas (det civila samhällets) värme (Trägårdh 1999).

Det har även påpekats att vurmen för det civila samhället därmed också kom att inrymma ställningstaganden för de mindre gemenskaperna – de frivilliga sammanslutningarna och de ideella organisationerna – vilka ställdes i kontrast mot staten och den offentliga sektorn. Samtidigt märktes en kritisk udd riktad mot marknadens (o)förmåga att tillgodose mänskliga behov och marknadens avsaknad av förmåga att erbjuda människor gemenskap. Trägårdh har argumenterat för att när den borgerliga regeringen ledd av Carl Bildt väl kom till makten, då fick däremot visionen om ett nyvaknat civilsamhälle stryka på foten för det mer överordnade målet att krympa den offentliga sektorn genom att sänka skatterna.

”Som [Hans] Zetterberg dystert noterade ett år efter Bildts tillträde som statsminister, var denne mer intresserad av ekonomisk politik och utrikespolitik än av civilsamhällets väl och ve. I stället kom de steg som togs ’mot en ökad roll för det civila samhället (att tas) under trycket av den ekonomiska krisen’.” (Trägårdh 1999:25)

Vidare argumenterade Trägårdh för att det inom vänstern i Sverige, till skillnad från i många andra västerländska demokratier, till stora delar saknades en typ av frihetlig kritik mot staten från det civila samhällets sida. Detta kan man också se som en av de paradoxala effekterna av de olika projekt som drevs vid City-universitet, där man efter inbjudan av Hans Zetterberg bland annat gav ut kritiska texter skrivna av aktörer på vänsterkanten som också de lyfte fram behovet av ett mer självständigt civilt samhället.

”Det vill säga i Sverige saknas i stora stycken den frihetliga vänster som var så utmärkande för den amerikanska och tyska sextio- och sjuttiotalsvänstern, som [...] slogs för ’civil rights’ och ’free speech,’ och för vilken just staten ofta var den stora busen. I Sverige har i stället vänstern sett den (socialdemokratiska) staten som sin bundsförvant; partier, fackföreningar, till och med feminister har sökt förverkliga sina mål genom staten, inte mot den. [...] I detta perspektiv var det ironiskt nog Hans Zetterberg, av alla, som i debatten påpekade att utopin om det civila samhället är både högerns och vänsterns.” (Trägårdh 1999, s. 26)

Såväl det vidgade rummet för fler typer av aktörer och alternativa arrangemang inom det politiska systemet som de nyöppnade ’marknaderna’ för välfärd är betydelsefulla för det svenska organisationslivets utveckling under perioden. De innebär båda att ett utrymme skapas för en större mångfald av aktörer inom det civila samhället samtidigt som de utmanar en del sedan tidigare etablerade strukturer och relationer. Dessa nya öppningar spelar roll också för Arvsfondens relation till det civila samhället och för den framväxande nya praktiken inom verksamheten vilket påverkar projektportföljens sammansättning, vilket vi återkommer till i rapportens avslutande kapitel.

5.2 En ökad pluralism och växande mångfald i organisationslivet

Under början av denna brytningstid i 1980-talets mitt tillsatte regeringen en utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige. Maktutredningen kom att leverera sin slutrapport fem år senare, 1990. I denna slutrapport ger man bilden av ett Sverige i omvandling och av

hur organisationernas roll i Sverige håller på att omdanas på flera olika sätt. I slutrapporten lyfts ett antal utmaningar fram för det svenska samhället. Bland annat trycker man på att den konventionella bilden av Sverige som en språkligt och kulturellt homogen nation inte längre är relevant. Man menar att de senaste årtiondenas invandring medförde att den flerkulturella mångfalden höll på att bli en realitet i början av 1990-talet. När det gäller organisationslivet specifikt skriver man:

”Antalet särintressen växer. Homogeniteten i intressegrupperingarna minskar. Organisationsstrukturen blir mer uppsplittrad och centralorganisationernas auktoritet minskar. Olika medlemskategorier ifrågasätter ledningens ställningstaganden. Organisationsväsendets heterogenisering försvårar möjligheten att genom förhandlingar med några få, stora och homogena intressegrupper lösa sociala problem.” (Maktutredningen (SOU 1990:44, s. 30)

Maktutredningens tämligen träffsäkra slutsatser när det politiska livets transformation pekade därmed på att organisationslivet i Sverige höll på att gå i en riktning mot ökad pluralism som man menade kom från en ökad heterogenitet i befolkning. Denna heterogenitet var framförallt en följd av den ökade invandringen och en effekt av att befolkningen också efterfrågade en större bredd av organisationer för sina olika intressen, enligt Maktutredningen. Under 1990-talet tillsätts en demokratiutredning som presenterade sitt slutbetänkande under år 2000. I detta betänkande betonas och bekräftas ånyo föreningslivets roll i det svenska samhället, bland annat trycker man på föreningarnas roll i att engagera medborgarnas och därigenom vitalisera demokratin. Samtidigt är demokratiutredningen också tydlig med att Sverige står inför en delvis ny situation med den framväxande pluralismen i organisationslivet, vilket blir extra tydligt inte minst genom arbetssättet att under arbetet gång producera en mängd forskarantologier som belyser olika dimensioner (SOU 2000:1).

Mellan maktutredningen och demokratiutredningen tillsätts i början av 1990-talet en annan statlig utredning med titeln *Frivilligt socialt arbete* (SOU 1993:82). I denna sätter man i stället ljuset på de frivilliga krafterna utifrån deras roll och betydelse i välfärden, specifikt inom det sociala arbetet. I denna utredning behandlas såväl de enskilda frivilliga som den mångfald av organisationer ur civilsamhället som på olika sätt bedrev socialt inriktat välfärdsarbete. Detta intresse dyker också upp i andra sammanhang inom regeringskansli och statsförvaltning under den borgerliga regering som tillträder i början av 1990-talet. Det är också tydligt att just denna typ av initiativ för ideella krafter och idéburna organisationer inom välfärden expanderar sin andel inom civilsamhället under 1990-talet vilket även bidrar till ökad mångfald, dynamik och heterogenitet i organisationslivet (Wijkström och Einarsson 2006).

Efter valet 1991 tillträdde den borgerliga regeringen med Carl Bildt som statsminister. Det medförde bland annat en vilja att förändra relationerna mellan staten och organisationslivet. Det som av vissa parter hade uppfattats som en allt för intensiv och nära relation mellan den tidigare under många decennier socialdemokratiskt styrda staten och ett urval av de svenska folkrörelserna kritiserades alltmer. På samma gång lyftes under denna regering – bland annat inom ramen för den ideella beredning som tillsattes under civilminister Inger Davidssons ordförandeskap – idén om de ideella organisationerna tydligare fram som ett alternativ inom

välfärden. Den djupa ekonomiska krisen som drabbade Sverige under 1990-talets början föranledde också en översyn av de statliga bidragen till ideella föreningar, och regeringen väckte också den politiska frågan om de ideella organisationerna hade kommit att bli ”för beroende av offentliga medel”.

Det nära förhållandet mellan stat och ideella organisationer hade kritiserats framförallt från borgerligt håll sedan 1980-talet, som vi noterade tidigare. Ett statligt utredningsarbete vidtog, bland annat för att se över bidragssystemen, och inom detta lyfte man fram att de ideella organisationerna även skulle kunna ta över delar av offentlig verksamhet, till exempel inom välfärden (Statskontoret 2004). Detta hade tidigare också utretts redan i slutbetänkandet med titeln *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33–35) som kom som ett resultat av den dåvarande folkrörelseutredningen som sattes i mitten av 1980-talet. Till detta kom även en generell kritik av den offentliga sektorn och en politisk vilja att minska den offentliga sektorns roll som utförare av välfärd och öppna upp för privata alternativ. Det kom bland annat att resultera i just den ideella beredning inom den borgerliga regeringen och som mer specifikt handlade om hur den ideella sektorn skulle kunna ta över och bedriva offentlig verksamhet. Flera av de initiativ som påbörjades och diskuterades inom ramen för den ideella beredningen kom dock aldrig att genomföras då, i och med att Socialdemokraterna återtog regeringsmakten 1994.

Inom forskningen har vissa betraktare kommit att beskriva denna period som en period av uttunning eller åtminstone transformation av de tidigare starka nykorporativa relationerna mellan stat och organisationer (Lundberg 2012, Sjöstrand 2018). Uttunningen har beskrivits som i huvudsak driven av två fenomen. Dels den förändrade ’byterelationen’ mellan staten och organisationslivet, där förmågan att upprätthålla dessa bytesrelationer utmanades av utvecklingen hos organisationerna som inte längre kunde erbjuda lojalitet mot den förda politiken i samma utsträckning som tidigare. Dels drevs utveckling även av den politiska viljan hos den nya borgerligt styrda regeringen att distansera sig från de relationer som byggts upp av tidigare i huvudsak socialdemokratiskt styrda regeringar.

Successivt under 1990-talet omformades synen på relationen mellan civilsamhällets organisationer och staten. Studier har beskrivit det som att de tidigare korporativa täta relationerna luckrades upp till mer av pluralism, men också mer av informella och inte institutionaliserade påverkansprocesser i form av lobbyism (Hermansson 1999; Öberg et al 2011; Lundberg 2012). Om det civila samhällets organisationer tidigare hade beskrivits som att de hade varit inbäddade och nästan som en del av staten, skulle denna process kunna beskrivas som en form av ’urbäddning’. Organisationslivet gick från att enbart vara liktydigt med traditionella folkrörelser, med medlemsorganisationer på lokal, regional och statlig nivå till att allt oftare benämnas som ett civilsamhälle.

I detta avsnitt har vi lyft fram den ökade pluralism och organisatoriska mångfald som 1990-talet har medfört. Pluralism använder vi här för att beteckna en situation som är annorlunda än den nykorporatism som tidigare har dominerat det svenska samhällskontraktet, och det innebär att inga organisationer helt dominerar relationen till staten på bekostnad av andra organisationer. I relation till makt och organisationer har pluralismen ett tydligt ursprung i en amerikansk politisk kontext. Pluralismen har i detta sammanhang varit grunden för ett

demokratiskt inom vilka olika organisationer och intressen mer jämlikt bereddes möjlighet till inflytande över den förda politiken. Statens uppgift handlar i denna modell i stor utsträckning om att lyssna in så många olika förslag som möjligt (Naurin 2001, Lundberg 2015).

Empiriska studier har dock visat dels att vissa organisationer tenderar att ha mer inflytande än andra, även i mer pluralistiska system, dels att man från statens sida ofta ändå vill försöka styra organisationslivet i en bestämd riktning utifrån politiska mål (Smith och Lipsky 1992). Styrningen av organisationslivet kan ske på flera olika sätt. Den kan vara mer indirekt genom att endast organisationer med en viss organisationsstruktur är berättigade till bidrag, och den kan vara direkt genom att exempelvis ställa upp tydliga mål som ska uppnås med offentliga bidrag eller att rikta bidrag för att finansiera vissa typer av verksamheter. Styrningen kan också handla om hur formerna för bidragen och förväntningarna på vad olika bidrag och anslag ska kunna åstadkomma förändras. Studier har visat att såväl den indirekta som den direkta regleringen som omgärdar ideella organisationer har betydelse för vilken typ av organisationsliv som uppstår i samhället (Schofer och Gourinchas-Fourcade 2001).

Den svenska staten framstår här inte som något undantag. Snarare visar bland annat innehåll och syfte redan i offentliga utredningar som tillsätts i mitten av 1980-talet – till exempel *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33) samt *Mål och resultat: nya principer för det statliga stödet till föreningslivet* (SOU 1988:39) – på en önskan om att på olika sätt försöka styra de offentliga bidragen till organisationslivet. I detta avsnitt har vi pekat på att såväl civilsamhällets förändrade roll inom demokratin och det politiska systemet, som ett ökat intresse för och förväntningar på ideella eller idéburna aktörer inom välfärden, leder till en ökad pluralism i samhället och mångfald i det svenska organisationslivet.

5.2.1 Ombalansering av Arvsfondsverksamhetens hybridkaraktär

Som vi tidigare har noterat går Allmänna arvsfonden att betrakta som ett slags hybrid. Verksamheten är till viss del juridiskt fristående från staten till sin karaktär, även om dess administration länge har varit tätt kopplad till Regeringskansliet. Handläggningen av dess verksamhet sköts idag genom två olika statliga myndigheter. Allmänna arvsfonden ska uttryckligen förvaltas i separat ordning och inte blandas ihop med de statliga finanserna och de medel som utgör Arvsfonden är ämnade att användas endast för sådan verksamhet som det inte redan åligger stat eller kommun att finansiera via skattemedel. I slutbetänkandet av utredningen från 2002 om arvsfondsarbetets organisering uppmärksammar och sammanfattar utredaren den gentemot den statliga förvaltningen självständiga karaktären:

”Allmänna arvsfonden är en egen juridisk person [...] I likhet med stiftelser är den självägande. Arvsfondens avkastning får inte användas för att ersätta anslagsfinansiering av statlig verksamhet eller till att finansiera ordinarie kommunal verksamhet.” (SOU 2002:19, s. 80)

I den förordning som reglerar Allmänna arvsfondens handhavande (*Förordning (2004:484) om Allmänna arvsfonden*) förtydligar man också att Allmänna arvsfonden i vissa dimensioner ska betraktas som en stiftelse:

”Vid upprättandet av balansräkning, resultaträkning och noter ska Allmänna arvsfonden betraktas som en sådan stiftelse som tillgodoser sitt syfte genom att ur avkastningen lämna bidrag (avkastningsstiftelse).” (Förordning (2004:484) om Allmänna arvsfonden, 11 b §)

Redan tio år innan utredningen från 2002 publicerades, så presenterades i rapporten *Allmänna arvsfonden* (SOU 1992:120) slutbetänkandet för en annan statlig utredning som handlade om organiseringen av verksamheten kring Allmänna arvsfonden. Bakgrunden till arbetet beskrivs i betänkandet som Arvsfondens ändamålsbestämmelse vid flera tillfällen hade varit föremål för riksdagsbehandling.

” Med hänvisning till bestämmelsen i lagen, att medel ur fonden inte får lämnas för åtgärder som det åligger stat eller kommun att bekosta, har Socialutskottet [...] uttalat att det av regeringens redovisning för utdelning av fondmedel inte gått att helt klarlägga om utdelningen skett i överensstämmelse med ändamålsbestämmelsen.” (SOU 1992:120, s. 10)

Till hybridkaraktären bidrar alltså en ändamålsbestämmelse som förser Allmänna arvsfonden med ett stiftelseliknande attribut som, tillsammans med den självägande karaktären, ger Arvsfonden dess unika ställning. Att ändamålsbestämningen ges sådan vikt när riksdagens socialutskott implicit trycker på att regeringen bör följa den signalerar i sig en självständighet gentemot regeringen, som om det rörde sig om en stiftelsebildning. Fenomenet stiftelser för statlig verksamhet har varit föremål för omfattande utredningsverksamhet i samband med att Sverige fick en stiftelselagstiftning och själva fenomenet pekar på den gråzon som ligger mellan den offentligt reglerade verksamheten och den privaträttsliga sfären (Wijkström och Einarsson 2018). I betänkandet konstaterar utredaren vidare att allmänheten hade svårt att särskilja Allmänna arvsfonden från staten och menar att tydligheten bör öka genom att man informerar mer kontinuerligt.

”Allmänhetens kunskap om fondens ändamål och fondmedlens användningsområde varierar. Det är inte alltför ovanligt att allmänheten tror att fondens medel går in i statskassan och att presumtiva arvlåtare därför drar sig för att testamentera till fonden. Allmänheten bör därför ges kontinuerlig information om dels fondens struktur och ändamål dels vilka verksamhetsområden medlen används inom och vilka effekter användningen fått.” (SOU 1992:120, s. 105)

Utredaren menar också att nuvarande ordning bör kvarstå vad gäller att det är regeringen som har den övergripande beslutsrätten. Men man föreslår ändå förändringar som innebär att själva handhavandet av Arvsfonden bör få en mer självständig ställning gentemot Regeringskansliet genom att en Arvsfondsdelegation inrättas som mer självständigt får ansvara för utveckling av praxis samt redovisning och granskning av hur medlen har använts.

”Däremot bör beslutanderätten i alla arvsfondsärenden som typiskt sett inte kräver regeringens medverkan delegeras till en annan myndighet. Vi föreslår sålunda att en arvsfondsdelegation inrättas som blir en ny myndighet knuten till regeringskansliet med

Socialdepartementet som huvudman. Ansökningar om stöd ur fonden skall ställas till och beredas inom delegationen.” (SOU 1992:120, s. 11)

I förslaget ligger alltså en idé om ett slags ’armlängds avstånd’ mellan Regeringskansliet och administrationen av Allmänna arvsfondens frågor och verksamhet. Behovet av ökad tydlighet och en tydligare självständighet upprepas också i den statliga utredningen från 2002, som alltså tio år senare återigen handlar om den organisationsmodell som ska väljas för arbetet med Arvsfondsfrågor. I betänkandet från denna utredning skriver utredaren:

”Utredningen anser vidare att det ligger i linje med intentionerna bakom arvsfondslagen att den organisationsmodell som väljs för arbete med arvsfondsfrågor kan ge verksamheten en tydlig egen framtoning. Avsikten med detta är att bidra till att inte minst allmänheten blir medveten om vad Allmänna arvsfonden är, hur dess medel uppstår och hur medlen sedan används i förhållande till de ändamål som anges i arvsfondslagen. Detta skulle också understryka skillnaden mellan arvsfondsmedel och anslagsmedel.” (SOU 2002:19, s. 100)

Det är alltså igen behovet av en ökad tydlighet gentemot allmänheten som anges som ett av huvudskälen till den nya ordning som föreslås. Men även den flexibilitet och förmåga som har kännetecknat verksamhetens tidigare organisering lyfts fram som något som man menar att det är värt att försöka bevara även i den nya organiseringen. Utredaren hänvisar i detta till ett förslag som Riksdagens revisorer har lämnat till riksdagen för hur de menar att organiseringen av arbetet kring Arvsfonden skulle kunna se ut och lyfter fram just dessa speciella drag:

”Revisorerna föreslår i sitt slutliga förslag till riksdagen att en myndighet skall ansvara för samtliga de myndighetsuppgifter som rör arvsfonden samt att regeringen överväger att placera denna myndighet utanför Regeringskansliet. [...] Vid utformningen av myndigheten bör särskilt eftersträvas att ta till vara den typ av flexibilitet och öppenhet för nya projekt och verksamhetsidéer som finns hos Arvsfondsdelegationen. Arvsfondens unika ställning bör dessutom bestå.” (SOU 2002:19, s. 96)

Nu blir det inte den modell med en enda myndighet som Riksdagens revisorer föreslår som man till slut väljer, utan en tudelad lösning som gäller än idag. Kammarkollegiet ansvarar i detta upplägg för att sköta och förvalta Arvsfondens ekonomi, medan Arvsfondsdelegationen – med hjälp av ett särskilt inrättat kansli – är den myndighet som ansvarar för det omfattande berednings- och uppföljningsarbete som omgärdar den projektverksamhet i framförallt det civila samhället som finansieras med Arvsfondens medel.

Vi lägger i detta avsnitt extra uppmärksamhet på just organiseringen av Arvsfondsarbetet. Vi gör det eftersom vi menar att dessa förändringar i sig ligger i linje med den trend mot avkorporatisering – uttunning eller urbäddning – som genomsyrar statsförvaltningen i denna ’tredje generation’ av politik och statsförvaltning som kännetecknar decennierna kring millenniumskiftet, som vi också har berört tidigare i kapitlet. I samma anda menar vi att man också bör förstå den tydligare koppling av bidragen till det civila samhällets organisationer som mottagare (till skillnad från kommuner som mottagare, vilket var vanligt tidigare) som har införts under perioden och som vi pekar på i andra delar av rapporten.

I nästa avsnitt sätter vi ljuset på just förändringen av de ekonomiska relationerna mellan staten och civilsamhället, med fokus på de statliga bidragen, eftersom dessa dels påverkar det

organisationsliv som använder sig av Arvsfondens medel för sina projekt, dels mer direkt påverkar den Arvsfondspraktik.

5.3 De statliga bidragssystemen (målstyrning, resultatmätning, 'marknad')

Förutom den pågående utvecklingen för civilsamhället 'från röst till service' och den redan nämnda 'omvända samtalsordningen' i relationen till staten ser vi också att de ekonomiska relationerna mellan stat och civilsamhälle hamnar i rampljuset. Det verkar som om den ekonomiska krisen under 1990-talet öppnar för en närmast kontinuerlig översyn och statlig utredningsverksamhet av de olika formerna av bidrag, anslag och ersättningar till det civila samhällets organisationsliv under de kommande decennierna. I samband med den ekonomiska krisen väcktes också den grundläggande frågan till liv om huruvida ideella organisationer hade kommit att bli för beroende av offentliga medel, framförallt av bidragen.

I en genomgång som Danielson et al (2009) gör av offentliga bidrag till ideella organisationer konstaterar de också att det ofta saknas tydliga indikatorer eller mål att utvärdera insatserna mot. De formuleringar som de offentliga anslagsgivarna ställer upp innehåller ofta vagt formulerade målsättningar. Det kan därmed vara svårt för mottagarna att veta vilka krav som ställs på dem för att deras insatser ska utvärderas positivt.

Författarna lyfter också fram att utvärderingarna ofta baseras på tämligen ensidiga utsagor om bidragens effekter från enbart ideella organisationer. För att kunna göra starkare utsagor bör därför utvärderarna samla in material och underlag från flera olika parter, och inte bara från de ideella organisationerna själva. Författarna poängterar att utvärderingar som främst inhämtar information från de ideella organisationerna nästan bara kan uttala sig om eventuella effekter på och inom organisationerna. Rimligtvis har de ideella organisationerna intresse av att förmedla bilden av att bidragen har haft avsedd effekt. För att kunna avgöra om det stämmer behöver materialet komma från fler instanser. Danielson et al (2009) avslutar sin rapport om kunskapsläget genom att ge ett antal rekommendationer för hur utvärderingar bör genomföras. Genom att följa dem blir det möjligt, menar författarna, att utvärdera stödets effekter på de ideella organisationernas aktuella verksamhet.

Det är tydligt i en annan analys av den mängd av rapporter och utredningar från ett flertal olika aktörer i den statliga sfären rörande de ekonomiska förutsättningarna för organisationerna att en rad nya metoder och synsätt får fäste. Både målstyrning och resultatmätning dyker exempelvis upp i det nya språkbruket som omgärdar bidragsgivningen till organisationslivet (Sjöstrand 2018). Såväl formerna för som själva existensen av offentliga bidrag till det civila samhällets organisationer befinner sig under återkommande granskning och debatt under den studerade perioden. I en strid ström av statligt initierade utredningar och rapporter framträder ett antal konkurrerande eller överlappande idétraditioner.

De två parallella tendenserna i den statliga förvaltningen mot å den ena sidan mer rationalistiska modeller och å andra sidan ökade inslag hämtade ur ett marknadstänkande och visioner om konkurrens, kommer dock att dominera utvecklingen inom det ekonomiska området (Wijkström et al 2004).

Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att också tidigare dominerande idéer och tankar om organisationslivets betydelse som demokratiskola för medborgarna eller som viktiga inslag i den demokratiska styrningen av stat och kommun även fortsatt kommer att lyftas fram under perioden. Men det sker inom andra delar av det statliga utredningsväsendet. Den demokratiutredning som presenterade sitt slutbetänkande i början av 2000 – *En uthållig demokrati!* – är ett tydligt sådant exempel, där grundläggande element ur den tidigare folkrörelsepolitiken fortfarande står centrala, samtidigt som den ökade pluralismen och växande mängden av intressen tydligt också uppmärksammas (SOU 2000:1). I denna andra typ av utredningar ägnar sig utredarna dock i mycket begränsad omfattning åt ekonomiska frågor som till exempel rör utformningen och inriktningen för de statliga bidragssystemen och deras konsekvenser för organisationerna.

Dessa två olika spår verkar därmed i mångt och mycket leva ett slags parallella separata liv i den pågående debatten och utredningsverksamheten under perioden. Samtidigt är förstås den samlade effekten och konsekvenserna förstås i högsta grad relevanta för civilsamhällets organisationer – och därmed också för den omfattande projektverksamhet som bedrivs med medel ur Arvsfonden.

5.3.1 Rationalitetstankar och marknadsmodeller

Mot slutet av 1980-talet och början av 1990-talet fanns det, utifrån olika utgångspunkter, en samstämmighet kring behovet av att reformera den offentliga sektorn med hjälp av införandet bland annat av idéer hämtade från näringslivet som målstyrning och ständiga uppföljningar av den egna verksamheten. Inom forskningen om den offentliga förvaltningen kom dessa idéer om hur den offentliga sektorn skulle reformeras utifrån principer hämtade från näringslivet att betecknas som *New Public Management*. En viktig komponent i detta nya synsätt handlar om att med hjälp av marknadsmodeller öppna upp delar av sådan verksamhet inom vilken den offentliga sektorn tidigare har haft en monopolposition för andra aktörer, till exempel ideella organisationerna, vilket får effekter också på synen på och stödet till dessa.

Som en illustration av utvecklingen pekas det till exempel i en rapport från Statskontoret från 2004 på att behovet av utvärderingar av bidrag ökar i takt med att de ideella organisationerna förväntades kunna tillhandahålla olika former av mer reguljära tjänster och verksamheter, bland annat med stöd av de statliga bidragen (Statskontoret 2004). I flera av de utredningar som handlade om stöd till ideella organisationer under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet uttryckte man, oberoende av regering, ett behov av att utvärdera och följa upp hur de ideella organisationerna använde sig av de statliga bidragen.

De olika utredningarna pekade vidare på att de offentliga bidragen ofta saknat övergripande samordning i relation till varandra. I vissa fall ingick detta som en utgångspunkt för några av utredningarna, och man menade i förlängningen att bidragsgivningen därmed var mindre effektiv från det offentligas synpunkt (se till exempel Statskontoret 2004). Liknande förslag hade redan tidigare kommit från Statskontoret, som i en utredning från 1991 föreslog att det borde finnas ökade möjligheter att följa upp användningen av bidrag till ideella organisationer och att de politiska beslutsfattarna (framförallt riksdag och regering) borde ställa upp tydliga och rangordnade mål för de statliga bidragen. Mål som sedan skulle kunna följas upp.

En rationalitetstanke kommer tydligt att genomsyra den offentliga sektorns styrning under den period det gäller (Sundström 2003), vilket successivt slår igenom också i relationerna till det civila samhället. Tillsammans med införandet av målstyrning på bred front inom offentlig sektor och statlig förvaltning kom denna rationalitetstanke att känneteckna utvecklingen inom statsapparat och offentlig sektor från 1980-talets slut och framåt. Den nya styrmodellen var först och främst tänkt att omfatta den svenska statens egen förvaltning och den offentliga sektorns olika styrnivåer, om vi lyssnar till en bedömare som Göran Sundström:

”Den styrmodell jag beskriver [...] har varit avsedd att användas i olika relationer inom den statliga sektorn. Den har setts som ett instrument för myndigheternas interna styrning. Den har också varit ämnad att omfatta relationerna mellan regering och myndigheter. Under de allra senaste åren har den också kommit att omfatta relationen mellan riksdag och regering.” (Sundström 2003:10)

I en analys av ett antal olika idétraditioner och tankemodeller som förekommer i den statliga bidragsgivningen till det civila samhällets organisationer framträder en utveckling som ligger väl i linje med detta och som har bäring också för Allmänna arvsfondens projektverksamhet. Analysen görs av en grupp forskare på uppdrag av Statskontoret och deras rapport publiceras sedan av Socialstyrelsen (Wijkström et al 2004). I rapporten sammanfattas den pågående utvecklingen inom den statliga administrationen och förvaltningen på följande sätt:

”Man får en bild av en aktör (staten) som, mer eller mindre framgångsrikt, är fullt upptagen med att försöka koordinera sina egna olika (kropp)sdelar. Statsapparaten vinglar omkring i sina försök att hitta (eller bestämma sig för) styr- och kontrollsystem för [att] regering och departement ska kunna styra verksamheten vid de olika verken och myndigheterna. Rapporter och studier med talande titlar som *’Stat på villovägar’* [...] eller *’Att snubbla in i framtiden’* [...] pekar på problematiken.” (Wijkström et al 2004:11, vår kursivering)

De nya modeller som utvecklas under 1990-talet för att styra myndigheter och förvaltning fortplanter sig dock utåt i systemet och kommer att spilla över också på statens relationer till det civila samhället och dess organisationsliv. I denna process kan vi se att element hämtade ur två olika basidéer – dels den rationalitetstanke som vi redan diskuterat inledningsvis i det här kapitlet, dels framväxten av en konkurrensideologi eller marknadsvision – vävs samman. Visionen om konkurrens och marknadsreformer (Lundqvist 2003) handlar bland annat om att olika former av verksamheter i offentlig regi eller under offentlig kontroll betraktas som om de vore, eller borde vara, producerade och tillhandahållna på något slags marknader eller åtminstone marknadsliknande arenor, med olika former av valmöjligheter för användarna och

inslag av beställar- och utförarmodeller (Forssell 1999, Blomqvist 2004). Lundqvist beskriver hur denna nya ideologi får fäste i Regeringskansliet:

“Från mitten av 1980-talet gjorde [...] konkurrensideologin en överraskande stark comeback, inte minst inom finansdepartementet. Tron på konkurrensen tycks sedan ha överlevt 90-talskrisen och kommit ut starkare än någonsin. I början av 2000-talet kan socialdemokratisk ekonomisk politik sägas stå på ekonomisk liberal grund.” (Lundqvist 2003:166)

I inledningen till den tidigare refererade studien av idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till den ideella sektorn konstateras att, i en parallell till utvecklingen som skisseras ovan, samtalet om den ekonomiska styrningen och kontrollen av staten och den offentliga förvaltningen under efterkrigstiden har påverkats och präglats av två olika men samverkande processer.

“Dels har vi införandet av olika [...] rationalistiska modeller. Dels har vi framväxten av en konkurrensvision. Båda dessa processer har kraftigt kommit att påverka stat och offentlig sektor under de senaste decennierna. I ett andra steg har dessa modeller även kommit att börja påverka statens externa relationer. Därmed har också stödet och bidragen till organisationerna i det civila samhället kommit att påverkas.” (Wijkström et al 2004:10)

Vi ser hur införandet av krav på mål- och resultatstyrning av bidragen kom att ske ungefär samtidigt som synen på relationen mellan ideella organisationer och staten förändrades. En bild som framträder är att organisationerna i allt högre utsträckning ses som utförare åt den offentliga sektorn av olika verksamheter och tjänster, samtidigt som kraven på att bidragen ska styras och effekterna mätas tilltar. Denna bild kan ställas i kontrast till den bild som tidigare under 1900-talet gick ut på att man primärt betraktade de ideella organisationerna som förespråkare för och bärare av olika intressen, eller möjligen som organisatörer av medborgarnas fritid, och för detta var förtjänta av de statliga bidrag som de uppbar.

Detta är en tyngdpunktsförskjutning av förväntningarna på vad det svenska civilsamhället ska vara och göra som uppmärksammades redan i mitten av 1990-talet av Lundström och Wijkström (1995). Utvecklingen beskrevs då som den rörelse 'från röst till service' vilket vi också har pekat på tidigare i rapporten (se även Lundström och Wijkström 2012). Effekterna av denna utveckling visar sig även i den förändrade balansen och sammansättningen – när det gäller verksamhetsvolym och mängden anställda – av det svenska civilsamhället och dess organisationsliv under perioden 1992–2002 (Wijkström och Einarsson 2006).

5.4 Effekterna för Allmänna arvsfonden och projektverksamheten

En viktig del av vårt arbete har handlat om att identifiera dragen i den tredje generationens Arvsfondspraktik som vägleder de cirka 2000 Arvsfondsprojekt som omfattas av de externa utvärderingarna. Under den period som vi fokuserar på pågår och avslutas samtidigt ett antal statliga utredningar kopplade till rollen och förutsättningarna för civilt samhälle, föreningsliv och folkrörelser i Sverige. I förra avsnittet redogjorde vi för en mer generell utveckling av den

statliga bidragsgivningen och synen på styrning och kontroll av denna verksamhet från statens sida. I detta avslutande avsnitt ligger fokus på att spåra vilka konsekvenser utvecklingen får för Allmänna arvsfonden och mer specifikt för den projektverksamhet som finansieras med medel ur Allmänna arvsfonden.

5.4.1 Krav på form respektive innehåll i den statliga bidragsgivningen

Generellt handlade en stor del av den tidigare statliga bidragsgivningen till organisationslivet om att man ville ge bidrag för en speciell form av organisering, nämligen den demokratiska folkrörelseformen. I denna övergripande reglering av bidragen preciserades detta ideal ofta i specifika krav på omfattningen eller storleken på organisationerna (sett till medlemsantalet som skulle vara högt), på organisationens och medlemskårens utbredning över landet (som skulle vara så utbredd som möjligt), samt krav på formella möjligheter i organisationen till inflytande från dessa medlemmar. Det specificerades ibland också att organisationerna var tvungna att ha funnits under ett visst antal år för att komma ifråga för bidrag.

De statliga bidragen till organisationer verksamma inom området funktionsnedsättningar gjordes om under början av 2000-talet, och erbjuder ett illustrativt exempel. Kraven som dessa organisationer ska uppfylla för att komma i fråga för de statsbidrag som fördelas via Socialstyrelsen gör att dessa organisationer bör likna en traditionell folkrörelseorganisation. De krav som nämns i förordningen från Socialstyrelsen (2009) handlar bland annat om att organisationen ska: (i) ha en geografisk spridning i minst 10 län; (ii) ha ett medlemstal som överstiger minst 500 medlemmar; (iii) ha varit verksamma minst två år; (iv) ha stadgar, samt (v) vara partipolitiskt och religiöst obundna.

I många fall handlade det om rena förenings- eller organisationsbidrag, men där själva formen för verksamheten alltså var relativt tydligt bestämd. Ofta vävs krav på form och målgrupp samman i bidragsgivningen, vilket går igenom också i regleringen av vilka som kan få medel från Allmänna arvsfonden. Till exempel följer denna typ av folkrörelsekriterier med även i andra former av bidrag och vi ser det i formuleringar om demokratisk organisering som också gäller för Arvsfonden. I Statskontorets (2004) utredning av statliga bidrag till ideella organisationer konstaterar man att det finns en mängd olika former för bidragen. De menar att de kunde identifiera fem olika huvudkategorier av bidrag som organisationerna kan erhålla:

- organisationsbidrag
- verksamhetsbidrag
- uppdragsersättning
- projektbidrag
- anläggningsersättning

De olika typerna av bidrag skiljer sig åt i vilken typ av aktivitet de är ämnade att stödja och vilken typ av bidrag som organisationerna får kan också vara betydelsefullt för vilken typ av effekter som kan förväntas. Den typ av bidrag som är aktuella från Allmänna arvsfonden rör

först och främst projektbidrag och anläggningsersättning. Organisationsbidrag lyfts ofta fram som viktiga för organisationen internt, medan projektbidrag snarare syftar till att ge effekter i det omgivande samhället, enligt Danielson et al (2009). Det kan därför finnas en viss spänning ur de mottagande organisationernas perspektiv. Det finns nämligen en risk för att man anpassar den interna verksamheten som planeras för att bli mer framgångsrika i att attrahera projektbidrag. Men samtidigt lyfts ofta organisationsbidrag fram som den typ av bidrag som bäst gagnar den egna organisationen, eftersom det stödjer den löpande verksamheten (Danielson et al 2009, Johansson 2001).

Sedan tidigare har förstås också stöd eller bidrag funnits för vissa typer av verksamheter som är extra värdefulla samt för vissa typer av målgrupper som det har varit extra viktigt att stödja. Till exempel behandlas ett förändrat stöd till organisationerna inom funktionshinderområdet mer specifikt, vilket direkt berör en av Arvsfondens målgrupper (Nordfeldt och Söderholm 2001) och i andra utredningar behandlas de statliga bidrag som går till ideella organisationer bildade på etnisk grund (till exempel Ds 2003:10). Ett annat exempel är den SOU från 2017 som handlar om ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende där man noterar att det civila samhället sedan början av 1970-talet bedrivit riktad stödverksamhet för våldsutsatta kvinnor och deras barn, men att alltför många kommuner har kommit att utveckla skyddade boenden i egen regi.

”I en del kommuner är läget dock fortfarande sådant att en ideell kvinnojour ger det enda målgruppsanpassade stöd som är tillgängligt för våldsutsatta kvinnor och deras barn. Socialnämndens ansvar för brottsoffer har vid ett antal tillfällen förtydligats. Trots dessa förtydliganden har kommuner då liksom nu subventionerat socialtjänst med föreningsbidrag. Föreningsbidrag syftar primärt till att underlätta för olika organisationer i det civila samhället att bedriva sin verksamhet (t.ex. lokala idrottsföreningar eller scoutkårer), inte till att tillgodose kommunens behov av att utföra en viss tjänst som socialnämnden har ett rättsligt ansvar för. (SOU 2017:12, s. 314)

Gränsen för var ansvaret går för offentlig sektor respektive civilsamhälle befinner sig under kontinuerlig förhandling, vilket också märks i den statliga bidragsgivningen, som ovan. Efter decennier av expansion och utvidgning av välfärdsstaten under stora delar av 1900-talet, där i många fall aktörer ur det civila samhället har gått för och visat vägen genom att bedriva innovationsarbete eller sätta upp modellverksamhet förefaller det inte längre lika självklart att dessa nya verksamheter ska flyttas över till den offentliga sektorn, vilket också några av de externa utvärderarna av Arvsfondsprojekten har uppmärksammat.

5.4.2 Ökade inslag av krav på mål- och resultatuppföljning

Utöver kriterier för verksamhetens organisering eller krav på att bidragen når specifika grupper av medborgare ser vi att ett av de mest centrala nya inslagen under perioden handlar om att också det civila samhällets organisationsliv bör vara föremål för målstyrning och olika former av effekt- eller resultatuppföljning, om organisationen uppbär någon form av statliga bidrag. Det finns en sammanställning av utvärderingar av stöd till ideella organisationer, som

togs fram på uppdrag av dåvarande Ungdomsstyrelsen. I den konstaterar Danielson et al (2009) att det generella kunskapsläget om vilka effekter det offentliga stöd till ideella organisationer har är svagt.

Vidare konstateras det att trenden av mål- och resultatstyrning av offentliga stöd riktade till ideella organisationer kom att öka under 1980-talet och 1990-talet. Sedan mattades den av under 2000-talet, enligt författarna, när styrningen mot resultat blev mindre tydlig (Danielson et al 2009). Statskontoret (2004) genomförde en tidigare utredning av de statliga bidragen till ideella organisationer där utredarna beskrev utvecklingen mot en ökad resultatstyrning av bidragen enligt följande:

”Med regeringens tillkännagivande i 1995 års budgetproposition att den avsåg att inleda ett arbete för att öka resultatstyrningen av bidragen till föreningslivet inleddes en process som delvis kan sägas pågå fortfarande. Rapporten Resultatstyrning av Föreningsbidrag förordade en nivåanpassad resultatstyrning efter bidragsform. Ambitionen är här tydlig att stärka resultatstyrningen. Enskilda bidrag som setts över efter att denna rapport lagts fram visar också tydliga spår av denna ambition. Exempel på detta är statsbidragen till vissa organisationer inom det sociala området.” (Statskontoret 2004:33)

Under den period för vilken vi analyserar de externa utvärderingar av projekt som genomförs på Arvsfondsdelegationens uppdrag ökar alltså tydligt ambitionerna att försöka målstyra de statliga bidragen till organisationslivet. Redan i SOU 1988:39 formuleras kraven tydligare på att mottagande organisationer ska uppfylla mål och redovisa hur de har använt de offentliga bidragen. Redan titeln på slutbetänkandet – *Mål och resultat: nya principer för det statliga stödet till föreningslivet* – är talande för den nya inriktningen. Utredaren skriver:

”Anslagen bör utformas så att information om resultat och effekter kan återföras till statsmakterna. Bidragsgivningen bör utgå från konkreta målformuleringar och resultatbeskrivningar. Resultaten ska kunna utvärderas i treårsperioder.” (SOU 1988:39, s.10)

Denna nya inriktning blir kanske som tydligast i titeln för ett betänkande som handlar om bidrag till några av de organisationer som är verksamma inom det sociala området: *Vad får vi för pengarna? Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området* (SOU 1998:38). Men redan tio år tidigare, i det tidigare refererade betänkandet från 1988 (*Mål och resultat: nya principer för det statliga stödet till föreningslivet*, SOU 1988:29) utvecklades alltså synen på att bidrag till ideella organisationer bör ha konkreta mål som går att följa upp. Inriktningen fortsätter i senare statliga utredningar och i till exempel betänkandet *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66) behandlas bland annat ekonomiska förutsättningarna och de statliga bidragen för föreningslivet.

Den utredning som leder fram till detta slutbetänkande (SOU 2007:66) tillsätts ursprungligen av en socialdemokratisk regering men övertas sedermera av den borgerliga regeringen som därefter kommer till makten. Denna borgerliga regering kommer också att lägga fram en proposition med titeln *En politik för det civila samhället* (Prop. 2009/10:55) med liknande formuleringar när det gäller förväntningarna på mål och resultat i bidragsgivningen.

Riksdagen bifaller propositionen som därmed ersätter den tidigare folkrörelsepolitiken och dess mål och blir den nya ramen för politikområdet.

I betänkandet *Rörelser i tiden* (SOU 2007:66) behandlar utredaren bland annat föreningslivets ekonomiska förutsättningar och de statliga bidragen till föreningslivet. Till de statliga bidragen till ideella organisationer räknar utredningen in den fördelning av medel som sker via Allmänna arvsfonden (SOU 2007:66, s. 98). I utredningens betänkande slogs ett antal grundläggande principer fast för vad som bör gälla den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer. Dessa principer lyder i punktform (SOU 2007:66, s. 109):

- Övergripande mål/syften ska finnas för alla bidragsformer
- Mätbara mål ska finnas för alla bidrag utom för organisationsbidrag
- God ekonomisk redovisning ska vara ett självklart krav
- Det ska vara olika återrapporteringskrav för olika bidragsformer
- Bedömning av resultat/effekter ska göras för alla bidragsformer
- Oberoende utvärderingar ska genomföras.

De principer för målstyrning och uppföljning av offentliga bidrag till ideella organisationer som presenterades under 1980-talet verkade således ännu ligga fast två decennier senare, samtidigt som också kravet på oberoende utvärderingar uppmärksammas.

Det ökade behovet av mål- och resultatstyrning kommer även att slå igenom i den tidigare refererade utredningen som handlade om organiseringen av arbetet kring Arvsfonden (SOU 1992:120). I det betänkande som följer på detta utredningsarbete menar man dels att det är organisationerna själva som inte har lyckats redovisa till exempel effekterna av verksamheten till beslutsfattarna. Dels menar utredaren att Arvsfondsdelegationen bör vidareutveckla metoder för att utvärdering och effektmätning utifrån de övergripande målen och syftena.

”Organisationerna och föreningarna har heller inte på ett klart och tydligt sätt lyckats redovisa för beslutsfattarna betydelsen, omfattningen och effekterna av den verksamhet de bedriver. Om organisations- och föreningslivet ska kunna påräkna ett bibehåll och kanske förstärkt statligt stöd är det därför angeläget att organisationerna och föreningarna själva bättre förklarar sina mål samt de resultat som uppnås med den verksamhet de bedriver.” (Allmänna arvsfonden, SOU 1992:120, s. 34)

Utredaren pekade i betänkandet på att Arvsfondsdelegationen behöver utvärdera de bidrag som delas ut ur Arvsfonden. Man lyfte i detta betänkande också särskilt fram tanken att kraven på att bidragen till ideella organisationer ska uppnå resultat borde förtydligas:

”Arvsfondsdelegationen bör utveckla metoder för utvärdering och effektmätning utifrån övergripande mål och syften. Däremot anser vi att arvsfondsdelegationen inte skall ta på sig uppgiften att den vara som generellt följer upp och vidarebefordra projektresultat och utvecklingsarbeten. En sådan uppgift skulle vara alltför resurskrävande. Delegationen bör emellertid följa upp specialsatsningarnas resultat och effekter samt sprida erfarenheterna till dem [som] berörs.” (SOU 1992:120, s. 106)

Vi kan alltså finna spår i direktiven för Arvsfondsverksamheten från det omfattande statliga utredningsarbetet som har bedrivits. Det gäller såväl form som innehåll för verksamheten,

men också principerna för hur verksamheten ska följas upp. Extra tyngd och uppmärksamhet läggs under perioden på att koppla verksamheten till målstyrning och olika former av resultat- och effektoppföljning, vilket också delvis kommer att genomsyra den praktik som kännetecknar Arvsfondsarbetet under denna period.

I det följande kommer vi att visa att också tre andra typer av frågor får genomslag eller förtydligas i Arvsfondsverksamheten, vilket får konsekvenser både för hur vi ska betrakta vad som är nyttan med verksamheten och för hur relationen mellan samhällsmedborgarskapet och målgrupperna utvecklas. Ingen av dessa frågor är helt ny utan ansluter på olika sätt till tidigare praktikgenerationer. I sättet som frågorna uttrycks och integreras in i den pågående verksamheten menar vi dock ansluter väl till tredje generationen av Arvsfondspraktik. De frågor som vi identifierar handlar konkret om (i) ett växande utrymme för *postmateriella värden* i projektverksamheten, (ii) förtydligade förväntningar på *samverkan och förnyelse*, samt (iii) krav på ökad medverkan och ett större reellt inflytande i verksamheten från *forskare och experter* av olika slag.

5.4.3 Växande roll för postmateriella värden i projektverksamheten

Forskare som Ronald Ingelhart (1997) har argumenterat för att när hotet att dö av svält inte längre förefaller realistiskt för befolkningen i ett land, kan en värderingsförskjutning inträffa. Prioriteringar som rör materiell trygghet och säkerhet kan då få träda tillbaka för viljan bland medborgarna att ge uttryck för egna åsikter eller behovet att bli lyssnad till. Värderingar som inte är kopplade till den materiella tryggheten kallas för postmateriella värderingar. Utifrån denna typ av värderingsteorier menar man att samhällen utifrån postmateriella värderingar också prioriterar nya politiska frågor såsom miljö och särskilda målgruppers rättigheter. Det kan till exempel handla om ett ökat fokus på jämställdhet mellan könen eller en förändrad syn på homosexualitet.

Ett sätt att betrakta utvecklingen i Sverige under 1990-talet och framåt är att nya frågor, som just kan betecknas som postmateriella uppmärksammas i olika satsningar också inom ramen för nya politikområden. Det handlar då bland annat om frågor som rör minoriteters rättigheter och identitet. Under 1990-talet kom särskilt också frågor som rör diskriminering och främlingsfientlighet att uppmärksammas politiskt. Det är tydligt utifrån de externa utvärderingar av projektportföljen som vi har studerat att just denna typ av grupper och frågor är viktiga inslag bland de nya Arvsfondsprojekten. I och med detta ökar också inslaget bland utvärderarna av forskare som är engagerade i och har kunskap om dessa frågor och grupper.

Även på ett mer generellt plan ser vi att det civila samhällets organisationer som arbetar för eller utifrån dessa postmateriella värderingar är en viktig för det omgivande samhället och därmed också för civilsamhällets övriga organisationsliv. Dessa krafter omsätts på olika sätt i krav på policymål och liknande när det gäller till exempel bidragen för organisationer i andra delar av civilsamhället.

En fråga som till exempel lyftes under perioden var hur man skulle kunna ställa krav på att ideella organisationer aktivt ska integrera ett jämställdhetsperspektiv i sitt arbete. Så föreslås till exempel i betänkandet *Kvinnors organisering* (SOU 2004:59) ”att alla organisationer som uppbär statsbidrag skall arbeta aktivt med jämställdhet. Enligt betänkandet måste ett ’jämställdhets- och könsperspektiv tydligare integreras i folkrörelsepolitiken och i den statliga bidragsgivningen’” (refererat i SOU 2007:66, s. 211). En av de senaste utredningarna i raden – *En arvsfond i takt med tiden* – behandlar mer specifikt de medel från Allmänna arvsfonden som delas ut. I uppdraget för denna utredning handlade det bland annat om ”hur ett villkor kan utformas som säkerställer att enbart organisationer som i sin verksamhet respekterar värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle kan få stöd” (SOU 2018:70, s. 11).

Några av utvärderingarna av Allmänna arvsfondens satsningar som denna studie bygger på har haft i uppdrag att utvärdera de projekt som genomförts inom ramen för regeringsbeslut om satsningar där särskilda medel har avsatts ur Arvsfonden. De särskilda satsningarna går därför att tolka som en annan form av statlig styrning av hur resurser ur Allmänna arvsfonden ska användas. Ett sådant exempel är den satsning som emanerar ur en nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering. I handlingsplanen, som alltså kopplas till beslut om att avsätta särskilda medel ur Allmänna arvsfonden för detta område, hänvisar man bland annat till behovet av att öka medvetenheten kring dessa frågor hos befolkningen, och menar att särskilda satsningar bör riktas mot barn och unga.

Till just denna särskilda satsning knöts även en speciell arbetsgrupp med syfte att stödja Arvsfondsdelegationen i arbetet. Som bakgrund till regeringens satsning hänvisade de till Europeiska Unionens år mot rasism 1997 samt den satsning som tidigare hade gjorts på Forum för levande historia. Vidare hänvisade de till de nya diskrimineringsgrunderna i lagstiftningen. I handlingsplanen lyfter initiativtagarna fram att denna politik förverkligas konkret på den lokala nivån och man trycker även på att föreningslivet har en viktig roll att fylla (Skr 2000/01:59, s. 5). Syftet med handlingsplanen var att ”mobilisera hela samhället” i arbetet mot diskriminering utifrån etnisk, religiös eller sexuell läggning (Skr 2000/01:59, s. 6).

5.4.4 Tydligare förväntningar på samverkan och förnyelsearbete

Förutom de nya principerna kring styrning som har inspirerats av modeller och tankesätt som har hämtats ur näringslivet kom även andra former för genomförande av politik att tillämpas under perioden. Utvecklingen har beskrivits som ett steg bort från den klassiska, hierarkiska regelstyrningen till mer av samverkan i olika nätverk mellan olika utförare. Dessa utförare kan vara offentliga myndigheter, vinstdrivande företag eller idéburna aktörer ur det civila samhället, en typ av blandning som också Montin (2010) menar har kommit att känneteckna ’den tredje generationens statliga politikområden’.

Denna utveckling har i andra sammanhang ofta betecknats som en övergång *från government till governance*. Det klassiska *government*-idealet betecknar en hierarkisk organisering där

beslut implementeras enligt en hierarkisk kedja av beslutsfattare och sammanlänkade utförare. *Governance*-idealet beskrivs i stället som en mindre hierarkisk ordning där aktörer tillsammans försöker genomföra politik, och där styrningsprinciperna därmed inte kan vara lika hierarkiska.

Den statliga utredning som utmynnande i betänkandet *Vad får vi för pengarna?* hade i uppdrag att se över de statliga bidragen till organisationer som specifikt verkade inom områdena alkohol och narkotika, utsatta barn och deras familjer samt våld mot kvinnor. I direktiven till utredningen betonade man även att stödet skulle konstrueras på så sätt att organisationerna uppmuntrades till förnyelsearbete och samverkan, till exempel med aktörer ur den offentliga sektorn. Också enligt Socialstyrelsens föreskrifter från 2009 (SOFs 2009:8) ska de organisationer som samverkar med andra organisationer eller offentlig förvaltning få extra stöd.

Dessa idéer blir tydliga i andra former och försök till samverkan och partnerskap som också växer fram på olika håll under perioden, inte minst på kommunal och regional nivå. De dyker som idéer och förslag till nya kriterier även upp i några de utredningar och översyner som handlar om den statliga bidragsgivningen till civilsamhällets organisationer. Internationellt blir liknande tendenser och tankegångar tydliga i de initiativ till Privat–Public Partnerships som tas. De framträder också i de förväntningar på civilsamhället och den 'tredje sektorn' på EU-nivå som handlar om att dessa organisationer ska fungera som ett slags 'sociala entreprenörer' för att utveckla offentlig sektorns verksamhet. Till viss del kommer dessa idéer även att influera den tredje generationens Arvsfondspolitik.

Samtidigt kan det vara värt att beakta att också kritik mot kravet på att projekten ska vara nyskapande har framkommit. I en senare utredning (SOU 2016:13, s. 216) beskrivs till exempel Arvsfondens kriterier för vilka som kan ansöka om stöd från fonden fram som för snäva. I betänkandet för det även fram förslag om att bredda gruppen av destinatärer som skulle ha möjlighet att söka medel. Utredaren lyfte även fram att kravet på att verksamheten ska vara nyskapande för att kunna få stöd kan fungera som en onödig begränsning av vilka projekt som kan beviljas bidrag. Kravet medför också en risk för att beprövade metoder inte beaktas tillräckligt och att långsiktiga verksamheter inte kan finansieras med denna typ av projektmedel.

5.4.5 Expertkunskap för att formulera, genomföra och bedöma projekten

Avslutningsvis vill vi uppmärksamma ett spår som vi menar framträder i verksamheten och det handlar om till synes förstärkta rollen för forskare och experter i såväl genomförande som bedömning av projekten. Det skulle krävas mer underlag och analys för att kunna säga något mer exakt om eventuella förändringar sedan tidigare Arvsfondspraktiker, men utifrån det begränsade material vi har tillgång till är ändå den känsla vi får att inslaget av högre formell kompetens och expertkunskap har ökat i verksamheten.

I den analys som Statskontoret genomför av Arvsfondsdelegationen som myndighet uppmärksammar man bland annat att det är delegationen som fattar beslut om vilka utvärderingar som ska genomföras samtidigt som man noterar att det av lagen framgår att vid större utvärderingar så är ska vetenskaplig expertis anlitas.

”Arvsfondsdelegationen beslutar om vilka utvärderingar som ska genomföras. Dessa ska enligt strategin genomföras av forskare med relevant expertis. Lagen säger att vetenskaplig expertis ska anlitas i större utvärderingar. Enligt delegationens strategi ska utvärderingarna avspegla aktuella frågeställningar och problem som kommit fram i projektredovisningar, ansökningar eller i samhällsdebatten. Utvärderingarna ska utgå från de övergripande frågorna och dessutom från frågor som forskarna ser som relevanta att belysa. (Statskontoret 2017:43)

Som vi tidigare har beskrivit (kapitel 2 och kapitel 3) har personer med forskarkompetens anlitats för i princip alla de externa utvärderingar som har genomförts under den period som vi har analyserat. Det handlar om totalt 43 utvärderingar och i huvudsak är de flesta av de anlitade utredarna samhällsvetare. De ansvariga akademikerna är i stor utsträckning seniorer som hämtas in från en mängd olika lärosäten och discipliner spridda över landet, även om assistenter och doktorander också förekommer i arbetet med att samla in och bearbeta data.

Beroende på inriktningen för den sammansättning av projekt som den specifika utvärderingen har handlat om har forskare med relevant vetenskaplig kompetens anlitats. Som ett resultat av den mångfald och bredd av projekt som finansieras via medel ur Arvsfondens ser vi också att ansatser, metoder och teoretiska utgångspunkter varierar avsevärt mellan utvärderingarna. I de instruktioner som följer med uppdragen till utvärderarna märks en strävan att brygga över utmaningen med mångfalden av perspektiv och ansatser. Frågor som handlar om projektens effekter och resultat har i instruktionerna till utvärderarna givits en gemensam ram som utgår framförallt ifrån de olika ’spår’ som den finansierade verksamheten har lämnat efter sig samt ’graden av överlevnad’ som utvärderarna bedömer att verksamheten har haft.

Det ingår inte i vårt arbete att utvärdera kvaliteten på de genomförda utvärderingarna, men vår bedömning är att det över lag handlar om kvalificerade bedömare som har levererat en mängd slutrapporter som har försett Arvsfondsdelegationen med ett rikt material för sin egen samlade bedömning och utvärdering av den omfattande projektportföljen. Särskilt intressant är att det i flera av utvärderingarna förekommer mer avancerade bedömningar och analyser än vid normala utvärderingar. Dessa fördjupningar varierar mellan rapporterna och är till del en följd av den varierande typen av projekt som bedöms i olika utvärderingar. Variationen är också ett resultat av de specialintressen och den särskilda vetenskapliga kompetens som enskilda forskare bär med sig in i utvärderingarna.

I dessa utökade bedömningar och analyser bidrar forskarna – genom att de sätter in de projekt som de utvärderar i ett större samhälleligt eller längre historiskt sammanhang – med värdefull kontextualisering som följer av deras expertkunskaper och egna forskningsintressen. Detta ger utvärderingarna både ett djup och en spännvidd som är värdefull, vilket inte minst är tydligt vid en samlad analys av de utvärderingar och bedömningar som har genomförts. Ingen enskild utvärdering, ansats eller anlitad expert skulle kunna ge en så pass mångfacetterad och rik bild

av den omfattande och komplexa verksamhet i civilsamhället som har finansierats med Arvsfondens medel.

Samverkan mellan politiker, intresseorganisationer, olika former av experter är inte något nytt. Det uppstod i Sverige redan under 1930-talet och blev extra synligt i organiseringen och planeringen av samhället under kriget. Detta syntes i sammansättning av olika kommittéer och i upphöjandet av sammanslutningar med föreningsrepresentanter till statliga kommittéer. Vi skulle kanske till och med kunna beskriva detta som ett viktigt inslag i den korporativa modellen som dominerade under stora delar av 1900-talet.

I en del av utvärderingarna betonar man att ansökningarna till Arvsfonden har förändrats över tid. Allt fler projekt (och ansökningar) tar avstamp i och hjälp av olika former av specialister och expertkunskap. Förutom den självklara typen av expertis och kunskap som hämtas ur akademien, antingen som utvärderare eller i form av översikter eller samarbetspartners i de enskilda projekten, är det även värt att uppmärksamma den speciella kompetens som bärs av den viktiga grupp personer som är experter på att definiera och genomföra projekt. Dessa personer återfinns inte sällan som projektledare i Arvsfondsprojekt (Einarsson et al 2004). Men expertkunskapen kan även vara mer teknisk och handla om att lösa konkreta tekniska problem inom ramen för ett projekt. Andra expertfält kan vara det sociala området (där till exempel socionomer blir ett slags experter), kulturfältet eller idrotten för att nämna några relevanta områden. Expertens roll kan också handla om att man besitter tekniker för att kunna involvera individer ur målgruppen eller för att öka och förbättra deltagandet i projektet.

I en kritisk reflektion skulle vi kunna beskriva det som att problemformuleringen successivt verkar gå från att utgå från föreningarnas – och möjligen brukarnas – egna erfarenheter till mer kondenserade kunskapsöversikter på de specialområden som projekten handlar om. Vi skulle kunna se det som en förskjutning från personer som i olika sammanslutningar har gått samman för att avhjälpa ett speciellt problem eller för att skapa gemensam styrka, till olika former av experter och förstudier där man har studerat en speciell problematik eller modell för lösningar som kan passas in på brukarna eller representanter ur den relevanta målgruppen.

6. SPÅR AV ARVSFONDSNYTTA (1990-TAL TILL NUTID)

I detta kapitel fortsätter arbetet med att identifiera idéer om nyttan med den verksamhet som bedrivs med bidrag från Allmänna arvsfonden. Fokus här ligger på den projektverksamhet som genomförs under den allra senaste perioden i Allmänna arvsfondens verksamhet. Det är en period som inleds under 1990-talet och det är framförallt i denna projektverksamhet som den 'tredje generationen av Arvsfondspraktik' utvecklas. För denna del av vår utvärdering har vi också haft ett eget primärmaterial att utgå ifrån, nämligen de 43 externa utvärderingar av verksamheten som har genomförts av forskare på uppdrag av Arvsfondsdelegationen.

Det är som vi tidigare har redovisat ett drygt 40-tal forskarledda utvärderingar som utgör vår huvudsakliga empiri för denna meta-utvärdering. I slutrapporterna från dessa finns det oftast ett avsnitt som handlar om de 'spår' som utvärderarna bedömer att de utvärderade projekten har satt. 'Spår' är ett av de viktigaste kriterier som man vid Arvsfondsdelegationens kansli använder för sina utvärderingar, och syftet är att försöka fånga de mer bestående effekterna eller konsekvenserna av de olika projektens verksamhet. Det är inte sällan under just dessa avsnitt i utvärderingarna som frågor och analyser som rör olika former av nytta dyker upp.

Vid Arvsfondskansliet fokuserar man sina uppföljningar på projektens överlevnadsgrad, vilka spår de avsatte och på att få kunskap om vad som gynnar olika former av överlevnad utifrån ett delvis processororienterat perspektiv. De externa utvärderarna, som har utvärderat projekt som har finansierats med medel ur Arvsfonden genomförda under perioden 1994–2015, har på olika sätt förhållit sig till den interna kategoriseringsmodell som har tagits fram för överlevnadsgraden i projektverksamheten. I kapitel 2 redovisade vi närmare den logik med vilken man inom Arvsfondsdelegationens kansli resonerar om spår. De delar in slutredovisade projekt i fyra olika kategorier av överlevnadsgrad utifrån vilka spår som man menar att projekten avsatte: (1) projekt som inte lämnar några spår, (2) projekt där den verksamhet som planerades har genomförts, (3) projekt där det finns erfarenheter ur projekten som lever vidare, samt (4) projekt där det är själva verksamheten som lever vidare.

I detta kapitel skiftar vi delvis vårt analytiska fokus – från överlevnadsgrad och hur det har gått för enskilda projekt, som delvis är vad tidigare kapitel har handlat om, till att i stället analysera de 43 tematiska utvärderingarna (vilka följer upp ett flertal projekt under en längre tidsperiod i en och samma utvärdering). Syftet är att utröna vilka mer övergripande mönster som då blir möjliga att identifiera när det gäller projektverksamhetens spår. Perioden omfattar 20 år av projektverksamhet och projektutvärdering. Villkoren för att få medel, och regleringen av hur stödet ska redovisas, har förblivit sig tämligen lik under perioden, fränsett att kraven på att redovisa just vilka 'spår' projekten har avsatt har kommit att skärpas successivt. För att fördjupa analysen söker vi slutligen även ställa spårskapandet i relation till frågan om samhällsnytta under de tre identifierade perioderna av Arvsfondens historia.

6.1 Spår av indirekt respektive direkt betydelse för målgrupp

Att fråga om en verksamhet, i detta fall projektverksamhet, har lämnat några spår kan framstå som blygsamt. En skarpare formulering skulle kunna tänkas vara om projektet har uppnått måluppfyllelse eller gett något resultat. Då skulle dock ramen för vilka projekt som får medel riskera att krympa nämnvärt, eftersom risken är överhängande för att endast de projekt som man bedömer skulle kunna resultera i direkt synbara och tydligt mätbara effekter också är de projekt som skulle beviljas stöd.

Majoriteten av utvärderarna har utgått från att, som det formuleras av utvärderarna till exempel i rapporten *Bemötande med kultur* (nr 1): ”undersöka vilka spår Allmänna arvsfondens pengar har lämnat, och under vilka betingelser pengarna har lämnat spår.” I de utvärderingar där denna formulering saknas, så finns det oftast någon liknande ordalydelse. Resultaten av genomförda projekt diskuteras i princip genomgående i utvärderingarna i termer av spår.

Mot denna bakgrund har vi här valt att ta fasta på de ställen i utvärderingarna där det talas om *spår*, eller möjligen *resultat*, för att på så sätt kunna identifiera vilka ’underarter’ eller typer av spår som förekommer i materialet. Det finns en viss diskrepans när vi jämför mellan de siffror för överlevnadsgrad som presenteras i Arvsfondsdelegationens egna uppföljningar och de siffror som de utvärderande forskarna presenterar för spårskapande. En förklaring till skillnaden är enligt Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse att de tematiska utvärderingarna innehåller projekt från 1990-talet, då man inte hade samma krav på att redovisa spår.

Nedan följer två citat ur utvärderingsrapporterna om spår som, utifrån hur de externa utvärderarna väljer att betrakta vad som är spår, kan ses som två extremer på en skala från direkt till indirekt betydelse för Allmänna arvsfondens målgrupper:

”Hos nio organisationer [...] kopplades resultatet direkt till målgruppen, dvs. till barnen och ungdomarna, vars situation har förändrats till det bättre. De uppgavs fungera bättre socialt, klara skolan samt ha fått kontaktnät, ökat självförtroende, ökat psykiskt välbefinnande och bättre funktionsförmåga. Vissa av projekten har även åstadkommit vinster för de vuxna. Genom dem kunde föräldrarollen stärkas och genom ökade kunskaper om samhället [har] integrationen underlättas.” (Nestler, *Barn och migration*, 2008:29)

I detta första citat har utvärderarna fokuserat på vilka spår målgruppen har upplevt. Det betonas att situationen har förbättrats för de berörda. Resultatet är önskvärt, men svårt att bekräfta vetenskapligt om inga ytterligare undersökningar av situationen före respektive efter projekten har genomförts. Utvärderarna kan dock dra slutsatser om betydelsen av dessa projekt. Projekten får en viktig betydelse för barn i en utsatt situation eftersom de frivilliga organisationernas insatser blir ett sätt att utjämna skillnader i ett segregerat samhälle där ”lokala myndigheters beredskap, ambitionsnivå och möjligheter att ta emot flyktingar varierar mycket” (Nestler, *Barn och migration* 2008:66).

En helt annorlunda form av spårskapande framgår vid en utvärdering av projekt som genomförts av en projektägare med lång erfarenhet av projektfinansiering:

”Inom RFSL Ungdom, som haft många projekt, verkar det finnas en nuvarande praktik av att projekten ska mynna ut i något bestående och handfast (oberoende av projektets huvudsyfte). Denna vikt vid en materiell slutprodukt kan hänga ihop med erfarenheter av ’projektgörande’, men även Arvsfondens förväntan om någon sorts fortlevnad och dokumentation av projektet spelar sannolikt en roll. Vill man ha nya medel senare är det viktigt att också vara duktig och leverera i enlighet med uppdragsgivarens krav och önskemål om resultat.” (Bromseth, *Från homo till HBTQ*, 2012:24)

I detta andra exempel har utvärderaren identifierat en praktik där projektledare och projektägare varit inriktade på att skapa konkreta resultat som visar på spår även om verksamheten inte har fortlevt. Projektägarna samlar resultaten på ett sådant sätt att de blir användbara i framtida sammanhang, varav redovisningssammahanget ses som viktigt. Detta betyder inte att projekten inte har gett målgrupp och organisation något av värde. I fallet med RFSL Ungdom var just målgruppens delaktighet i att skapa metodmaterial och böcker något som gav deltagarna ett handfast resultat kopplat till de utbildningar och workshops som de hade genomfört.

I det första citatet är resultat lika med de effekter som målgruppen och deltagarna direkt upplever. I det senare exemplet är resultatet en del i en finansieringsstrategi för en organisation, en organisation som arbetar för att ge målgruppen stöd och en röst i samhället. I det första fallet ser vi alltså spår av betydelse för målgruppen och i det senare spår som skapar förutsättningar för vidare finansiering av organiserad verksamhet som berör Arvsfondens målgrupper. Mellan dessa två underarter av spår kan vi skönja ett antal andra kategorier, som vi redogör för närmare i nästa avsnitt.

6.2 Olika former av spår

Vid en närläsningen av de tematiska utvärderingarna framträder sex olika former av spår, vilka vi sammanfattar i tabell 6.1. Tabellen kan dels läsas som en översikt, dels fungera som en tankemodell för hur dessa olika former av spår kan tänkas påverka målgruppernas och projektägarnas situation – och i förlängningen samhället i stort.

I kategori A – *Spår av direkt betydelse för målgrupp* – rör det sig om spår som uppstår när projektet genomförs. Det är själva verksamheten i sig som sätter spår – allt från en berikande upplevelse eller känslan av att få ett andrum, till förbättrade livsförutsättningar för projektdeltagarna.

Kategori B – *Kontakter och erfarenhet av betydelse för olika projektdeltagare* – innebär att en entreprenöriell infrastruktur skapas, vilken kan gynna projektgruppen som helhet eller individer som startar eget enskilt eller tillsammans. Det är således inte den projektägande organisationen som för verksamheten vidare, utan det är i stället projektdeltagare alternativt projektledarna.

Kategori C – *Utveckling av samarbeten (organisationer emellan, inom civilsamhället eller mellan staten och civilsamhället)* – handlar om vilka samarbeten som uppstår och som kan föra verksamheten vidare. Från Arvsfondskansliet kräver man en plan i ansökan om projektmedel för hur verksamheten ska kunna fortleva och utvecklas. Om dessa planerade samarbeten fungerar kan den projektverksamhet som medel ur Arvsfonden bidrar till resultera i beständiga spår – det vill säga att projektverksamheten överlever – vilket på sikt kan påverka förutsättningarna för Arvsfondens målgrupper.

Tabell 6.1 *Kategorisering av spår så som de framträder i de externa utvärderingarna.*

A. Spår av direkt betydelse för målgrupp.	B. Kontakter och erfarenhet av betydelse för olika projektdeltagare.	C. Utveckling av samarbeten (organisationer emellan, inom civilsamhället eller mellan staten och civilsamhället).	D. Metodutveckling som kan resultera i förändrat arbetssätt, eller förändrade attityder till målgruppen.	E. Spår i form av samlad kunskap om målgruppernas situation och erfarenheter från projekten.	F. Spår som skapar förutsättningar för vidare finansiering.
--	---	--	---	---	--

Kategori D – *Metodutveckling som kan resultera i förändrat arbetssätt, eller förändrade attityder till målgruppen* – handlar om metodutveckling eller upplysningsverksamhet för att påverka det sätt som organisationer – oftast offentliga – närmar sig och arbetar med en viss målgrupp. Här kan det röra sig om spår i form av utbildningar, böcker, handledningar, studiematerial, filmer, teaterföreställningar eller föreläsningsserier. Det är konkreta produkter eller produktioner som i kombination med de samarbeten vi finner i kategori C kan påverka hur Arvsfondens målgrupper bemöts eller vilka möjligheter de får när de behöver assistans, söker arbete, ska skapa egen verksamhet eller vill utöva en fritidsverksamhet.

Kategori E – *Spår i form av samlad kunskap om målgruppernas situation och erfarenheter från projekten* – ingår de tematiska utvärderingarna som samlar in kunskap om projekten, analyserar erfarenheterna och blir en del i spridningen av projektresultat. Även utvärderarna, som oftast är verksamma som forskare vid universitet, högskola, forskningsinstitut eller utvärderingscentrum, blir involverade och engagerade på ett sådant sätt att projekten som Arvsfonden har bidragit till kan bli en del av pågående forskning.

Kategori F – *Spår som skapar förutsättningar för vidare finansiering* – är en konsekvens av att aktörer i det civila samhället behöver finna olika vägar för att finansiera sin verksamhet. Utvecklingen sedan 1990-talet – där staten, myndigheter och kommuner lägger ut uppdrag på aktörer från det civila samhället eller på kommersiella aktörer – innebär också att de tillfälliga uppdragens strategi har blivit en metod för resursgenerering antingen föreningarna behöver det eller inte.

6.3 Arvsfondens vardag präglas av samtliga perioder och generationer

När vi sätter dessa sex olika kategorier av spår i relation till den utveckling och periodisering av Arvsfondens verksamhet som framträdde i föregående kapitel, så finner vi att denna verksamhet i dag på flera sätt präglas av element som är hämtade ur samtliga tre generationer av Arvsfondspraktik som vi har identifierat. Det materiella stöd som till exempel lokalstödet innebär har hängt med sedan Arvsfonden startades. Tanken om hur de medel ur Arvsfonden som används för att finansiera olika verksamheter ska få en mer långsiktig verkan utvecklades under den andra generationen. Då verkar aktörer ur den offentliga sektorn ofta ha varit den givna förvaltaren, men det kunde också vara en förening eller ett förbund som stod för den fortsatta verksamheten. Som vi kommer att se finns det exempel på alla dessa olika sätt att skapa spår i de projekt som har utvärderats under perioden 1994–2015.

Spåren som projektverksamheten i kategorierna A och B lämnar, vittnar om den form av materiell nytta som vi såg under perioden 1928–1940. Bidragen gav barn och ungdomar nytta indirekt via föreningar och direkt via bidrag till enskilda individer. Tydligaste exemplet på detta är lokalstöden. Andra exempel är projekt som förbättrar deltagarnas livsförutsättningar – antingen det innebär tillgång till service eller sysselsättning. De liknar de direkta förtjänster av tillgång till något som har saknats; så som koloniverksamhet för barn drabbade av tbc eller ett direkt bidrag till studier.

Spåren i kategori C har sina rötter i perioden 1950-tal till 1990-tal. Under denna period var den offentliga sektorn den givna samarbetspartnern, vilket inte längre är fallet även om det oftast är kommuner eller andra offentliga aktörer som i slutändan är tänkta att föra verksamheten vidare. Förändringarna i lagstiftningen 1994 – som säkerställde att föreningar blev projektägare och inte kommuner – bröt på ett sätt den korporativa samverkan som funnits under lång tid och den gemensamma riktningen i byggandet av en viss form av välfärdsstat. Ett arv från välfärdsstatseran och den andra generationens politikområde, är tanken att en verksamhet eller byggnad som skapats ska överleva, men genom vem och hur är inte längre lika givet. Riktningen att bygga en välfärdsstat har försvunnit, men de positiva förändringar projekt kan leda till för målgrupperna ska kunna fortleva.

Kategori D – *metodutveckling som kan resultera i förändrat arbetssätt, eller förändrade attityder till målgruppen* – kan på sitt sätt kopplas till den försöksverksamhet och det utvecklingsarbete som började komma på 1970-talet. Just kombinationen – ett förändrat arbetssätt sammankopplat med förändrade attityder till målgruppen – är dock något nytt. I vissa projekt kan det röra sig om metodutveckling och forskning som direkt syftar till att bryta med praxis inom den offentliga verksamheten. Det kan handla om att stärka målgruppernas identitet och självkänsla och att förändra attityder till en viss målgrupp – ofta attityder hos de

offentliga aktörerna. Qvarsell och Sanden (2008:28) har beskrivit det som en process där kollektiva lösningar på sociala problem har ersatts av uppfattningen att människor själva löser sina svårigheter bättre genom projekt och verksamheter som syftar till identitetsformering, att ge projektdeltagarna ett stärkt självförtroende och bättre självkänsla genom ett socialt stöd. Målgrupperna hamnar härigenom i fokus. Kraven från Allmänna arvsfonden, att målgrupperna ska vara delaktiga i utformningen och genomförandet av projekten, kan ses som ett uttryck för att Arvsfonden vill att målgrupperna ska få mer inflytande – en egen röst – i relation till den verksamhet som ska gagna dem.

I och med brottet med den tidigare versionen av korporativ samverkan mellan föreningar och stat, blev också behovet av att både kontrollera och skapa band till projektägare eller potentiella deltagare från målgruppen starkare. Den relativt stabila gruppen tjänstemän som, under ledning av Ossian Larnstedt, hade överblick och kontakt med alla de föreningar, eller åtminstone förbund som kunde komma ifråga för bidrag, hade inte samma behov av att utvärdera själva arbetet eller hur bidragen användes. Däremot kunde innehållet – så som försöks- och utvecklingsverksamhet – behöva utvärderas.

Arvsfonden var tidigare underordnat Socialdepartementet och den form av utredningsväsende som existerade under efterkrigstiden fram till det sista decenniet på 1900-talet, vilket gjorde utvärderingsarbete till ett 'in house-arbete'. Flera av de föreningar som fick medel från Arvsfonden under välfärdsstatseran fick även statsbidrag i sin egenskap av att bara vara och verka i samhället, vilket medförde att det inte blev lika viktigt att skapa beständiga resultat som kunde kvantifieras eller visas upp.

Kategori F – *att skapa resultat för redovisning och vidare finansiering* – blir endast relevant i ett samhälle med korta intervaller för redovisning. Där är det innehållet, inte varandet och verkandet i samhället som premieras. Sedan 2016 kan projekt beviljas medel ur Arvsfonden för upp till tre år. Arvsfonden verkar nu också för föreningsskapande, till exempel genom sin demokratihandbok (*Demokratihandboken – prata, lyssna, förändra!* 2017). Om vi blickar framåt så kan detta tala för att uppkomsten av föreningar kan bli ytterligare en kategori av spårskapande i framtiden.

I nästa avsnitt går vi igenom de olika kategorierna i tabell 2. Vi exemplifierar och diskuterar både i relation till Arvsfondens historia och dess mål med sin nuvarande verksamhet. De problem och svårigheter som lyfts fram i de tematiska utvärderingarna sätts i relation till hur redovisning och ramar för att få projektmedel har förändrats över tid.

6.4 Spår av betydelse för målgrupperna

Lokalstödet är det stöd som tydligast knyter an till vad Arvsfonden initialt gav medel till, från bildandet 1928 och framåt. Bland de projekt som fick lokalstöd under perioden 2007–2013 finner vi – utöver de projekt som resulterade i en efterlängtd byggnad – även exempel på hur sidoeffekter av stödet gav målgruppen inflytande och röst, i linje med vad Arvsfonden eftersträvat sedan början av 2000-talet:

”Lokalförändringen medför positiva effekter för de föreningar som genomfört lokalstödsprojekt och lokalstödet har varit ett lyft för föreningen och lokalsamhället. *Det ideella arbetet, att arbeta och kämpa tillsammans, är en viktig del av de positiva effekterna som lokalstödet medför.* Att ha fått möjligheten att genomföra en (om)byggnation och göra en investering i den lokala lokal- och anläggningsstrukturen har *stärkt föreningars och lokalsamhällets kollektiva självkänsla och lett till stolthet och en förnyad tro på framtiden.* ”*Det här har jag byggt, känns bra!*” (van der Burgt, *Platser att bygga på*, 2014:4, vår kursivering)

I utvärderingen framhålls alltså att enbart det faktum att man har fått projektmedel har skapat gemenskap och i förlängningen självkänsla, stolthet och tro på framtiden. Barn och barn med funktionsnedsättning engagerades i att planera och genomföra bygget, vilket inte sker inom den reguljära kommunala verksamheten. Det var dock en lycklig oavsiktlig konsekvens av projektet. De sökte medel från Allmänna arvsfonden ”för den del av kostnaderna för inköp, ny-, om- och tillbyggnad av lokaler och anläggningar som krävs för att föreningen ska kunna genomföra en nyskapande och utvecklande verksamhet.”

Det är ett frivilligt åtagande för kommunerna att skapa förutsättningar för motion och idrott. Det är föreningslivet som bär ansvaret för att det finns idrottsverksamhet tillgänglig för invånarna. Man kan därmed se det som att kommunen och föreningslivet bär därför tillsammans ansvaret för tillkomsten av ändamålsenliga anläggningar och övriga förutsättningar för motion, idrott och friluftsliv. Lokalstödet är en form av stöd som Arvsfonden trappade ner under perioden 1994–2004, men som genom en specialsatsning under 2012 återigen har blivit en del i Arvsfondens verksamhet. Tre grundkrav för att man ska kunna få lokalstöd är att:

- målgruppen är delaktig i planering och genomförande
- det finns en plan för överlevnad
- projektet är nyskapande

Med nyskapande menas i detta fall att anläggningen eller verksamheten som planeras i lokalen ska vara nyskapande på orten och, enligt Arvsfondens hemsida ”tydligt skilja sig från föreningens vanliga verksamhet. Det kan också innebära att föreningen aktivt riktar sig till en ny målgrupp” (<https://www.arvsfonden.se/lokalstod>).

Här följer ett exempel på spår från projekt som syftade till att ge deltagarna från målgrupperna en stärkt självkänsla, utbyta erfarenheter och egna strategier för att bryta isolering och bli en del av samhället; verktyg som på sikt också skulle ge dem materiella fördelar som till exempel ett arbete:

”SRF:s intressegrupper i projektet *Synskadade invandrare* har fortsatt efter projekttiden. Där hittade flyktingar från samma språkgrupper varandra, och via erfarenhetsutbyte [sic!] gav de varandra stöd och *hittade strategier för integrering i det svenska samhället*. HSO Skånes Barn med invandrabakgrund och funktionshinders samtalsgrupper gav målgruppen, i detta fall föräldrar med invandrabakgrund som hade barn med funktionshinder, möjlighet att träffas. Dessa grupper, liksom de finska kvinnorna i projektet *Laura*, *diskuterade, utbildade sig och växte via erfarenhetsutbyte* [sic!]. *Deras deltagande i samhället ökade*. Det kan konstateras

att många möten har skett och att satsningen har haft stor betydelse för många, såväl inom handikapprörelsen som inom flera andra samhällssektorer.” (Bolling, *Delaktighet, Diskriminering, Demokrati*, 2007:14, vår kursivering)

Av detta citat framgår att projekten har haft positiva effekter för målgrupperna i de tre projekt som kommenteras – de har själva hittat strategier för att lösa sina problem. Dock får vi i utvärderingen inte veta så mycket mer om vad det är som skapat dessa positiva effekter eller hur många av deltagarna det gäller för. I fallet med *Synskadade invandrare* så får vi kunskap om att invandrarhandläggare deltog och att en invandrarkommitté skapades, samt att språkgrupperna gjordes självständiga genom egen styrelse och ekonomi. Genom projektet *Laura* fick flera arbetslösa finska kvinnor en chans att gå vidare till jobb och meningsfull sysselsättning. Inga siffror nämns dock. (*Delaktighet, Diskriminering, Demokrati* 2007:13ff) Detta är ett exempel på en form av immateriellt stöd som kan leda till en materiell nytta om det leder till att målgruppen på olika sätt integreras i samhället. Själva delaktigheten är dock något som man inom Allmänna arvsfonden vill lyfta fram som viktigt:

”Att dela gemensamma erfarenheter med andra ger en positiv identitetsutveckling som kan bilda motvikt mot den negativa identitet som marginaliserade grupper kan ha tilldelats av majoritetssamhället. I projekten får målgruppen redskap att sätt ord på sina erfarenheter, bryta med ett destruktivt liv och redskap att gå vidare exempelvis till arbete och studier.” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2016)

Tanken om att dela erfarenheter och gemensamt skapa något som visar att man kan är något som också passar in på resultat från projekt som arbetat med unga som står långt från arbetsmarknaden, eller med dåliga förutsättningar att verka på den reguljära arbetsmarknaden. Många av de projekt som har arbetat med denna grupp har haft som målsättning att starta en egen verksamhet eller att på olika sätt komma in på arbetsmarknaden. Som en del i detta lyfts också tron på den egna förmågan fram som viktig:

”De har stärkt sin inre och sin yttre företagsamhet. Den inre företagsamheten som ska träna eleverna att se behov och finna lösningar, att tänka nytt och kreativt, att tro på sig själva och sina idéer [...] Den yttre företagsamheten innebär att eleverna tränas i att gå från idé till praktiskt genomförande då de tillsammans skapar sitt UF-företag. Ett företag med riktiga varor och tjänster.” (Gillberg och Bengtsson, *Vägar till arbete*, 2015:30)

Utvärderarna vittnar i sina rapporter om att verksamhet som annars skulle vara svår att få till stånd av olika skäl – av till exempel ekonomiska orsaker eller att verksamheten inte passar in i etablerade mönster, eller att det inte finns någon drivande kraft – ger deltagarna ett mervärde. Detta är något som man lyfter fram också de tematiska utvärderingarna och ibland blir detta ett centralt resultat av de genomförda projekten. Nästa citat är hämtat från en utvärdering av 32 projekt som rör funktionsvariationer:

”[Projektet] har bland annat medverkat till nittioåringars personliga utveckling, gett personer med en demensdiagnos en chans att få ’känna sig som vem som helst’ samt bidragit till att i olika sammanhang och på olika sätt uppmärksamma handikapporganisationers äldre medlemmar.” (Taghizadeh Larsson, *Brukarmedverkan – visioner och verkligheter*, 2010:3)

Bland mer tvetydiga spår från kategori A och B – spår som både kan ses som positiva och negativa – finner vi erfarenheterna från ett projekt i Malmö, i stadsdelen Seved. I utvärderingen *Trygga rum, nya möten och sociala entreprenörer* (nr 4) lyfts en konflikt mellan å ena sidan spår som uppstår för målgruppen och spår som uppstår för projektledare och projektanställda fram. De sociala entreprenörerna befinner sig ibland i kategorin målgrupp men oftare i kategorin betalda projektanställda. När det omtalade och hyllade projektet *Barn i stan* gick mot sitt slut upplevde frivilligt engagerade, projektägande organisationen och de som tidigt kommit in som arbetande i projektet, att andra än dem som det berörde (målgrupper i Seved) fick nytta av den kunskap, de erfarenheter och de kontakter som projektet hade genererat. Kritikerna menade att två projektanställda som startade ett projekt och nätverk parallellt kapitaliserade på ursprungsverksamheten. Den ursprungligen projektförvaltande föreningen såg skeptiskt på detta. Betraktat ur ett vidare perspektiv så har nu resultaten från det ursprungliga projektet nått fler och fått en fortsättning, vilket kan förstås som en bredare form av nytta.

6.5 Projektens flyktiga karaktär

Oavsett om man ser till målgrupp, projektledare, eller projektägare, så kvarstår dubbelheten med att behövlig verksamhet kommit till stånd i projektform. Att den gör så i projektform innebär att den saknar garantier för beständighet. Spår som kan kopplas direkt till målgruppen så som livsförbättrande eller inflytande över en verksamhet avsedd för dem, har ett givet egenvärde. Det kan dock också få en karaktär av *tillfälligheternas tyranni* om det enbart går att åstadkomma just genom projekt. För individer med svårigheter innebär det en vinst på lotto att få delta i ett projekt. För alla de i samhället som arbetar med målgrupperna – antingen direkt med dem som behöver hjälp, eller indirekt med att ta hand om problem som uppstår om de som behöver hjälp inte får stöd – så blir projekten bara ett andningshål, om inte de lyckade experimenten och innovationerna får en mer beständig form (samarbete med existerande institutioner eller ny organisation).

Det är dock viktigt att också betona att projektens tillfälliga karaktär kan vara ett plus. Det är inte så att alla projekt med nödvändighet är lyckade projekt bara för att de på något sätt fortgår. Det finns exempel där projekten varit tillräckliga genom att fungera som en katalysator eller där fortsatt verksamhet inte är önskvärd eftersom de behov som fanns har tillgodosetts. Vid vilken tidpunkt som problem kan betraktas som lösta är dock svårt att avgöra. Ingen av utvärderarna har bedömt att projekt fullt ut har löst problem, men väl att projektägarna har missbedömt efterfrågan av en viss verksamhet. I dessa fall kanske de problem som projekten ämnat arbeta med inte varit så omfattande, alternativt att projekten har misslyckats med att nå ut till målgrupperna. Dock finns det utvärderare som skriver i termer av att problemen har lösts, eller att behov har avklingat:

”[...] det är inte bara en ökning eller utvidgning som ses som en framgång. Ibland kan framgång vara precis raka motsatsen. Det kan handla om att behovet av resurser för verksamheten har försvunnit och att verksamheten har blivit självförsörjande. Det kan också handla om att projektet syftar till att rätta till något missförhållande, exempelvis förbättra situationen vid funktionsnedsättning och då ses det naturligtvis som en framgång att detta behov inte längre existerar. [...] Genomgående anser projekten det naturligt att se en

fortsättning för projekttiden, processen eller metoden även efter projekttiden hos Arvsfonden, oavsett projekttid. Vanliga svar handlar om att bli självgående efter projekttiden, ofta i kombination med att arbeta medvetandegörande och attitydförändrande samt att göra dessa förändringar bestående. Projekten önskar också att satsningen har gjort avtryck som tydligt märks, avtryck som stannar kvar efter projekttiden. De upplever därmed mycket ofta att de resurser som Arvsfonden bidrar med blir en katalysator och möjliggörare för något önskvärt och eftersträfvansvärt i samhället. Detta kan ju [dock], som tidigare påpekats, innebära att behovet av projektet faktiskt har avklingat.” (Hugardt, *Barn och ungdomars kulturengagemang* 2008:16)

Av utvärderingarna framgår dock också vikten av att verksamhet som bedrivs via projekt säkrar sin överlevnad genom att finna samarbetspartners och medel till framtida finansiering. Projekten har ju visat tydligt att verksamheten är efterfrågad och behövs. Här är ett exempel på detta:

”’Drama som helande länk’ drevs av Landskrona stadsbibliotek, men projektet kunde av ekonomiska skäl inte fortsätta efter projekttidens slut. Målgruppen var barn som hade drabbats hårt av krigsupplevelser i hemlandet vilka de agerade ut på olika destruktiva sätt. Enligt projektledaren blev projektet ett lyft för dessa barn och när verksamheten upphörde var de mycket besvikna. Det visade de genom att vägra ställa upp på intervju om projektverksamheten i den här utvärderingen, vilket annars inte har förekommit i något annat fall.” (Nestler, *Barn och migration* 2008:29)

Samma sorg över att något som har haft en positiv inverkan på ens livsförutsättningar bara upphör uttrycker enskilda deltagare i projekt kring hbtq-frågor som RFSL arbetat med (Bromseth, *Från homo till HBTQ* 2012:50–58). Det är alltså viktigt att arbeta med den del av projektverksamheten som kan leda till att verksamhet som är positiv för målgruppen fortlever, vilket leder oss över på frågan om samarbeten mellan projekten och andra aktörer i samhället.

6.6 Samarbete – ett arv från välfärdsstatseran, men nu i ny tappning

Samverkan är kärnan i spårkategori C – *Utveckling av samarbeten (organisationer emellan, inom civilsamhället eller mellan staten och civilsamhället)*. Beständighet under välfärdsstatseran handlade om att verksamhet som Arvsfonden finansierade fick en fortsättning inom den offentliga sektorn samt att etablerade organisationer inom civilsamhället fick medel till lokaler eller utrustning. Beständighet har fått en mer mångtydig betydelse genom de förändringar som skedde på 1990-talet. ”Goda relationer och samarbeten med befintliga och relevanta privata, kommunala och statliga organisationer” är en framgångsfaktor för projektöverlevnad som både Arvsfondsdelegationen och flera utvärderare lyfter fram (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2016).

Den offentliga sektorn är alltså inte längre den givna samverkanspartnern. Det kan också vara kommersiella aktörer eller andra organisationer i civilsamhället. Arvsfonden belyser hur många av projekten som samverkar med offentliga aktörer eller som genom metoder och attitydförändring påverkar den offentliga sektorn. Det är en kategori projekt som blir

intressanta just för att de presenteras som ett slags 'motprojekt'. Projektmedel har sökts från brukare, företrädare för brukare eller forskare för att bevisa något i motsats till vad som är vedertaget och som används inom den offentliga sektorn (Gustavsson et al 2010; Öhlund 2014).

Att något fortlever innebär inte per automatik att verksamhet fortsätter i samma form efter projektavslut. Från utvärderingen *Vägar till arbete* (2015) kan vi hämta exempel på framgångsrika samarbeten som visar på tre möjliga sätt som projektverksamhet kan fortleva.

- Det kan handla om arbetssätt som överlever hos annan aktör eller metoder som påverkar och förändrar arbetssättet hos till exempel en offentlig aktör (New City-projektets ungdomscoacher).
- Ett annat exempel är att skapa en helt ny nisch inom vilken de som har deltagit i projektet kan fortsätta verka (Cirkuspiloterna som blev Cirkus Cirkör).
- Ytterligare ett exempel på möjliga sätt att fortleva är projekt som har haft en strukturell påverkan – till exempel utvecklingen av arbetsintegrerade sociala företag (ett Växjö-baserat projekt).

Kategori C '*Utveckling av samarbeten*' innebär alltså att projekt får en fortsättning med hjälp av en kombination av olika slags finansieringskällor eller stöd av annan art – till exempel att verksamheten får fortsätta medel av projektägande huvudorganisationens ordinarie budget, landsting, stat eller kommun, från andra fonder och stiftelser, eller i form av föreningsbidrag, medlemsavgifter samt sponsring från företag, för att nämna några. I relation till offentlig sektor kan det innebära att kommun, landsting eller stat både köper tjänster, ger bidrag av olika slag och ger personer med olika typer av försörjningsstöd möjlighet att medverka i projekten.

Vi är nu långt ifrån den kedja av offentligt finansierade organisationer som på 1970-talet initierade, plockade upp och arbetade vidare med den försöksverksamhet som Arvsfonden då gav bidrag till. Samtidigt hänger tanken om projektens fortlevnad kvar in i nästa period och generation av politikområde. Det är inte projekt som har ett begränsat uppdrag med start och slutdatum (så som det är vanligast inom näringslivet) som har blivit ett ideal. Här följer ett axplock ur utvärderingarna som visar att fortlevnad kan ske på många olika sätt i dag.

”Sju av arton projekt beviljades fortsatt finansiering efter projekttiden [...] Av de sju projekt som fick fortsatt stöd permanentades två och ett har fått löfte om att bli permanent. De andra fyra har fått stöd i väntan på ett statligt beslut om brukarstödscentra.” (Bolling, *Brukarstödscentra* 2007:3)

”Ett kunskapscentrum kring föräldraskap och kognitiva svårigheter byggs för närvarande upp, med finansiering från Arvsfonden. (www.lul.se/suf) [...] Länsstyrelsen i Uppsala län har beslutat att bidra med finansiering för att gruppverksamhet enligt Tierpsmodellen införs i kommunerna i länet.” (Göreskog, *Checklistor, tålamod och gemenskap* 2009:4)

”Studien bygger på 41 projekt som fick projektbidrag [...] De handlade om olika typer av insatser riktade till barn, unga kvinnor och vuxna kvinnor som utsatts för mäns våld. [...] I 8 fall lever verksamheten vidare, varav 7 är stödverksamheter som tjejjourer, barnjour och

barnsamordnare [...] i kategorin ingår även ett förebyggande projekt.” (Eriksson och Berg, *Kunskap och praktik i utveckling - ... mäns våld mot kvinnor och barn*, 2010:3)

Den utvärdering som tydligast visar att förutsättningarna för Arvsfondens finansierad verksamhet har förändrats och att vi befinner oss långt ifrån det nära samarbete mellan det offentliga och civilsamhälleliga som präglade välfärdsstatsepoken är *Trygga rum, nya möten och sociala entreprenörer*. Under rubriken *Civilsamhället som aktör på Malmös välfärdsmarknad* sammanfattar utvärderarna situationen inledande:

”Ansvarsförskjutningen från det offentliga till det civila samhället syns i Arvsfondens projekt i Malmö. Flera av projekten har blivit aktörer på en välfärdsmarknad där det i allt större utsträckning handlar om att konkurrera om medel, deltagare och om samarbete med den offentliga sektorn. De konkurrerar med andra projekt, kommunala aktörer och ibland till och med sig själva.” (Pérez och Herz, *Trygga rum, nya möten och sociala entreprenörer*, 2014:153)

Det är här tydligt hur praktiken har kommit att förändras inom Arvsfondens verksamhet. Andra utvärderingar spårar historien till denna situation i det förändrade förhållandet mellan stat och civilsamhälle som uppstod som en kombination av ideologisk omorientering och nedskärningar i den offentliga sektorn under 1990-talet. Åsa Bringlöv, som i två omgångar utvärderat Allmänna arvsfondens projektverksamhet, menar att en tydlig omdefinition av det offentliga roll har skett. Hon liknar den nuvarande situationen vid den som var rådande då Arvsfonden bildades:

”Precis som i början av Arvsfondens historia pågår idag en omdefinition av vad som kan vara kommunens och statens ansvar, om än med andra förtecken. Här görs avgränsningar av vad som ska vara kommunens ’kärnverksamhet’ och vad som inte ska ingå i den kärnan. Drifts- och ägandeformer har förändrats. Gränserna mellan föreningsverksamhet och renodlad kommunal verksamhet blir otydligare, liksom mellan ideell, offentlig och kommersiell verksamhet.” (Bringlöv, *Rum för idealism*, 2008:9)

En av de tematiska utvärderingarna har haft som uppdrag att just analysera om och på vilket sätt staten – genom Allmänna arvsfondens projektverksamhet – förändrar och påverkar det civila samhällets organisationer (Amnå et al 2012). Slutsatserna från utredarna var att det inte fanns någon tydlig skillnad mellan etablerade och nya föreningar inom det civila samhället beträffande hur projekten påverkade den projektägande organisationen. Inom ramarna för projekten kunde de själva vidga ramarna för organisationernas verksamhet och skapa nya samarbeten genom de kontakter som projektverksamheten skapade (ibid.).

6.7 Metodutveckling: nya arbetssätt och förändrade attityder till målgruppen

I detta avsnitt ska vi fördjupa oss i synen på vilken nytta som genereras av spåren i två av kategorierna, kategori D som handlar om *metodutveckling som kan resultera i förändrat*

arbetssätt, eller förändrade attityder till målgruppen, samt kategori E som handlar om spår i form av samlad kunskap om målgruppens situation och erfarenheter från projekten.

Den försöks- och utvecklingsverksamhet som Allmänna arvsfonden kom att stödja genom bidrag från 1970 och in på 1980-talet var statligt initierad. Redan i barnstugeutredningen från 1968, innan det offentliga hade ansvaret att stå för barnomsorgen, när riktlinjer drogs upp om förskoleverksamhetens målsättningar och organisation, så identifierades behovet av att testa nya metoder. Försöken var systematiska i ett antal kommuner och arbetet följdes upp av statliga utvärderingar (Larnstedt 1982:130–131). Den metodutveckling och det attitydförändringsarbete som Arvsfonden bidrar till i dag inramas inte alls på samma sätt som under tidigare perioder. Material eller fortsatta utbildningskurser, som bidrar till att förändra arbetssätt och bemötande, blir i dag produkter som sprids genom alla möjliga kanaler och inte enbart via de offentliga. Det som finns kvar, i form av nära samverkan mellan vad Allmänna arvsfondens medel bidrar till och vad staten vill ha utfört, är de tre regeringssatsningarna som resulterade i projekt riktade till barn, ungdomar och vuxna med funktionsvariationer (Bringlöv, *Bemötande med kultur* 2006; Bolling, *Delaktighet, diskriminering, demokrati* 2007; Bolling, *Brukarstödcentra* 2007).

I utvärderingen *Checklistor tålmod, och gemenskap – stöd till föräldrar med intellektuella begränsningar. Erfarenheter från FIB-projekt 2005–2008* (Jöreskog 2009) finner vi prov på ett metodutvecklingsprojekt som uppkom med anledning av att landsting och kommun redan hade ett inlett ett samarbete med *Föreningen för utvecklingsstörda barn och vuxna* (FUB). Tillsammans skapade aktörerna det så kallade FIB-projektet som finansierades med medel från Arvsfonden. FIB står för föräldrar med intellektuella begränsningar.

”FIB-projektet var ett resultat av mångårigt samarbete i Uppsala län mellan landstinget, Uppsala kommun, Tierps kommun, Regionförbundet i Uppsala län och FUB (Föreningen för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna) om föräldrar med intellektuella begränsningar och deras barn.” (Jöreskog, *Checklistor tålmod, och gemenskap*, 2009:2)

”FIB-projektet var ett resultat av mångårigt samarbete i Uppsala län mellan landstinget, Uppsala kommun, Tierps kommun, Regionförbundet i Uppsala län och FUB (Föreningen för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna) om föräldrar med intellektuella begränsningar och deras barn.” (Jöreskog, *Checklistor tålmod, och gemenskap*, 2009:2)

Inga av de projekt som utvärderades omgärdas dock av den statliga utredningsverksamhet som var vanligt förekommande i andra generationens politikområden. Det är heller inte givet att resultaten från dessa projekt – FIB-projekten undantagna – är tänkta att få en direkt påverkan i den offentliga sektorn. I de två metodutvecklingsprojekt som ingick i FIB-projekten prövades nya metoder direkt och utvecklades tillsammans med målgruppen och med dem som i vardagen arbetade direkt med målgruppen och deras barn.

Spår, i form av metodutveckling och förändrade attityder till målgrupperna, framkommer annars oftast i form av publikationer: handböcker eller skrifter som redogör för nya arbetsmetoder eller nya sätt att påverka. Det kan också vara filmer eller andra mediaprodukter. Ibland kan avsikten med ett projekt ha varit just att producera en handbok

och ett annat att bedriva ett attitydförändringsarbete (Topor, *Ingenting om oss utan oss – ... rörande människor med psykiska problem* 2011:70–71). Det kan röra sig om projekt som tar upp frågor som varken offentliga eller frivilliga aktörer har brottats med tidigare – som till exempel när hedersrelaterat förtryck aktualiserades – och som får i uppdrag att sprida metoder och kunskaper för att arbeta med ungdomar kring specifik problematik. Projekt som berör ett sådant tema genererar ny kunskap som projekten sprider vidare i samhället. Elektra är en sådan organisation som uppkom i början av 2000-talet och som verkar för mänskliga rättigheter, jämställdhet och demokrati samt arbetar mot hedersförtryck. Elektras metoder sammanfattas av utvärderarna Schlytter och Kanakura (2007) i följande punkter:

- Att ge råd och konsultation, antingen till flickan/den unga kvinnan själv eller till en organisation eller myndighet i ett konkret fall.
 - Att hjälpa flickan/kvinnan att få skyddat boende eller liknande antingen av socialtjänst eller av annan organisation som erbjuder detta.
 - Att agera själva i samverkan med en annan frivilligorganisation som Röda Korset och där organisationerna i samverkan lyckats ”lösa” problemet.
- (Schlytter och Kanakura, *Elektra. Ett projekt mot hedersförtryck och våld*, 2007:19)

Det är även ett mål att projekten ska resultera i kunskap som kan användas av fler än enbart projektdeltagarna. Produkter som böcker, handböcker, studiehandedningar och filmer bidrar till att både samla och sedan sprida kunskapen. Även själva utvärderingsprocessen bidrar till denna kunskapsgenerering. De tematiska utvärderingarna har ofta fungerat som processutvärderingar, följt ett eller ett flertal projekt och producerat kunskap om nya metoder och förändrade attityder. Med anledning av att de som får i uppdrag att genomföra utvärderingar ofta är forskare specialiserade inom det tematiska område som de utvärderar och därigenom känner fältet väl, så har de kompetens att utvärderar de metoder som utvecklas. Ett illustrativt exempel på detta är följande utvärdering:

I utvärderingen av Lugna gatan-projekten i Malmö och Göteborg fick utvärderarna inte bara i uppdrag att undersöka alla de punkter som Allmänna arvsfonden vill att alla ska undersöka. De kom även att utvidga sitt uppdrag och undersöka:

”verksamheten utifrån fyra delsyften. Det första delsyftet var att studera Lugna gatans etablering i Göteborg och Malmö utifrån skillnader och likheter samt vilka samarbetspartner som finns. *Det andra delsyftet var att undersöka och analysera Lugna gatans metod.* Ett tredje delsyfte var att undersöka relationen och samarbetet mellan Lugna gatan och offentliga aktörer. Det fjärde delsyftet var att beskriva ungdomarnas relation till och syn på Lugna gatans värddar.” (Öhlund et al, *Förortens sociala kapital*, 2009:3, vår kursivering)

Vad gick då denna metod ut på och vad skrev utvärderarna om metoden? Det rör sig om en verksamhet som arbetar med erfarenhetsbaserat socialt arbete för att verka förebyggande genom bland annat utbildning och trygghetsskapande verksamhet. Det viktigaste elementet är att de skolvärddar och kamratstödare som ibland också får agera ordningsvakter, själva har ett kriminellt förflutet och de har kännedom om den stadsdel de arbetar i. De kan på så sätt bli

positiva förebilder för unga som är på väg in i kriminalitet (Öhlund et al, 2009:10)

Skolvårdarna utmanar eleverna och ungdomarna genom ständiga frågor för att de ska få syn på sina egna fördomar och hur de kan sitta fast i ett visst destruktivt tankemönster. De utbildar också ungdomarna så att de ska kunna uttrycka sig rätt i olika sammanhang och det i sin tur minskar benägenheten att ta till våld (ibid. s. 21).

Hur fungerar då detta i relation till deras uppdrag och till de som de samarbetar med? Öhlund et al (2014) skriver att ”Arbetet har också en utgångspunkt i vad som kan kallas en gemensam kulturell erfarenhet, eftersom vårdarna på ett explicit sätt använder sina egna erfarenheter av att komma från förorten” (Öhlund et al, 2009:22). Metoden med skolvårdar, som i så många hänseende som möjligt är lika de personer som de ska stödja, fungerar bra. Sättet att utveckla och få verksamheten att växa, det vill säga rekryteringen av juniorvårdar, utgår ifrån metoden att skapa ett alternativ gängtillhörighet så att de inte dras till destruktiva sammanhang. Samarbetspartners har varit positiva till detta, men det har däremot funnits problem med att exempelvis informationen till skolans personal inte har fungerat samt:

”[...] att missförstånd och bristande kunskap om arbetssätt och metoder gjort att skolvårdarnas arbete inte ses eller kan uppskattas fullt ut. Personalen har även visat en viss misstänksamhet mot att skolvårdarna har varit nära eleverna och talar samma språk som dem, vilket å andra sidan eleverna ser som positivt.” (Öhlund et al, *Förortens sociala kapital*, 2009:9)

”[...] att missförstånd och bristande kunskap om arbetssätt och metoder gjort att skolvårdarnas arbete inte ses eller kan uppskattas fullt ut. Personalen har även visat en viss misstänksamhet mot att skolvårdarna har varit nära eleverna och talar samma språk som dem, vilket å andra sidan eleverna ser som positivt” (ibid. s. 9).

Utvärderarna kan också se svagheter eller faktorer som kan bli potentiellt negativa. Inom ramen för projektet ska också nya vårdar rekryteras från den grupp av ungdomar som har svårigheter och som Lugna gatan syftar till att stödja. Utvärderarna ser en risk att ”...vårdarna att i sin rekrytering utöva normativ makt i sina bedömningar av vilka individer som ligger i riskzon och är i behov av stöd och hjälp inom Lugna gatan” (*Förordens sociala kapital*, 2009:38).

En annan betydande svaghet enligt utvärderarna är Lugna gatans svårigheter att nå fram till tjejer med den metod och det arbetssätt som de har. Företrädare för Lugna gatan är medvetna om detta och beskriver det som att de måste hitta sätt att arbeta med tjejer om de ska få fortsatt stöd från sin samarbetspartner (ibid. s. 38). Denna form av utvärdering, där också innehållet i ett projekt kan genomlysas och utvärderas, är endast möjlig och genomförbar om utvärderarna har en djupare ämneskunskap och är insatta i fältet. Rapporten om Lugna gatan blir härigenom mer än enbart en utvärdering av hur väl projektet har fallit ut – den blir också en grundlig kritisk analys av själva metoden som projektet ämnar utveckla.

Utvärderingen av Lugna gatan är inte unik utan majoriteten av de tematiska utvärderingarna, i vilka rapportförfattarna har en gedigen kunskapsbas och kanske till och med en framskjuten

position inom ett forskningsfält, avhandlar mer än endast projektresultat – de är även en innehållsanalys.

Utvärderarnas forskningsanalyser blir del i ett kunskapsuppbyggande som handlar om nya samhällutmaningar och om målgruppernas villkor och möjligheter. Däri ligger värdet av att det är ett krav på att utvärderare ska ha vetenskaplig kompetens. Jämför man med välfärdsstatens epok så är vi som tidigare noterats långt ifrån det planmässiga kedjelika upplägget av 'utredning – experiment – utvärdering'. Nuvarande system – med projektens egen projektutvärdering, interna sammanställningar av Arvsfondens kansli, samt extern sakkunnig utvärdering där utvärderaren är expert på området – skapar i stället en sorts cykel som leder till att kunskap insamlas, tillvaratas och kan ligga till grund för nya projekt eller vidare samhällsförändring. Detta kan på sikt bidra till förbättrade villkor för Arvsfondens målgrupper. Dagens system öppnar upp fler parter i processen än tidigare och det finns fler än endast en riktning som den eventuella nyttan med projektet kan ta.

6.8 Nyskapande

Nyckelord i Arvsfondens texter i dag är *nydanande*, *nyskapande* och *innovativt*. Vad som avses med dessa termer varierar dock avsevärt som vi ska se i detta avsnitt.

Försöks- och utvecklingsverksamhet med medel från Arvsfonden pågick även under 1970- och 1980-talen, som vi har sett tidigare i denna utvärdering. Denna verksamhet föregicks ofta av utredningar som gav förslag på metoder att testa, för att i ett senare skede eventuellt integreras i den offentliga sektorn. I dag handlar projektverksamheten snarare om experiment där nya metoder testas och värdet avgörs av efterföljande interna eller externa utvärderingar.

Qvarsell och Sandén visar i båda sina studier (2008, 2011) att medel ur Allmänna arvsfonden från 1928 fram till 2000-talet har bidragit till såväl existerande verksamheter som nyskapande verksamhet – i vissa fall nyskapande i meningen att en ny form av institution har vuxit fram (barnträdgårdar som utvecklas till dagis). Arvsfondens jubileumsskrift 1938 (vilket var en försvarsskrift) beskrev Arvsfondens verksamhet som ett komplement till vad som utvecklades inom ramen för den offentliga sektorn – både i meningen lappa och laga och för att påskynda utvecklingen av nya institutioner.

Ett flertal av de externa utvärderarna problematiserar Arvsfondens fokus på innovationer och ställer sig även kritiska till själva termen nyskapande. Westin och Westin (2010) skriver till exempel "I viss mån kan kravet på nyskapande inslag förefalla något paradoxalt. Varför måste projekten nödvändigtvis vara nyskapande och utvecklande i stället för att bygga på beprövade metoder som har visat sig fungera?" Utredarna konstaterar vidare att det snarare tycks röra sig om att "projektets inriktning måste skilja sig från den sökande föreningens ordinarie verksamhet än att det ska betraktas som väsensskilt från tidigare genomförda projekt som har fått bidrag från Arvsfonden" (Westin och Westin 2010:9). Det senare handlar om ett behov av att kunna skilja ut projektet från huvudmannorganisationens existerande verksamhet framförallt av redovisningsskäl. Nyskapande tolkas i dag som utmanande projekt som de projektägande organisationerna annars inte skulle finna medel för i ordinarie budget eller hos traditionella finansiärer.

Detta kan till och med tolkas som 'motprojekt' med avsikt att utveckla något som kan stå i konflikt med rådande praxis och teori. Nyskapande blir här synonymt med motprojekt som uppkommer i opposition till existerande stöd och service:

”Ett intressant fynd i studien är att Allmänna arvsfondens innovationsmål tycks fungera i välfärdssamhällen av vår typ, där det ofta redan existerar en sorts stöd eller service till den målgrupp som projektet riktar sig till. En konsekvens blir att det innovativa ofta får karaktären av opposition mot något existerande, t.ex. en behandlingsform, en form av verksamheter som vänder sig till personer med en viss funktionsnedsättning eller en viss form av organisering av sådana verksamheter. Projekten blir ofta ett sorts motprojekt, i relation till etablerade perspektiv och synsätt.” (Gustavsson et al, *Utrymme att tänka nytt*, 2010:5)

Civilsamhället beskrivs i några av utvärderingarna som en fristående frizon där det är möjligt att generera nya eller annorlunda tankar och uppmärksamma frågor som har fallit mellan olika aktörers stolar. Gustavsson och medförfattare menar också att: ”Genom att projekten har fört människor med likartade erfarenheter samman har de också fått ett slags ökad, kollektiv makt över sina livssituationer. (Gustavsson et al 2010:6). Vidare menar de att:

”De ideella föreningarna har med hjälp av projekten spritt en ny syn på såväl autism och autismliknande tillstånd som adhd. Här kan man se den ideella sektorn och det civila samhället som en frizon för nytänkande, som växer fram bland människor med egen erfarenhet av diagnoserna.” (Gustavsson et al, *Utrymme att tänka nytt*, 2010:5)

Westin och Westin lyfter i sin utvärdering frågan om organisationerna fungerar som socialisationsagenter för det svenska samhället samt huruvida organisationerna företräder människor i utanförskap (Westin och Westin 2010). Westin och Westin (2010) sammanfattar i utvärderingen *Föreningsvägen till integration* att de projekt som har genomförts av föreningar bildade på etnisk grund kan identifiera dolda maktfrågor och föra upp dem på den politiska dagordningen med hjälp av Arvsfondens stöd. De skriver att: ”de utgör en viktig del av civilsamhället och har i åtskilliga fall kunnat fånga upp frågor som hamnar mellan olika myndigheters stolar. De vitaliserar kort sagt demokratin” (Westin och Westin 2010:2). Ett exempel på detta är stödskola och specialutbildning för lärare som ska arbeta med funktionshindrade barn med utländsk bakgrund. Projektet har identifierat ett behov som samhället (läs: den offentliga sektorn) inte har kunnat täcka tidigare, menar utredaren.

Detta perspektiv anknyter väl till den ena dimensionen i den paradox som vi lyfter fram i kapitel 2 och som handlar om det civila samhällets särart och den potentiella spänningen med den offentliga sektorn. Amnå och medförfattare uttrycker det som att:

”Det uppfattades som att det fanns stora fördelar med att vissa projekt var helt fristående från det offentliga och från kommersiella krafter. När det exempelvis handlar om att provocera och väcka nya tankar, upplevdes det som svårt för det offentliga att ta den rollen på ett trovärdigt sätt, då det kan bli kontraproduktivt.” (Amnå et al, *När staten ska förnya civilsamhället. Arvsfondens bidrag till föreningslivet*, 2012:40)

Szönyi et al (2014) har intervjuat handläggare vid Arvsfonden för att ringa in vad som menas med termen 'nyskapande'. De identifierar tre faktorer som handläggarna definierar som nyskapande: "något som är nyskapande för målgruppen; en verksamhet eller aktivitet som är ny i regionen; samverkan med en helt eller delvis ny konstellation" (Szönyi et al 2014:145). Projektet ska vidare vara framåtsyftande och ge ett mervärde även till andra efter projektavslut. Det räcker inte att det är nyskapande för föreningen.

Szönyi et als intervjuer med Arvsfondshandläggarna visar att det är flera faktorer som de ska ta hänsyn till när det gäller nyskapande och utvecklande: vad målgruppen ser som mest angeläget, vad som görs i övrigt för målgruppen, samt att projektresultaten ska nå målgruppen. Formen kan betraktas som nyskapande om den används i ett sammanhang där den tidigare inte har använts som metod. Forskarna konstaterar slutligen att det "tycktes alltså finnas en pragmatisk inställning som innebar att Arvsfonden hade en vid tolkning när de bedömde en projektansökans nyskapande innebörd" (Szönyi 2014:125).

I några utvärderingar framkommer kritik från projekten om att vad som bedöms som nyskapande inte är förankrat i aktuellt forsknings- och kunskapsläge inom ämnesområdet i fråga. En organisation som FUB (Föreningen för utvecklingsstörda barn och vuxna) menar till exempel i en av utvärderingarna att avsaknaden av vetenskaplig och teoretisk förankring "bidrar till att modeller överförs till andra verksamheter utan att man har någon teoretisk förankring. Något som ofta leder till misslyckanden. Kravet på att det ska vara nyskapande projekt leder till att ansökningar om bidrag skrivs så att man döljer liknande projekt som man kan vidareutveckla i stället för att lyfta fram dem" (Szönyi 2014:125).

"Projektens förankring i aktuell kunskap och praxis. Ett område som återkom flera gånger i samtalet handlade om Arvsfondens kompetens att bedöma projekt inom det här området. Komplexiteten handlar bland annat om att ta ställning till projekts relevans för målgruppen. En sådan bedömning bör enligt FUB ställas i relation till aktuellt kunskapsläge och vilka behov av utveckling av metoder, verksamheter och kunskap som finns i dag. FUB menade att Arvsfonden behövde utveckla sin kompetens för att bättre kunna bedöma om projektansökningarna i relation till om de är nyskapande. Den bilden kommer från kontakter man haft vid egna ansökningar och genomförande av projekt samt de förfrågningar man fått från Arvsfonden om bedömningar av inkomna ansökningar från andra föreningar. Frågan hänger också samman med hur Arvsfonden ser på kunskap generellt och på hur man överför kunskap." (Szönyi et al, *Från traditionell omsorg till inflytande och*, 2014:122)

6.9 Transnationella spår och akademiska idéströmmar

I flera av utvärderingarna har vi uppmärksammat vad vi skulle vilja beskriva som olika slags idéströmmar som skulle kunna indikera en särskild form av 'nytta', där Arvsfondens projekt fungerar som ett slags 'brohuvuden' till miljöer som bär på nya idéer. Det handlar i de fall vi har lyckats identifiera om två huvudsakliga typer av idéströmmar som förnyar det svenska samhället genom Arvsfondsprojekt. Det är dels transnationella influenser, dels akademiska

influenser. De senare med tydliga internationella inslag. Inte sällan är influenserna sammanvävda.

Fram till nu har vi analyserat nyttan med projekten i relation till tre generationer statliga politikområden. Vi kan dock också se Arvsfondens projekten som något som fungerar som en aktiv brygga till dessa båda sammanhang. Det kan betraktas som en form av nytta på samhällsnivå eftersom projekten initierar och i vissa fall inspirerar etablerad kommunal verksamhet, exempelvis skolor, att integrera nya moment i sin ordinarie verksamhet. Med hjälp av projekten och Arvsfondens stöd får också värddorganisationer möjlighet att lyfta in nya influenser – transnationella och akademiska – i den egna verksamheten.

Genom vår meta-analys av ett så omfattande material som 43 forskarledda utvärderingar av omkring 2 000 projekt i Arvsfondens 'projektportfölj', så framträdde vid läsningen dessa två fenomen relativt tydligt. Det är något som vi menar löper på tvären genom flera av utvärderingarna. Det är fenomen som kan ha gått flertalet utvärderingar förbi eftersom var och en av utvärderingarna har haft som syfte att fokusera på att granska en speciell grupp av projekt, med fokus på deras överlevnad. Projekten i Allmänna arvsfondens verksamhet kan utifrån ett sådant synsätt betraktas både som mottagare och översättare, och i vissa fall även som resultatet, av de migrerande idéer som reser (Wijkström et al 2017).

Janne Bromseth (2012) är en av de forskare som placerar in utvärderade Arvsfondsprojekt med hbt-perspektiv i en större kontext och i analysen uppmärksammar hur internationella diskurser har påverkat projektens inriktning, strategival och vilka grupper av deltagare som projekten riktar sig till. I utvärderingen *Från homo till HBTQ. Förändringsstrategier i en brytningstid* beskriver Bromseth den period som hon har undersökt som en brytningstid, där både heteronormen förändrats och lhbtq-personers plats inom den. Hon beskriver en process där gränser för norm och avvikelse har förskjutits i samhällsdiskurser och lagstiftning.

”Detta är ett mönster som präglar identitetsorganisationer för icke-heterosexuella i västliga världen. [...] Själva begreppet hbt-personer skapades i dialog med den internationella trenden. Dessa utvecklingsmönster syns tydligt i val av strategier och huvudmålgrupper i de studerade projekten, där diskurser om kön, sexualitet och identitet, såväl som lagar och kunskap, förändras radikalt under en relativt kort period.” (Bromseth, *Från homo till HBTQ*, 2012:13)

Analysen ligger väl i linje med exempelvis Magnus Wennerhags studier av hbtq-rörelsen, politiska förändringsprocesser och globala sociala rättviserörelser. Wennerhag (2017) har bland annat studerat hbtq-rörelsens framväxt i Sverige genom de pride-parader som i dag organiseras på cirka 50 platser i Sverige. Han drar i sin analys tydliga länkar till hur de växte fram i USA under slutet av 1960-talet och sedan spreds till olika länder i världen och togs upp i Sverige redan två år senare. En bidragande faktor till att Bromseth i sin granskning av projekten vid Arvsfonden registrerar de diskursiva förändringar inom fältet kan i detta fall handla om utvärderarens tydligt dubbla roll som forskare och aktör på det studerade fältet, något som var tydligt i flera av utvärderingarna.

”Min forskarposition har varit som deltagande observatör i den aktivistiska lhbtq-miljö som jag själv rör mig i som forskare, aktivist och icke-heterosexuell kvinna. Min

huvudforskning rör dels utvecklandet av en normkritisk pedagogik, dels hur normer kring, kön, sexualitet och ålder skapas och förhandlas i lesbisk och queer subkultur, områden som utvärderingsuppdraget överlappar på olika sätt (för etiska överväganden, se del 2). Att jag själv varit i en reflexiv process kring förändringsstrategier, normer och i synnerhet utbildning sedan 2006 hänger också ihop med egen erfarenhet från att ha arbetat i ett skolorienterad genus- och sexualitetsinriktad Arvsfondsprojekt (Genus och sexualitet i skolans värld, Stiftelsen Friends) [...] I praktiken har mitt deltagande i lhbtq-miljön inneburit en dubbel roll som aktör och observatör, där de informella samtalen med bekanta som själva varit involverade i de utvärderade projekten under processens gång har varit viktiga.” (Bromseth, *Från homo till HBTQ*, 2012:8)

På motsvarande sätt beskriver ytterligare några utvärderare explicit i text och vid seminarier att de har haft dubbla funktioner som både forskare och aktiva i olika utsträckning inom det civila samhället och det specifika fältet som utvärderats. Till exempel kommenteras detta rörande frågor som handlar om funktionsvariationer, men det är få av utvärderarna som analyserar sin egen roll och etiska överväganden på ett lika tydligt och transparent sätt som Bromseth.

Att forskarna rör sig inom samma fält och sammanhang som projektdeltagarna framkommer i stället mer indirekt. Mattias Gardell skriver till exempel i den utvärdering som han leder om att han kom att ”möta flera projektaktiva i andra sammanhang, som konferenser, debatter och seminarier ibland annat Stockholm, Göteborg, Malmö, Borås, Umeå och Örebro, samt under Almedalsveckan” (Gardell 2010:16). Ett annat av de projekt som Gardell utvärderade samverkade med *Internationella muslimska kvinno föreningen* (IMK) – en ideell förening ledd av kvinnliga konvertiter – där Ann-Sofie Roald, professor i religionsvetenskap och specialiserad på islam, var ordförande vid tidpunkten för projektet (Gardell 2010:40).

Forskaren Ester Barinaga var en av initiativtagarna till projektet *Förorten i centrum* som finansierades av Arvsfonden, vilket är ett annat exempel. Barinaga utvecklade projektidén i en kombination av inspiration från USA och möten med ungdomar som hon hade intervjuat för en studie på Järvafältet, bland annat i Husby, ett område norr om Stockholm. Ungdomarna uttryckte, enligt Barinaga, ”ett starkt missnöje med den rådande bilden av sin stadsdel. De klagade på att deras röst aldrig hördes i media, att deras vardag inte speglades i de etablerade kommunikationskanalerna och att de som personer alltid beskrevs i negativa termer” (Barinaga 2008:2).

Lindgren et al (2012) granskar projektet inom ramen för utvärderingen *Vi deltar! Utvärdering av Arvsfondens satsning på ungdomar och demokrati 2009–2012*, där de bland annat skriver att ungdomarna i projektet tillsammans skapade en mural på temat ’mitt Husby’. Syftet var bland annat att genom muralen ge en alternativ bild av Husby ”som ofta pekas ut som ett problemområde med hög arbetslöshet och många unga som inte slutför grundskolan” (ibid. 2012:40). Inspirationen till initiativet kom från bland annat muralmålningar i San Francisco, där det i dag finns mer än 600 stora muralmålningar som täcker väggar till byggnader och bostadshus. Muralmålningarna har där använts för att ge det omgivande samhället konst, ge

boende i området möjlighet att definiera platsen och skapa politisk debatt (Barinaga 2008, Lindgren et al 2012:40).

De transnationella influenserna kan även synliggöra normer och ta initiativ till nya arbetssätt i projektform genom andra nyckelpersoner med internationell erfarenhet som identifierar en brist på kunskap. Ett exempel på detta är projekt DELTA som initierades av *Föreningen idrott för handikappade* (FIFH) i samverkan med Rosengårds medborgarkontor i Malmö. En av klubbens elitidrottare, Dedjo Engmark, född i Indien men uppväxt i Sverige, berättar att han reflekterade över att det nästan bara var etniska svenskar i klubben. Projektet riktade sig därför till målgruppen 'funktionshindrade barn och ungdomar med invandrabakgrund'.

FIFH beskrivs av utvärderaren som "en av landets mer framgångsrika klubbar för idrottsintresserade med funktionshinder. De har landets första idrottshall för funktionshindrade och arrangerar årligen Malmö Open som är en av världens största internationella idrottstävlingar för personer med funktionsnedsättning", enligt Gardell (2010:20) och inom ramen för projektet producerades bland annat informationsmaterial:

"en broschyr, en affisch och en film – på de sex största invandarspråken (arabiska, engelska, persiska, ryska, serbokroatiska och spanska), genomföra uppsökande verksamhet med besök i hem, på invandrarföreningar, i kyrkor och moskéer och arrangera prova på-dagar i FIFH:s idrottshall [...] för att finna ingångar hade man genom medborgarkontoren försökt identifiera nyckelpersoner med stora kontaktnät som skulle kunna fungera som FIFH:s "ambassadörer" bland familjer, nätverk, föreningar och religiösa samfund i Rosengård med omnejd." (Gardell, *Islam och muslimer i Sverige*, 2010:20)

Några projekt handlar om samverkan med organisationer verksamma i länder i Europa, Nordamerika och Asien. Ett exempel är projektet Sveriges multireligiösa guider som arbetade med religionsdialog med liknande nätverk i bland annat England och Taiwan (Gardell 2010). Ytterligare ett exempel är projektet *Multimediaföretag i multikultibranschen: Rinkeby Multimediacenter* som syftade till att skapa nätverk internationellt via digital kommunikation. Projektet syftade till att "skapa en pedagogisk modell för hur man kan arbeta med att stärka invandrarungdomars identitet, förändra omgivningens syn på miljonprogramsorter, och motverka rasism" (Gardell 2010:74).

I en annan utvärdering lyfter föreningen FUB (*Föreningen för utvecklingsstörda barn och vuxna*) också frågan om möjligheter att söka medel för internationella resor och samverkan över nationsgränser. Inom FUB betonar man att "nyskapande utvecklas inte isolerat, utan i samarbete med andra personer och annan kunskap". Termen nyskapande får en ny innebörd när den sammankopplas med internationella samverkan:

"FUB har synpunkter på att det finns områden som Arvsfonden inte lämnar bidrag till. Ett sådant område är resor, särskilt resor inom Norden. Man menar att det är viktigt med internationell samverkan för att bygga kunskap och utveckla projekt. Inom Norden finns en etablerad samverkan inom olika områden när det handlar om kunskapsbyggnad och kunskapsspridning. För projekt som riktar sig till mindre grupper och ovanliga

diagnoser är det än viktigare med internationell samverkan. FUB menar att Arvsfondens kunskapssyn till viss del lever kvar i föreställningen om att Sverige är bäst på det mesta inom vård och omsorg. Man menar att den synen också påverkar kriteriet att projekten ska vara nyskapande. Men det nyskapande utvecklas inte isolerat, utan i samarbete med andra personer och annan kunskap.” (Szöyni et al, *Från traditionell omsorg till inflytande och delaktighet – en utmanande process*, 2014:121)

Det är tydligt att nya idéströmmar är viktiga i flera av utvärderingarna. Sammanfattningsvis handlar en viktig funktion, enligt några av utvärderingarna, om att överföra och implementera transnationella idéer. Men det handlar också om nya sätt att organisera målgruppen i en svensk kontext. Vi kan förstå det svenska civilsamhället som bestående ”av en kombination av kringresande idéer i det transnationella luftrummet och den lokala översättningen av dessa idéer till det ”lokala” – svenska sammanhanget” (Reuter et al 2017:4).

Arvsfondens målgrupper får dessutom på detta sätt en röst i det offentliga samtalet via de expertkunskaper som forskarna besitter. Exempelen visar hur forskare och andra nyckelpersoner blir aktiva både i överföringen och spridandet av kunskap inom specifika ämnesområden. Med deras hjälp identifieras kunskapsluckor samtidigt som man lyfter nya problemformuleringar och sammanlänkar olika aktörer i det civila samhället. I sina dubbla roller som både forskare och aktör eller aktivist inom ett specifikt område av civilsamhället – med praktiska erfarenheter och kännedom om rörelser inom fältet samt målgrupperna – blir forskarna härigenom själva del i processen.

6.10 Ett projektorienterat samhälle – oavsiktliga konsekvenser

Avslutningsvis ska vi fördjupa oss i kategori F – ’spår som skapar förutsättningar för vidare finansiering’. I någon mening skapar alla former av verksamhet spår, men i detta sammanhang avser vi de spår som projektledare och den projektägande organisationen aktivt skapar – i syfte att projektet ska uppmärksammas, i syfte att frambringa konkreta produkter och metoder som vittnar om erfarenhet, samt i syfte att vidareförmedla den kunskap som har uppstått genom projekten. Det är i detta sammanhang av spårskapande som det uppstår en intressant överlappning av intressen mellan föreningsliv, media och forskarsamhället (även revisionsbyråer, eller revisorer och konsulter). Det handlar om en överlappning som rör både resursgenerering och kunskapsproduktion på de teman och frågor som projekten berör.

Att RFSL, så som vi illustrerade i kapitlets inledande citat, har utvecklat en praktik för att i samband med projektgörande skapa resultat som fungerar bra i utvärderingssammanhang, är i sig inget förvånande. Det är dock intressant att reflektera över de oavsiktliga konsekvenser som projektifieringen av verksamheter skapar inom organisationer. Tanken på att någonting ska redovisas framkallar en viss uppfinningsriktighet eller ett sökande efter redan beprövade metoder för att skapa spår. Det mest uppenbara sättet är att få andra att uppmärksamma ens verksamhet:

”Projektredivisningarna visar att de flesta projekt i ett tidigt skede av projektarbetet har sett till att bygga upp kontakter med massmedia. Media har visat stort intresse för att skriva om projekten. Att det europeiska handikappåret stod för dörren bidrog antagligen till att öka nyhetsvärdet, men även de projekt som har genomförts efter handikappåret har fått mycket medial uppmärksamhet. I många fall har projekten bevakats av lokala och ibland även nationella media. Ett stort antal artiklar har skrivits, och åtskilliga inslag har sänts i lokalradio och tv.” (Bringlöv, *Bemötande med kultur*, 2006:22)

Att få medial uppmärksamhet kan både i stunden och av utvärderingsskäl vara positivt. Projektägaren kan behöva uppmärksamheten för att dra till sig dem som projektet vill nå med sin verksamhet, särskilt i de projekt som arbetar med upplysning av olika slag. Urklipp från tidningsartiklar eller sparade länkar till publicerade inslag i medier kan användas som underlag för att visa i utvärderingar att projektet har nått ut. Denna uppmärksamhet kan dock också ha en baksida om den växer utöver hanterbara proportioner och om den dränerar, snarare än tillför, projektdeltagarna energi, vilket exemplet nedan illustrerar.

”Som Lasse är inne på ägnas oftast tredje året i projekten till att sprida erfarenheter till andra, det är en del i uppdraget från Arvsfonden. Samtidigt är det viktigt att poängtera att pressen att sprida erfarenheter till den grad Barn i stan gjorde inte kom från Arvsfonden, som snarare försökte begränsa spridningen och varnade för effekterna av den (intervju, Lasse). [...] Forskare, journalister, politiker, skolor, tjänstemän, alla ville ha en del av kakan. Detta ledde till att föreningen öppnade för andra att ta över receptet och lämna smulorna kvar.” (Pérez och Herz, *Trygga rum, nya möten och sociala entreprenörer*, 2014:38–39)

Åsa Bringlöv (2006) uppmärksammar risken med projektkonsumtion: att projekt uppstår, förgår och blir en del i en process där projektpengar blir en födkrok.

”Som idealmodell kan projektverksamhet beskrivas som en möjlighet att pröva en metod utanför den ordinarie verksamheten och efter genomfört projekt föra tillbaka erfarenheter till den ordinarie verksamheten. Det kan beskrivas som process där kunskapsutveckling och lärande är centralt. Om inte erfarenheterna samlas upp och lärande kommer till stånd tenderar projektverksamheten istället att bli projektkonsumtion, ett sätt att finansiera (i och för sig viktig) verksamhet. Det är här utvärderandet kommer in, som ett viktigt redskap när det gäller att återföra erfarenheter och lärdomar från ett projekt (Vedung 1998). Men utvärderandet fyller flera syften. Utvärdering används även som ett redskap för kontroll och ansvarsutkrävande från den som ekonomiskt stödjer projektet.” (Bringlöv, *Bemötande med kultur*, 2006:5)

Arvsfondsdelegationens utvärderingar återför kunskaper om målgruppernas erfarenheter och skapar därigenom spår som kan få ett indirekt eller sekundärt värde för Arvsfondens målgrupper och samhället på sikt. Genom att forskarna dokumenterar projektens samlade erfarenheter så ges projektens flyktighet något beständigt.

Tabell 6.2 Schematisk tabell över centrala dimensioner av praktikgenerationerna

Politikområde // Dimension av Arvsfondspraktik	Första Generationens Politikområde	Andra Generationens Politikområde	Tredje Generationens Politikområde
Period av Arvsfondens verksamhet	'Den filantropiska perioden' (1928 till 1940-tal)	'Välfärdsstatseran' (1950-tal till tidigt 1990-tal)	'En tid av långsam urbäddning' (1990-tal till nutid)
Arvsfondens praktik	Arvsfondspraktik Generation 1	Arvsfondspraktik Generation 2	Arvsfondspraktik Generation 3
Synen på nytta	Ekonomiska medel direkt till individer; bidrag för att bygga ut och om lokaler; nära ett filantropiskt förhållningssätt.	'Innovationsbyrå' för offentlig sektor; Arvsfondsprojekten är ett komplement; verksamheten får inte konkurrera med det offentliga.	Röst för och byggare av identiteter för nya grupper, ofta mindre; rättighetsbaserade projekt; innovation av tjänster i nischer av välfärden.
Målgrupperna i relation till sociala medborgarskapet			
Arvsfondens roll, funktion och relation till det civila samhället			

7. ARVSFONDENS MÅLGRUPPER OCH MEDBORGARSKAPET

I detta kapitel visar vi hur en utvidgning av samhällsmedborgarskapet kan förstås i relation till den parallella utvecklingen och expansionen av Allmänna arvsfondens målgrupper – barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning – och deras successiva inbäddning i samhällsmedborgarskapet genom projektens olika verksamheter. En av de frågor som vi ställer oss handlar om hur man vid Arvsfonden i sin praktik vid olika tidpunkter förhåller sig till målgrupperna när det gäller samhällsmedborgarskapet. Vilka är de grupper, områden och rättigheter som ingår i medborgarskapet som successivt har förändrats? Utifrån vår huvudanalys i rapporten har de grundläggande perspektiven från de tre olika tidsperioderna och 'generationerna av politikområden' omsatts i tre stycken 'praktikgenerationer' inom Allmänna arvsfonden som i dag delvis överlappar varandra och därmed lever kvar i verksamheten.

Utvecklingen av Arvsfondens praktik över tid kan beskrivas som att individer ur målgruppen under den första praktikgenerationen mer betraktas som 'objekt' som filantropiskt ska omhändertas till att i senare praktiker alltmer bli tydliga rättssubjekt och slutligen aktörer för vilka medborgarskapets gränser ska vidgas. Från att själva stödet initialt var konkret och materiellt förändrar det sig i processen till att allt oftare röra sig om olika former av stöd med fokus på målgruppernas kultur, social inriktning och identitetsskapande. Utifrån ett institutionellt teoretiskt perspektiv skulle man kunna förstå en utveckling och utvidgning av medborgarskapet i två dimensioner: antingen som att allt fler grupper blir del av medborgarskapet eller som att allt fler dimensioner av livet stegvis fogas till det sociala medborgarskapet, och därigenom breddas medborgarskapets räckvidd. Av utvärderingarna framgår att Arvsfondens huvudsakliga målgrupper har kommit att både utökas och differentieras över tid, och i många av de projekt som bedrivs syftar man explicit till att utvidga det sociala medborgarskapet till att också inkludera de egna grupperna.

7.1. Faser av utökat samhällsmedborgarskap

Idéer om vilka grupper som tillhör (den föreställda) samhällsgemenskapen har intresserat tänkare under en stor del av de moderna samhällenas historia. Vilka grupper och vilka områden som ingår i (samhälls-)medborgarskapet har successivt också förändrats. Vi kan förstå det som att begreppet medborgarskap rymmer flera olika typer av medborgarskap som rör olika typer av samhällssfärer och former av rättigheter. Några av de klassiska betraktelserna av begreppet medborgarskap har pekat på att det har bestått av olika kategorier av rättigheter i olika delar av samhällssfären.

En av de klassiska och ofta refererade texterna om medborgarskap är författad av T.H. Marshall. I denna delar Marshall in medborgarskapet i tre kategorier: ett civilt, ett politiskt och ett socialt. En huvudidé i hans analys är att komponenter successivt fogas till tidigare föreställningar om medborgarskapet och att medborgarskapet på detta sätt över tid kan förstås som expanderande.

T. H. Marshall skriver sin text i efterdyningarna av andra världskriget och med framväxten av efterkrigstidens Storbritannien i nära åtanke. Det civila medborgarskapet består enligt honom av olika typer av grundläggande friheter såsom yttrandefrihet och åsiktsfrihet, men även rätten att bli behandlad lika inför lagen. Dessa rättigheter kan sägas ligga till grund för utvecklandet av många av de kommande rättigheterna eftersom exempelvis likhet inför lagen är en förutsättning för att alla ska kunna få ta del av rättigheter på ett likvärdigt sätt (Dahlstedt et al. 2011).

Efter stadfästandet av de civila rättigheterna menar Marshall att de politiska rättigheterna utvidgade medborgarskapet ytterligare. Dessa politiska rättigheter rör rätten att delta i politiska sammanhang genom att rösta på politiska företrädare, men också rätten att själv organisera sig politiskt. De grupper som haft rätt att delta utökades stegvis i den första vågens liberala demokratier, exempelvis från en graderad manlig rösträtt utifrån taxerad inkomst till universell manlig rösträtt och sedermera till universell rösträtt för båda könen. Även åldersgränsen för när medborgarna har ansetts mogna nog att kunna fatta beslut har ofta justerats nedåt och därmed stegvis kommit att omfatta allt yngre personer.

I länder som bland andra USA kom även gränserna för vilka grupper som fullt ut skulle få civila och politiska rättigheter att röra etnicitet. Kampen i medborgarrättsrörelsen omfattade avskaffandet av lagstiftning som negativt särbehandlade grupper utifrån ursprung. Det sociala medborgarskapet grundar sig i tillgången till grundläggande ekonomiska och sociala välfärdssystem och samhällsliv som tryggar ett "life of a civilized being according to the standards prevailing in the society" (Marshall 2006:30).

Marshall pekade på att man i de tidiga fattigdomslagarna ofta inte betraktade fattiga som fullvärdiga samhällsmedborgare utan snarare som en grupp människor som låg vid sidan av medborgarna. Fattiga personer kunde i vissa länder till exempel fräntas andra medborgerliga rättigheter (som personlig frihet) genom att de blev internerade på arbetshus. Marshall betonade att sociala rättigheter och ett socialt medborgarskap inte skulle likställas med att göra inkomster mer jämlika utan att det snarare rörde sig om:

What matters is that there is a general enrichment of the concrete substance of civilized life, a general reduction of risk and insecurity, an equalization between the more and the less fortunate at all levels – between the healthy and the sick, between the employed and the unemployed, the old and the active, the bachelor and the father of a large family. Equalization is not so much between classes as between individuals within a population which is now treated for this purpose as though it were one class. Equality of status is more important than equality of income. (Marshall 2006:38)

Kritiker av Marshall har påpekat bland annat att skillnaderna mellan könens möjligheter att bli inkluderade i medborgarskapet ofta har ignorerats. De menar att det har dröjt avsevärt längre tid innan välfärdstjänster som exempelvis barnomsorg har inkluderats i det sociala medborgarskapet. Därmed har kvinnor i många länder historiskt fått ett mer kringskuret socialt medborgarskap och varit mer bundna till hemmets sfär. Därmed har denna typ av välfärdstjänster ofta kommit att inkluderas betydligt senare som en del i det sociala medborgarskapet (Rees 2016).

7.2. Velfärd och medborgarskap

Beskrivningar av framväxten av välfärdsstater av skandinaviskt snitt lutar sig ofta mot hur utvecklingen har skett utifrån de faser av utökat medborgarskap som Marshall pekade på. Från fattighjälp och fattigstugor till mer av välfärdssystem som garanterar en grundläggande materiell trygghet för medborgarna. Som Qvarsell och Sandén (2008) lyfter fram har det svenska samhället förändrats från att tidigare ha haft ett filantropiskt perspektiv. Under 1800-talet karakteriserades samhället av en filantropisk syn på omsorgen av de utsatta i samhället där filantropiska organisationer kom att bli ett komplement till familjerna i stödet till utsatta (Qvarsell och Sandén 2008).

De som tog emot hjälp betraktades som att de befann sig i utkanterna av samhället där det utifrån en mer socialkonservativ syn vilade ett ansvar på andra strukturer i samhället att ta hand om de nödställda. Qvarsell och Sandén (2008:10) beskriver situationen för Allmänna arvsfonden som att man verkade i en social verklighet som de betecknar som ett ”mycket komplicerat lapptäcke” med stora skillnader i levnadsvillkor mellan olika samhällsgrupper men också mellan stad och land, vilket kom att prägla Arvsfondens praktik. Vidare skriver de att de behövande ofta var tvungna att uppfylla olika typer av ”skötsamhetskrav” (Qvarsell och Sandén 2008:10) för att få hjälp av ideella organisationer.

Qvarsell och Sandén (2008:16) beskriver vidare hur relationen mellan det offentliga (staten) och de enskilda individerna gradvis förändrades efter första världskriget. Utvecklingen av relationen beskrivs som en rörelse från en relation byggd på makt och tvång till mer av en ”väl villig och omhändertagande” relation (Qvarsell och Sandén 2008:16).

De grupper som fick ta del av trygghetssystemen utvidgades ofta från att i många länder först ha varit sådana grupper som inte betraktades som fullvärdiga samhällsmedborgare som exempelvis kvinnor, barn och funktionsnedsatta till att även omfatta arbetande män. Välfärdssystemen kom med andra ord att utvecklas från välgörenhet till mer universella socialförsäkringssystem. Beskrivningen av hur Allmänna arvsfondens målgrupper och olika satsningar förändras i dess tidiga period går ofta hand i hand med utvecklingen av välfärdsstaten där vissa stödformer och verksamheter så småningom tas över av det offentliga.

Qvarsell och Sandén (2008) lyfter exempelvis fram hur stöd till studier gavs genom stipendier under Allmänna arvsfondens tidiga period men att dessa stöd under 1960-talet kom att innefattas i ett offentligt studiestödssystem. Utifrån Qvarsells och Sandéns tolkning kom Arvsfonden under denna period ofta att verka med en fot i det mer välgörenhetsinriktade, traditionella välfärdssystemet och med den andra foten i modern välfärdspolitik, vilket sammanfaller med den ’andra generationens politikområden’ som vi använder som analytisk avstamp för vår utvärdering.

7.3. Medborgarskap i ett senmodernt perspektiv

Efter framväxten av en mer generell välfärdsstat med det offentliga som främsta utövare har det även lyfts fram att det sociala medborgarskapet inte är någon definitiv slutpunkt i medborgarskapets olika stadier. När synen på behovet av ett socialt medborgarskap hade etablerats kom även nya gränsdragningsproblem att identifieras. Trender som globalisering påverkar och utmanar det sociala medborgarskapet. Vilka grupper av personer ska inkluderas i det sociala medborgarskapet och vilka ska exkluderas? Den internationella migrationen har förändrat befolkningssammansättningen i de västeuropeiska länderna. Även befolkning som tillfälligt befinner sig i länder, till exempel de så kallade EU-migranterna, har väckt grundläggande frågor om vilka som bör inkluderas respektive exkluderas från det sociala medborgarskapet.

Det har även argumenterats för att nya grupper av underklass har uppstått genom att arbetslöshet och social utsatthet oftare drabbar invandrade och deras barn än andra (Ålund 2007). Den djupa ekonomiska kris som drabbade Sverige under början av 1990-talet visade också hur arbetslösheten tenderade att bli mer bestående hos grupper med utländsk bakgrund och att den ofta blev mer koncentrerad till bostadsområden där det bor många människor som har invandrat till Sverige.

Klassiska studier har pekat på att avsaknaden av en pluralism och avsaknaden av konflikter mellan till exempel religiösa grupper i samhället underlättade framväxten av välfärdsstaterna i Norden (Lipset och Rokkan 1967). När pluralismen i samhället ökar kan även frågor uppkomma kring hur långt det sociala medborgarskapet ska sträcka sig. Det handlar om frågor som rör vilka grupper som har rätt till vilken typ av inkludering i det sociala medborgarskapet. Utifrån vad som tidigare bland andra Qvarsell och Sandén har lyft fram (2008) har en betoning på att lyfta fram betydelsen av att stärka individuella identiteter (baserade på kulturell identitet, religion, etnicitet, genus med flera) successivt vuxit fram som lösningar på olika sociala problem.

Det sociala medborgarskapet utvidgas därmed inte bara genom att man förändrar de materiella förutsättningarna för medborgarna att leva ett värdigt liv utan även både genom att olika gruppers identiteter stärks och genom att synen förändras på vilken typ av identitet som tolereras och inkluderas inom ramen för medborgarskapet. Christian Albrekt Larsen (2013) beskriver i sin bok *The Rise and Fall of Social Cohesion* betydelsen av stereotyper för sammanhållningen i samhällen. Larsen (2013) lyfter särskilt fram hur synen på utsatta grupper kan påverka sammanhållningen mellan grupper, och i förlängningen även möjligheterna att upprätthålla eller skapa olika typer av välfärdssystem. Bilden av gruppen utsatta kan även påverka viljan hos bättre bemedlade grupper att bidra till välfärdssystem som omfördelar välstånd till sämre bemedlade grupper. Om bilden av dem som i huvudsak ska ta emot bidrag och stöd är negativ, så kan som en konsekvens också viljan att bidra bli lägre hos dem som ska bekosta välfärdssystemen.

7.4. Medborgarskapet i målgrupperna

'Målgrupp' är ett viktigt begrepp i Allmänna arvsfondens bidragsgivning, vilket vi redan har konstaterat på flera håll i vår analys. Inledningsvis, när Arvsfonden kom till, skulle pengarna användas till barn och ungdomars vård och fostran. Detta förändrades mycket lite under perioden 1930–1969, även om förslag om att utöka gruppen mottagare med andra kategorier såsom äldre har återkommit med jämna mellanrum. År 1969 fogades dock den nya kategorin handikappade till listan. Det innebar en tydlig expansion av den grupp individer som Arvsfondens medel kunde användas för, men även en expansion av den typ av verksamhet som kom att bedrivas. Senare benämns denna målgrupp personer med funktionsnedsättning.

Fram till och med 1969 kunde enskilda individer få direkt ekonomiskt stöd ur Allmänna arvsfonden. Idag kan dock privatpersoner inte längre få direkt stöd. Detta har i stället tydligare öppnat upp Allmänna arvsfonden för en bred grupp av organisationer och institutioner som också har varierat något under åren. Ideella organisationer som föreningar och stiftelser, men också kommuner, skolor och sjukhus (i samverkan med civilsamhället) kan numera söka pengar ur Arvsfonden för projekt riktade till vad som i dag beskrivs som Allmänna arvsfondens målgrupper.

De tre målgrupperna avgränsas i dag av Arvsfonden på följande sätt:

- Barn 0–11 år (med eller utan funktionsnedsättning)
- Ungdomar 12–25 år (med eller utan funktionsnedsättning)
- Vuxna med funktionsnedsättning

När det gäller för vem eller för vilka man kan få del av Arvsfondens bidrag, så ser det alltså i dag annorlunda ut än när Allmänna arvsfonden startade. I huvudsak har gruppen möjliga mottagare expanderat över tid även om pengarna i dag måste gå till en juridisk person som får ansvaret att genomföra aktiviteter eller projekt som kommer personer ur Arvsfondens tre huvudsakliga målgrupper till godo. Under de senaste decennierna har det också blivit allt tydligare i kommunikation och regleringar att allt större vikt läggs vid målgruppernas delaktighet och inflytande i projekten.

I Allmänna arvsfondens egen kommunikation till såväl sökande som utvärderare används ofta fler än tre kategorier. En tendens är att formuleringarna kring vilka målgrupperna är blir alltmer pluralistiska över tid vilket följer den övriga samhällsutvecklingen och offentliga rekommendationer. Ett exempel på detta är hur Socialstyrelsen år 2007 avrådde från användningen av den tidigare termen 'handikapp', som ersattes av 'funktionshinder' och 'funktionsnedsättning' (Gustavsson et al 2010:40f). Även 'neuropsykiatriska funktionshinder' är ett begrepp som har kommit att användas av både organisationer och myndigheter. Under de senaste åren har även termerna 'funktionsvariation' och 'funktionsuppsättning' börjat användas i olika sammanhang i media och i den offentliga debatten.

Fyra forskare som är specialiserade inom området neuropsykiatriska funktionsnedsättningar har tillsammans utvärderat 89 projekt som genomfördes under perioden 1993–2006 med

medel från Allmänna arvsfonden. Alla dessa projekt riktade sig till personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och handlade om diagnoser som autism och autismliknande tillstånd, adhd och damp. Forskarna skriver att ”till denna målgrupp brukar räknas personer med autism och autismliknande tillstånd som Aspergers och Tourettes syndrom samt adhd [...] och damp [...]” (Gustavsson et al 2010:5).

I utvärderingsuppdraget från Allmänna arvsfonden ingick även att forskarna skulle studera om målgruppen hade fått medel ur Arvsfonden tidigare, hur de har benämnts historiskt samt vilka ideella föreningar som har företrätt målgruppen. De fyra forskarna konstaterar att målgruppen inte finns omnämnd i några av de projekt som finns i de prejudikatsamlingar som de har analyserat från perioden 1949–1979. De fann vidare att Arvsfonden beviljade medel för 12 projekt under perioden 1980–1989 med ”verksamhet inom området för autism och andra neuropsykiatriska funktionshinder”. De första bidragen gick till Ericastiftelsen (1980, 1982) ”för projekt med inriktning på forskning om diagnostik, prognos och behandling av psykotiska barn”. Därefter fick *Riksförbundet för psykotiska barn* bidrag från Arvsfonden (1983, 1984) för projektverksamhet med inriktning mot målgruppen som kategoriserades som ’barndompsykotiska barn’. Ett av delprojekten – det så kallade Rebecka-projektet – kom att få en central roll för hur efterföljande projekt riktade till målgruppen utformades (Gustavsson et al 2010:11). När Attentions förbundssekreterare Birgitta Engholm fick frågan vad riksföreningen betytt under de nästan tio år som organisationen funnits, svarade hon:

”Tidigare så fanns ju inte den här gruppen över huvud taget. Det var ouppfostrade barn och ’ta dig i kragen’. Ett viktigt mål har varit, och är, att sprida synsättet att ett stort antal personer som tidigare uppfattats som ouppfostrade egentligen har begränsade funktionsförutsättningar – ett neuropsykiatriskt funktionshinder i föreningens terminologi. Detta är kärnan i det alternativa perspektiv som Attention står för. Även här är det lätt att se att perspektivet vänder uppochner på gamla synsätt. En viktig innebörd i denna vändning har sin grund i 1900-talets välfärdsstatsidé, nämligen att människor som har svårigheter att fungera i samhället men som inte själva, eller indirekt genom sina föräldrar, har något ansvar för svårigheterna, har rätt till stöd och respekt från andra. I hög grad har detta varit den symboliska och administrativa innebörden i den tidigare termen handikapp och nu i de nya termerna funktionsnedsättning och funktionshinder.” (Gustavsson et al, *Utrymme att tänka nytt*, 2010:40f)

På motsvarande sätt illustrerar Bromseth i utvärderingen från 2012 – *Från homo till HBTQ* – hur allt fler individer kommer att inkluderas i målgruppen över tid. Bromseth studerade totalt 43 projekt med lhbtq-perspektiv och konstaterar att det går att identifiera förändringar både för målgrupp och syfte under den studerade tidsperioden 1998–2009. Från att projekten initialt inriktade sig på ’den avvikande Andre’ och en ’ökad tolerans av homosexuella’ till att successivt i stället problematisera diskriminerande normer och ”queera och intersektionella perspektiv på kön och sexualitetsnormer” (Bromseth 2012:5). Parallellt synliggjordes även olikheter inom målgruppen. Målgruppen utökades och differentierades så att transpersoner kom med som uttalad målgrupp och ”två projekt med transpersoner som den enda målgruppen” fick medel i slutet av den studerade perioden.

”Även en mer intersektionell maktförståelse präglar projekten i den senare delen av perioden, där det finns en ökad medvetenhet om skillnader och olikartade förutsättningar inom hbt-gruppen. Det skapas till exempel egna projekt riktade mot lhbtq-personer med icke-svensk etnisk bakgrund med intellektuella funktionsnedsättningar. Normer kring religion och hbt utforskas.” (Bromseth, *Från homo till hbtq*, 2012:5)

Att målgruppen utvidgas och förändras får enligt vissa av utvärderingarna som ingår i studien också konsekvenser. Gustavsson et al (2010) uppmärksammar att Arvsfondsprojekten leder till ett ökat brukarinflytande och att respektive målgrupp har fått ett ökat inflytande genom att människor med liknande erfarenheter kommer samman. Perspektiv, utgångspunkter och föreställningar om målgruppen är centrala för vilket handlingsutrymme och egenmakt som individerna ges i praktiken. Ett antal centrala frågeställningar aktualiseras: Vem representerar individerna i målgruppen? Vem är det som identifierar och definierar målgruppens behov?

Hugemark och Roman (2012) skiljer på två olika former av representation: företräderskap där individen själv för sin talan respektive ställföreträderskap där någon annan för individens talan. I det senare fallet går huvudskiljelinjen mellan professionella grupper och till exempel föräldrar till barn med intellektuella funktionshinder. Feher (1983) talar om ”dictatorship over needs”, som handlar om hur professionella grupper tillskriver målgruppen specifika behov som grundar sig på de resurser som myndigheter och vårdgivare har. Inom de olika delarna av den svenska handikapprörelsen – eller ’funkisrörelsen’ – och bland deras intresseorganisationer har man valt olika förhållningssätt till representationsfrågan. Konflikter om företräderskap och representation har lett till att ett intressepolitiskt arbete för personer med intellektuell funktionsnedsättning nu finns i olika organisationer (Szönyi 2014:145).

Kunskapen om Arvsfondens centrala målgrupper ’barn’, ’ungdomar’ och ’personer med funktionsnedsättning’ har ökat markant över tid och den debatteras också fortlöpande. Detta gäller jämställdhetsfrågor som migration, men framför allt lhbtq-frågor och ämnesområdet neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. En kärnfråga i debatten vad gäller det sistnämnda exemplet har varit om diagnoser som till exempel autism kan förklaras utifrån socialt samspel och kommunikationsproblematik eller om autism är biologiskt betingat. Det påverkar i sin tur kategoriseringen av målgruppen som funktionsnedsatt eller inte, och därmed påverkas även medföljande resursfördelning och möjligheter till specialstöd.

Föreställningar om normer, synen på vilka målgrupper och identitetspositioner som är privilegierade respektive marginaliserade, påverkar allt från vilka åtgärder som prioriteras till vilka projekt som beviljas medel, verksamhetsinriktning, metodval och genomförande. Kevin Kumachiro (2002) har analyserat ideologier och teorier som ligger till grund för olika förändringsstrategier inom utbildning och pedagogik. Janne Bromseth (2007, 2010) är en av de forskare som har applicerat Kumachiros idéer om förändringsstrategier i en svensk utbildningskontext, bland annat i studier av lhbtq-rörelsen. De fyra strategierna för förändring som Kumachiro har identifierat är följande:

- d. utbildning ”för den Andre” (skapa empati för den Andre)
- e. utbildning ”om den Andre” (öka kunskap om den Andre)

- f. utbildning som identifierar och problematiserar normer och privilegier som ligger till grund för diskriminering och andragörande
- g. lärande genom kris, ”utbildning som förändrar” samhället

De två vanligaste förändringsstrategierna enligt Kumachiro är utbildning ”*för* den Andre” och utbildning och projekt ”*om* den Andre”. Dessa båda typer av strategier fokuserar på att öka toleransen av den Andre, vilket medför att maktstrukturer och fördelar som ges de individer som har privilegierade subjekspositioner inte problematiseras. Kumachiro visar att motsägande förändringsstrategier och diskurser som baserar sig på olika grundförståelser av förtryck kan vara verksamma parallellt. Bromseth skriver att detta även är kännetecknande för förändringsarbeten i en svensk kontext (Bromseth och Darj 2010:34). Härnäst ska vi se närmare på vilka förändringsstrategier som man inom olika Arvsfondsprojekt har använt sig av och ge exempel ur utvärderingarna utifrån denna analysram.

7.5. Förändringsstrategi – projekt *för* den Andre

Att starta projekt *för* den Andre är en förändringsstrategi som har varit vanlig i projekt och utbildningar som riktar sig till könssegregerade grupper och till etniskt segregerade grupper. Grundtanken är att den Andre ska bli medveten om sin position samt att skapa empati för målgruppen. En styrka med denna förändringsstrategi är att den gör det möjligt att stärka marginaliserade identitetspositioner genom att tillskriva subjekspositioner positiv laddning i stället för negativa bilder. Gruppen kan ges chans att utveckla specifika teman, att stärka självkänsla och ta mer plats.

Ett grundläggande problem med denna förändringsstrategi är utgångspunkten att gruppen är homogen och enhetlig, att alla inom gruppen är lika och har samma behov. Vidare osynliggörs normer, strukturer och maktpositioner med denna förändringsstrategi. Problemet förläggs till den subjeksposition som avviker i stället för att fokusera på diskriminerande strukturer. Som vi ska se är denna förändringsstrategi även vanlig i projekt som Arvsfonden finansierar.

Exempel på Arvsfondsprojekt som har använt sig av denna förändringsstrategi finns i utvärderingen *Stackars flickor i en bristfällig skola* (Sandström 2009). Allmänna arvsfonden finansierade 29 projekt under perioden 1995–2006 som syftade till att utveckla skolans arbete med sexualitet och samlevnad. Tio av dessa projekt riktade sig till målgruppen ’flickor’. I utvärderingen konstaterar Birgitta Sandström (2009:4) att metoderna ”domineras av tjejgruppsaktiviteter där flickors inre är i fokus. Pojkars eventuella brist på självkänsla nämns inte”. Målgruppens bristande självkänsla är ett centralt moment i diskursen om flickor. Sandström belyser i utvärderingen att det finns en diskrepans mellan text- och handlingsnivån i hur målgruppen flickor framställs.

”Enkät svar och arkivmaterial visar nästan undantagslöst att flickor är eller uppfattar sig vara i underläge och behöver allehanda stöd, råd och hjälp i livet för att motverka den obalansen. [...] En betydligt mer mångfasetterad bild av flickors livssituation och

kapacitet framgår av samtal med projektmedarbetare. Här lyfts ofta flickors styrka och kompetens fram. De flickor som medverkar i projekten vill heller inte kännas vid bilden av att vara "offer" eller en grupp med särskilda problem. De föredrar individuella och anonyma verksamheter som chatt och coachning och avböjer samtalsgrupper. Problemen framstår som av existentiell karaktär och i två av fallstudierna är medelklassen överrepresenterad." (Sandström, *"Stackars flickor" i en bristfällig skola*, 2009:4)

Ett vanligt sätt att legitimera en problembild i de projektansökningar som kommer in till Arvsfonden är att utgå från egen erfarenhet. Sandström skriver också att en annan tendens är att projekt som varit verksamma under den senare delen av undersökningsperioden i större utsträckning använder sig av systematiska kunskapsöversikter som en del i sin strategi (Sandström 2009).

På motsvarande sätt uppmärksammar Szönyi et al (2014) i deras utvärdering av 172 projekt med målgruppen personer med intellektuell funktionsnedsättning – *Från traditionell omsorg till inflytande och delaktighet* – att målgruppen framställs som avvikande i ansökningarna och att individerna härigenom riskerar att stigmatiseras. De skriver vidare att många ansökningar har brister om kunskapsläget inom det område som projektmedel söks för, inte grundar sig på vetenskap eller beprövad erfarenhet samt att problembilden av målgruppen är onyanserad och överdrivs för att motivera målgruppens behov av bidrag ur Allmänna arvsfonden. De konstaterar också att ansökningarnas kopplingar till aktuell forskning verkar ha blivit svagare över tid. På 1990-talet hade fler projektansökningar tydliga hänvisningar till forskning än de projekt som startade under den senare delen av utvärderingsperioden (ibid. 2014:149).

Sandströms (2009) resultat visar på en diskursiv förskjutning över tid – från den tidigare dominerande tankestrukturen normal/avvikelse till att normativitet och erkännande av olikheter får ett allt större utrymme under 2000-talet, vilket ligger i linje med en rörelse som skulle kunna beskrivas från praktikgeneration 2 till praktikgeneration 3. Vidare framträder i hennes analys de ideella föreningarnas folkbildande roll över tid. Det är en utveckling som kan beskrivas som att trenden går från att föreningar tidigare erbjöd regelrätt undervisning till elever till att de i stället i allt större utsträckning vänder sig till lärarna för att utbilda dem och förändra tänkandet hos dem (Sandström 2009). Detta, att jobba med olika former av normkritiska metoder för att synliggöra – och i förlängningen försöka förändra – olika former av gränser, förekommer i flera av de projekt som kan sägas verka för att expandera utrymmet för ytterligare grupper i det sociala medborgarskapet.

I utvärderingen *Systrar förena er* riktar forskaren Sara Högdin (2008) kritik mot säråtgärder som till exempel *tjejprojekt* vilka baseras på ett individperspektiv utan att beakta de strukturer som ligger till grund för diskriminering. Högdin refererar till bland andra etnologen Agnes Börjesson som gjorde en utvärdering på uppdrag av Ungdomsstyrelsen där hon uppmärksammade att projekten befäste stereotyper och upprätthöll de normer som man ville förändra. Projekten fokuserade på att förbättra individen i stället för att analysera strukturerna. Bakgrunden är att det i ett flertal studier under 1990-talet hade uppmärksamats att tjejers fritid var underprioriterad. Som ett svar på detta växte projekt riktade enbart till tjejer fram under 1990-talet. På liknande sätt växte ett 40-tal projekt inriktade på textilarbete fram i olika

delar av Sverige som riktade sig till 'arbetslösa invandrarkvinnor' under samma period genom vilka stereotypiska föreställningar om 'invandrarkvinnor' och "vit kvinnlighet" konstruerades (Lundstedt 2005).

"Mulinari (1996) menar att särartsprojekt utgår från skillnaden mellan kvinnor och män. Författaren beskriver hur kvinnliga socialarbetare betraktar sina kvinnliga klienter som speciellt drabbade av förtryck och att det är kvinnorna som är i behov av undervisning, kontroll och behandling, vilket inte innebär en förändring av den omgivande strukturen. Det finns en risk för att den feministiska tanken om en förändrad maktstruktur går förlorad. När det gäller tjejprojekt innebär det här att stereotypa beskrivningar av tjejers fritid tenderar att fokusera på tjejers behov av förändring och inte på deras rättigheter, vilket leder till att bilden av tjejer som avvikande från killar upprätthålls." (Högdin, *Systrar förena eder*, 2008:17)

7.6. Förändringsstrategi – projekt *om* den Andre

Syftet med denna typ av förändringsstrategi och projekt är att sprida kunskap *om* marginaliserade grupper. Utgångspunkten är att majoritetsbefolkningen ska upplysas och utbildas. Tanken är att majoritetssamhället och olika personer som har privilegierade positioner kommer att förändra sitt förhållningssätt till den marginaliserade gruppen genom information och kunskap om den Andre. En styrka med denna förändringsstrategi är att den synliggör att alla individer är olika. Ett sätt att betrakta vad som sker i en sådan process är att man försöker åstadkomma en utvidgning av majoritetssamhällets förståelse av vilka grupper och individer som ingår som relevanta och legitima medborgare.

Samtidigt som detta innebär en expansion av utrymmet för att vara medborgare, innebär det å andra sidan en risk för att en representant från gruppen får representera alla som tillskrivs en specifik subjektsposition, vilket kan vara ett problem. Svagheter med denna strategi är flera, till exempel avsaknaden av maktperspektiv och kunskap om hur olika subjektspositioner utsätts för fördomar. Ett annat problem är hierarkiserandet och ett isärhållande av 'vi' och 'dem'. Denna förändringsstrategin skapar ett diffust och homogent 'vi'. Vidare osynliggörs normer och denna strategi bygger på tolerans och föreställningen om att det finns något eller någon som behöver tolereras.

Av utvärderingarna framgår att under en och samma period finansierar Arvsfonden projekt som utgår från olika förklaringsmodeller till vad grundproblematiken till diskriminering av målgruppen är, använder sig av olika förändringsstrategier och verkar i helt olika riktningar. Ibland används flera olika förändringsstrategier inom ramen för samma satsning och i vissa fall flera förändringsstrategier inom ett och samma projekt.

Åren 1998–2009 finansierade Allmänna arvsfonden 43 projekt som syftade till att skapa bättre livsvillkor för unga lhbtq-personer, utveckla lhbtq-perspektiv i ideella organisationer samt utveckla lhbtq-föreningarnas interna och externa verksamhet. Projekten växte fram i en brytningstid med lagändringar som förbättrade målgruppens ställning. Under den studerade

perioden skedde parallellt med lagändringar centrala diskursiva förskjutningar, exempelvis kom heteronormativitet att problematisera tidigare uppfattningar om kön och sexualitet. Förutsättningarna för projekten förändrades härigenom över tid vilket påverkade utfallen och resultaten.

Janne Bromseth (2012) skriver att ”projekten har själva på olika sätt bidragit i den processen”. Flera av projekten ifråga arbetade med opinionspåverkande strategier (påverka politik, medier och utbildningsväsende) med syfte att synliggöra målgruppen och förbättra individernas livsvillkor. Problembilden som projekten har utgått från är att lhbtq-personers dåliga psykiska hälsa måste åtgärdas. Metodval och tillvägagångssätt avspeglar respektive projekts syfte. Flera av de större projekten i studien riktar sig till flera målgrupper parallellt. Utvärderaren identifierar att förändringsarbetet i projekten har fokuserat på främst två målgrupper och arenor, dels skapa trygga säkra platser och verksamheter som till exempel fritidsgårdar och samtalsgrupper som riktar sig direkt till målgruppen, dels utbildnings- och kompetensinsatser riktade till majoritetssamhället.

”Detta förväntas ske genom att skapa särskilda aktiviteter, platser och rum, där icke-heterosexuella och transpersoner kan umgås med andra lhbtq-personer i trygga icke-heteronormativa rum. Det inkluderar allt från separatistisk teater till fritidshäng, gruppterapi, sommarläger, konstnärlig aktivitet med mera. Att få sin identitet ’speglad’ i andra, som har liknande erfarenheter eller förstår sig själv på liknande sätt, är en framträdande tanke, liksom att ha ett från det heteronormativa samhället fritt rum.” (Bromseth, *Från homo till hbtq*, 2012:5)

Syftet med kompetens- och utbildningsinsatserna har varit att förebygga homo- och transfobi, särskilt inom förskola, grundskola och högre utbildning. Utgångspunkten för projekten har varit att utbildning riktad till majoritetssamhället indirekt gynnar målgruppen ’lhbtq-ungdomar’. Projekten har utgått från tanken ”att kunskap och information leder till ändring enligt ’överföringsmodellen’, ett klassiskt upplysningsideal” (Bromseth 2012:5). Genom att upplysa om målgruppens livsvillkor och öka majoritetssamhällets kompetens om målgruppen så antas livssituationen för målgruppen förbättras. Bromseth skriver att syfte och målgrupp förändras under den studerade tidsperioden – från att fokusera på den avvikande Andre och ”ökad tolerans av homosexuella” till intersektionella och queera perspektiv på kön och sexualitetsnormer.

Gustavsson med flera (2010) har kategoriserat de projekt som har utvärderats inom ramen för utvärderingen *Utrymme för att tänka nytt* i fem olika grupper utifrån syfte samt typ av frågor och inriktning som projekten berör. Projekten rörde autism och andra neuropsykiatriska diagnoser, som adhd. Många projekt visade sig ha flera överlappande syften. De fem kategorier som Gustavsson et al identifierar är:

- metodutvecklingsprojekt
- informations- och kunskapsspridningsprojekt
- kunskapsutvecklingsprojekt
- aktivitet och socialt gemenskapsinriktade projekt
- kultur- och demokratiprojekt

Genom att kartlägga vilka grupper av barn och ungdomar som projekten riktar sig till och kategorisera projekt utifrån syfte, utgångspunkter, metodval och förändringsstrategier på det sätt som Bromsseth har gjort, så kan spår i form av förändrade normer och attitydskiften liksom diskursiva förskjutningar över tid identifieras i utvärderingarna. Härigenom synliggörs också vilken typ av projekt och förändringsstrategier som Allmänna arvsfondens medel finansierar och på vilka sätt dessa kan förändra livssituationen för målgrupperna på kort och lång sikt.

En av de utvärderare som tydligt och explicit pekar på den expanderande eller utvidgande kraften som finns i vissa Arvsfondsprojekt är Malin Gawell. I sin utvärdering från 2013 av 67 projekt som på något sätt anknyter till idéer om socialt företagande eller socialt entreprenörskap ställer hon också denna expansion av själva medborgarskapet i relation till den modell som dominerade tidigare praktikgenerationer, nämligen att man försöker anpassa individerna till exempel genom olika former av integrationsprojekt.

”Det är inte heller helt självklart att det sociala företaget är integrerande i den meningen att personer i det som har kommit att kallas ’utanförskap’ bara ska integreras i det som anses normalt. I flera av projekten ingår även att utgå ifrån varje individ som han eller hon är – vilket ibland utmanar normen för vad som anses normalt. Det kan då handla om att försöka vidga normer i stället för att anpassa enskilda individer till det som kategoriserar vissa funktionssätt och funktionsnedsättningar.” (Gawell, *Socialt företagande och försöken att finna fungerande sätt*, 2013:21)

Sammanfattningsvis pekar utvärderingarna på hur man inom flera av projekten gradvis har arbetat med att flytta gränserna för vilka grupper som kan anses ingå i eller omfattas av det sociala medborgarskapet. Detta har bland annat skett genom att projekten har försökt att påverka normerna för vilka grupper som anses stå innanför gränserna för gemenskapen snarare än att som under tidigare epoker att betoningen har legat på att dessa grupper antingen skulle hållas utanför gemenskapen eller att de skulle formas i att bli som majoritetsgrupperna.

7.7. Målgrupperna

En organisationens möjlighet att få projektstöd påverkas numera av om den tilltänkta målgruppen är delaktig i projektet eller inte. Det kan dels handla om målgruppens delaktighet i själva utförandet av projektet i olika faser och på olika nivåer – till exempel vilka roller målgruppen har i projektet – dels hur målgruppen nås av de som initierar projektet. Ju mer fokus på och delaktighet av någon av målgrupperna desto högre chans att få bidrag. I utvärderingen *Rum för idealism* uppmärksammar Bringlöv (2008) att förändringen och utvecklingen av vilka krav som Arvsfonden ställer på projekt har fått konsekvenser:

”Ända fram till slutet av 1990-talet hade lokalstödet en generell prägel och syftade till att tillgodose organisationers behov av lokaler. Det var inte i första hand för att lösa specifika problem som organisationerna beviljades stöd, utan för att skaffa eller bygga om lokaler. I den mån lokalbygget förknippades med utveckling innebar det inte i någon större utsträckning nyskapande i bemärkelsen unikt, nytt. Det var snarare föreningens egen verksamhet som fick möjlighet att utvecklas mer i enlighet med vad man beskriver som

ett behov hos medlemmarna, som ett svar på vad som sker i lokalsamhället, eller för att vidga verksamheten till att omfatta fler målgrupper.” (Bringlöv, *Rum för idealism*, 2008:36)

Efter denna bakåtblick fortsätter hon:

”Från och med slutet av 1990-talet har det successivt skett en förändring i riktning mot kravet på en specifik utveckling av verksamheten. [...] Arvsfondens ökade krav på nyskapande och utveckling har resulterat i att antalet beviljade lokalstöd har minskat kraftigt. Detta har skett under samma tid som kommunerna har gjort omfattande nedskärningar av barn- och ungdomsverksamheter och av stödet till föreningslivet, och samtidigt med att även de kommunala stöden har blivit mindre generella, mer riktade och förknippade med krav på motprestationer.” (Bringlöv, *Rum för idealism*, 2008:36)

Vissa utvärderingar pekar på en motsatt utveckling och att en vidgning av vilka som är målgrupperna för projekten till och med verkar ha inträffat under projekttidens gång. Det handlar om att projekt inledningsvis har en definierad och avgränsad målgrupp men där utvärderarna lyfter fram att målgruppen successivt verkar ha utvidgats under projekttidens gång till att omfatta en större grupp (Göreskog 2009:67; Jeppsson Grassman et al 2010:3).

I andra utvärderingar har man också belyst att det kan finnas olika syn på och motsättningar kring vilka personer som bör ingå i projekten och att detta kan skapa spänningar inom den tilltänkta målgruppen:

”Rådgivarnas erfarenheter av funktionshinder var en annan punkt där man inte var enig. Några rådgivare och brukare ansåg att endast rådgivare som själva hade funktionshinder eller hade anhörigerfarenhet kunde komma ifråga. Andra tyckte att det räckte med att ha erfarenhet från att arbeta med människor med funktionshinder. Dessa åsikter speglar den diskussion som länge pågått inom handikapprörelsen när det gäller ledarskap. Är man en organisation ’för’ eller ’av’ människor med funktionshinder? Vem ska ha makten? Ska endast personer med egen erfarenhet av funktionshinder sitta i styrelser eller ska anhöriga kunna göra det även i organisationer som inte är anhörigorganisationer? Ska politiker sitta i handikapporganisationers styrelser? Den egna erfarenheten ger insikter som inte kan uppnås på något annat vis. (Bolling, *Brukarstödscentra – verktyg till empowerment och full delaktighet*, 2007:26)

Samtidigt pekar utvärderaren på att kravet på egna erfarenheter och formell kompetens i handikappfrågor begränsar antalet möjliga medarbetare och menar att en avvägning måste ske (Bolling 2007:26). Målgruppen framstår alltså ibland som stadd i förändring och som föremål för omförhandling av deltagarna själva. Detta är delvis en spegling av förändringar i det omgivande samhällets värderingar som Arvsfondsprojektet dessutom är med och reproducerar som en del av sin verksamhet. Delvis är det också en följd av förändringar av de kriterier som har satts upp för att man ska kunna få projektmedel från Arvsfonden.

Flera utvärderingar problematiserar också Arvsfondens ökade krav på brukarmedverkan. Kravet på att grupper med svåra funktionsnedsättningar själva aktivt ska delta och uttrycka sina behov kan ibland riskera leda till en sämre möjlighet för dessa grupper att få sina behov tillgodosedda eftersom exempelvis personer med demenssjukdom inte alltid på egen hand har

förmåga att formulera och förmedla sina egna behov (Jeppsson Grassman et al 2010:45). Jeppsson Grassman et al uppmärksammar vidare att det därmed finns risker förknippade med ett alltför ensidigt fokus på brukarmedverkan och brukarinflytande, och att alltför oreflekterat avstånd från företräderskap när det gäller specifika målgrupper som till exempel ”personer med bristande autonomi – t.ex. äldre dementa personer, vissa personer med psykiska funktionshinder eller vissa personer med utvecklingsstörning” (Socialstyrelsen 2003:56 i Jeppsson Grassman et al 2010:45).

Forskarna hänvisar vidare bland annat till Barbro Lewins avhandling (1998) om LSS-reformen (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) och hur den tillämpas. Lewin påpekar, enligt utvärderarna, det paradoxala i att det i vissa avseenden och för vissa grupper kan krävas mer paternalism för att uppnå ökad autonomi. Jeppsson Grassman et al (2010:45) menar i linje med denna ansats att risken är att ”ingen talar i deras sak i de fall där de inte kan göra det själva”. Utvärderarna fortsätter:

”Sammanfattningsvis framträder det således som viktigt för de brukarorganisationer som företräder personer som lever med en demenssjukdom såväl som för en anslagsgivare som Arvsfonden att driva och stödja *både* verksamheter där demenssjuka personer intar en aktiv roll *och* verksamheter där personer med en sådan diagnos intar en mer undanskymd roll, men som på längre sikt och mer indirekt kan antas främja demenssjuka personers ställning och möjligheter.” (Jeppsson et al, *Brukarmedverkan – visioner och verklighet*, 2010:45)

7.8. Från välfärdsstatsprojektet till projektifiering i välfärdsstaten?

I likhet med vad Qvarsell och Sandén (2008) tidigare har funnit så har även vi kunnat se att Allmänna arvsfondens satsningar innefattar olika typer av logiker som fungerande styrande för den praktik som utvecklas. Detta är ett perspektiv som finner tydligt stöd också i vår analys, eftersom vi menar att den verksamhet som vi i dag kan spåra i materialet dels vägleds av en praktik influerad av en logik med rötterna i en äldre filantropisk tradition (’en första generationens praktik’), dels påverkas av en praktik som utvecklas parallellt med och i nära samspel med den välfärdsstat som växer fram under mitten av 1900-talet och som kännetecknas av en uppsättning ’andra generationens politikområden’. Vi menar vidare att vi i verksamheten också har kunnat identifiera en ’tredje generationens Arvsfondspraktik’ – med stöd i en logik som är mer fokuserad på identitetsskapande och rättighetsfrågor – som ligger bortom inflytandet från den tidigare välfärdsstaten och dess politikområden.

Som vi har beskrivit tidigare är Allmänna arvsfonden tätt sammanvävd med den övriga utvecklingen i samhället, inte minst den offentliga sektorns utveckling. Det är därför relevant att beskriva på ett mer övergripande plan hur man inom det offentliga systemet har försökt lösa olika samhällsproblem över tid. Montin (2007) har beskrivit hur den politiska styrningen har utvecklats i olika faser som delvis överlappar Marshalls beskrivning av framväxten av olika typer av medborgarskap, men som också tar ett steg bortom det traditionella sättet för politisk styrning inom välfärdsstater.

Om de första faserna bestod i att utvidga horisonten för politikområden som det offentliga kunde gripa in i och skapa offentliga lösningar för, till exempel offentligt finansierad barnomsorg, så har den samtida politiken angripit olika problem i samhället genom att skapa projekt (Fred 2018), vilket tydligt avspeglar sin också i Arvsfondens verksamhet. Till denna utveckling kopplar Montin (2007) även en utveckling mot en ökad användning av projekt för att genomföra politik med medel som är avsatta för verksamhet under en begränsad tid samtidigt som verksamheten inom ramen för projekt förväntas kunna fortleva även efter att projektet har avslutats, vilket ansluter till en av de paradoxer i Arvsfondens verksamhet som vi identifierade i kapitel 2. Projektens verksamhet antas kunna fortleva genom att verksamheten inom projekten påverkar de deltagande organisationernas lärande och därmed även långsiktigt och varaktigt förändrar deras agerande. Det faktum att styrningen och verkställandet av politiken på dessa tredje generationens politikområden främst skett genom projekt tolkar Montin (2007) som ett uttryck för att staten genom den nya politiken har tagit ett steg tillbaka och indirekt också franhänder sig ansvar för olika komplexa frågor.

Genom att låta olika partnerskap och andra konstellationer av experter och intressenter forma och genomföra olika projekt och andra åtgärder behöver inte statsapparaten och den politiska ledningen ensamt ta ansvar för misslyckanden. Det är svårt att utkräva politiskt ansvar från ett partnerskap. Statens roll blir möjliggörande och understödjande snarare än styrande och ansvarig i snäv mening (Montin 2007:41).

Studier har pekat på att det finns ett samband mellan reformeringen av den offentliga sektorn genom det som kallas New Public Management och införandet av projekt som verksamhetsform för att lösa samhällsproblem (Fred 2018). Det finns ett överlapp mellan den typ av ideal som genomsyrar New Public Management, med bland annat fokus på resultat och uppföljning, och arbetssättet att bedriva verksamhet i projekt. Dock kan projektformen i sig även vara en konsekvens av reformer av offentlig verksamhet utifrån New Public Management. Projekten kan vara ett sätt för det offentliga att försöka bedriva verksamhet under förändrade förutsättningar där till exempel delar av tidigare offentlig verksamhet har privatiserats. Samverkan med privata aktörer i projekt kan därmed framstå som en möjlig arbetsform.

Dock har det även pekats på riskerna med de nya typerna av styrformer genom att den representativa demokratin är illa rustad att kunna utkräva ansvar från politik som bedrivs genom nätverksstyrning, partnerskap och i projektform i och med att rollerna och ansvarsfördelningen är mindre tydlig. Ytterligare en risk är att frågornas komplexitet, som exempelvis klimatfrågan, bidrar till att experter får en dominerande roll på bekostnad av andra i synen på vilka problemen är och hur politiken bör utformas. Vidare har det hävdats att projekt endast griper sig an enstaka problem åt gången och att detta även sker under en begränsad tid (Fred 2018). Projekt kan alltså samtidigt fungera som kompenserande för brister i offentlig verksamhet och som föregångare till förändringar av offentlig verksamhet.

De olika praktikgenerationer som vi kan spåra i Arvsfondens verksamhet speglar de förändringar som samhället har genomgått under Allmänna arvsfondens relativt långa historia. Den filantropiska traditionen dominerar främst i Allmänna arvsfondens tidiga

historia när även enskilda kunde söka bidrag ur Arvsfonden. I takt med utbyggnaden av välfärdssystemet försvann möjligheten för enskilda individer att söka bidrag ur Arvsfondens medel och vissa stödformer som Allmänna arvsfonden haft övergick i offentlig regi som exempelvis studiestöd till enskilda. Inom ramen för idén om välfärdsstaten innefattas synen på organisationer som självklara företrädare för olika målgrupper, vilket ligger i linje med synen på organisationerna också hos Allmänna arvsfonden. Ett exempel på detta ur vårt material är när olika ideella organisationer agerar som företrädare för målgruppen och samverkar med myndigheter.

Inom ramen för det tredje synsättet finns projekt som vill stärka olika gruppers identiteter och genom att förändra normer och synen på grupper, hos gruppen själv men även hos andra, och därigenom förändra målgruppens position i samhället. Inom denna kategori finns bland annat exempel ur de utvärderingar som har rört hbtq-frågor, synen på funktionsnedsättning samt synen på invandrargrupper men även på olika religioner.

Utvärderare har också uppmärksammat skillnader mellan att projekt initierats av målgruppen själv respektive av experter utifrån. Över tid har en utveckling skett inom vissa områden där projekt initialt har startats av professionella inom exempelvis barnhabilitering, barnpsykiatri och sjukvård. Successivt blev sedan olika former av intresseorganisationer mer framträdande genom att själva ansöka om medel från Arvsfonden och genom att driva projekt. Ytterligare ett steg i denna utveckling var att målgruppen själv – exempelvis grupper inom autismspektrum som drivit projekt – vänt sig mot att andra gett röst åt eller företrätt dem. Ofta har dessa processer skett parallellt genom att flera olika aktörer har drivit projekt med olika intentioner och flera skilda förändringsstrategier som vi har sett i detta kapitel.

Tabell 7.1 Schematisk tabell över centrala dimensioner av praktikgenerationerna

Politikområde // Dimension av Arvsfondspraktik	Första Generationens Politikområde	Andra Generationens Politikområde	Tredje Generationens Politikområde
Period av Arvsfondens verksamhet	'Den filantropiska perioden' (1928 till 1940-tal)	'Välfärdsstatseran' (1950-tal till tidigt 1990-tal)	'En tid av långsam urbäddning' (1990-tal till nutid)
Arvsfondens praktik	Arvsfondspraktik Generation 1	Arvsfondspraktik Generation 2	Arvsfondspraktik Generation 3

Synen på nytta	Ekonomiska medel direkt till individer; bidrag för att bygga ut och om lokaler; nära ett filantropiskt förhållningssätt.	'Innovationsbyrå' för offentlig sektor; Arvsfondsprojekten är ett komplement; verksamheten får inte konkurrera med det offentliga.	Röst för och byggare av identiteter för nya grupper, ofta mindre; rättighetsbaserade projekt; innovation av tjänster i nischer av välfärden.
Målgrupperna i relation till sociala medborgarskapet	Målgrupper i utkant av medborgarskapet; utsatta tas om hand; inom ramen för ett rättfärdigt samhälle.	Målgrupperna får möjlighet att bli / ta del av det sociala medborgarskapet genom att förändras.	Utvidga det sociala medborgarskapet till att inkludera också målgrupperna (utan krav på anpassning).
Arvsfondens roll, funktion och relation till det civila samhället			

8. ARVSFONDEN, CIVILSAMHÄLLET OCH FRAMTIDEN

I detta avslutande kapitel fäster vi uppmärksamheten på relationen mellan Allmänna arvsfonden å ena sidan och det civila samhället och dess organisationsliv å den andra. Mer specifikt fokuserar vi på de 'funktioner som Allmänna arvsfonden fyller i det civilsamhälleliga landskapet' enligt uppdraget som ligger till grund för denna utvärdering. Redan tidigare i rapporten har vi berört detta tema när det gäller de 'spår' som projekten har avsatt och när det handlar om det sociala medborgarskapet och målgruppernas successiva inskrivning i detta. Därmed blir analyserna i detta kapitel av mer sammanfattande karaktär, inte minst när det gäller de första två praktikgenerationerna.

Vi pekar i kapitlet på pluralismen och den nya mångfalden av aktörer som kännetecknar perioden, men också på de utmaningar och möjligheter som ligger i ett antal numera brutna monopol från det tidigare samhällskontraktet, bland annat i och med det nya utrymme som öppnas inom välfärden. Vi menar vidare att de nya strömningar av identitetspolitik och rättighetsdiskurser som tydligt ligger i den tredje generationen av Arvsfondspraktik är viktiga för att förstå utvecklingen av projektportföljen, samtidigt som vi plockar upp och pekar på den roll som brygga till ett transnationellt rum av idéer och metoder som Arvsfondsprojekten tycks ha spelat för vissa organisationer.

I jämförelse med frågeställningar om målgruppernas betydelse och deras förändrade relation till det sociala medborgarskapet, respektive den över tid förändrade synen på nytta i Arvsfondens verksamhet, så kan Allmänna arvsfondens relation till och roll för civilsamhället i olika generationer av 'Arvsfondspraktik' möjligen te sig mer perifer. Just det civila samhällets organisationsliv, och då kanske främst folkrörelserna och det omfattande föreningslivet i Sverige, har dock under hela den period som Arvsfonden har existerat fyllt helt centrala funktioner för den verksamhet som har bedrivits vid eller genom Arvsfonden. Det är genom dessa organisationer som den absoluta lejonparten av verksamheten har bedrivits. Vi skulle till och med kunna uttrycka det så att dessa organisationer i många avseenden i själva verket både har bedrivit och varit själva den verksamhet som i allmänhet betraktas som Allmänna arvsfondens verksamhet. På en och samma gång har Arvsfonden spelat ett antal viktiga roller för det svenska civilsamhället i dess mångfacetterade verksamhet.

Allmänna arvsfonden och det civila samhället har alltså så länge Arvsfonden har existerat befunnit sig i ett mer eller mindre symbiotiskt förhållande till varandra. Detta förhållande har, som vi redan har kunnat konstatera tidigare i rapporten, sett olika ut vid olika tidpunkter. Men det finns över tid ändå en viss stabilitet. Den ena parten, Arvsfonden, har å sin sida behövt det finmaskiga nät av lokala, regionala och nationella ideella föreningar och stiftelser som är ryggraden i det civila samhället i Sverige för att den omfattande projektverksamheten ska kunna bedrivas. Det är nämligen genom civilsamhällets organisationer som man kommer i kontakt med de många tusentals medlemmar och ideellt engagerade människor som dessa

organisationer varje dag mobiliserar och når ut till i myriader av aktiviteter spridda över hela landet.

Å andra sidan har Allmänna arvsfonden genom sina projekt för många av dessa idéburna organisationer inneburit såväl en viktig källa till nya resurser och legitimitet som en anledning till och incitament för utveckling av den egna verksamheten samt en möjlighet för dem att förnya sitt påverkansarbete. Inte hela tiden och inte för alla organisationer, men för tillräckligt många organisationer och tillräckligt ofta har Arvsfonden varit betydelsefull för att det ska vara värt att uppmärksamma. Vi har i det rika material som vi har haft möjlighet att ta del av kunnat se att Arvsfonden fyller flera viktiga funktioner både för de personer som driver och engagerar sig i det svenska civilsamhället och för de människor som organisationerna når ut till med sina olika aktiviteter och insatser. Men Arvsfonden är viktig också för de ideella organisationer som fungerar som den formella länken mellan Arvsfondens uppdrag och människorna i målgrupperna.

Sammantaget har ett stort antal ideella och idéburna organisationer kunnat ta del av medel som från Arvsfondens sida har ställts till förfogande för att genomföra runt 2 000 projekt enbart under den period som vi har fokuserat på i vår analys av de externa utvärderingarna. Det handlar under denna period om sammanlagt många miljoner kronor som dessa organisationer har kunnat använda för att utveckla sin egen verksamhet, bli bättre på att driva intressepolitik, genomföra ett kulturevenemang, fungera som demokratiskola, utveckla och tillhandahålla ny service för de egna grupperna eller identifiera nya finansieringskällor.

Men dessa medel används också för att förbättra situationen för personer inom de målgrupper som organisationen arbetar för eller med. Det kan ske genom att de är medlemmar i den egna organisationen eller genom att de drar nytta av ett gynnsammare samhällsklimat eller en ökad kunskapsnivå mer generellt i samhället om den egna gruppens förutsättningar och behov. Eller så kan det handla om att man som brukare, klient eller patient kommer i åtnjutande av nya eller utvecklade välfärdstjänster som organisationen tillhandahåller eller förmår andra att bedriva.

Utöver de mer ekonomiska fördelarna för det civila samhällets organisationer av projekt som Allmänna arvsfonden finansierar ser vi alltså i de utvärderingar vi analyserat att projekten även leder fram till andra effekter både för organisationerna och för de personer inom målgrupperna som man arbetar för, med eller genom. I sin verksamhetsberättelse för 2016 lyfter Arvsfondsdelegationen särskilt fram och sammanfattar hur man ser på projekten och deras betydelse för det civila samhället på följande sätt:

”Det civila samhällets organisationer utvecklar sitt organisationskapital, gör nya upptäckter inom sitt område, utökar sina målgrupper och skaffar nya samtalspartners. Och allra viktigast – projekten utvecklar metoder och verksamheter som kommer Allmänna arvsfondens tre målgrupper till godo.” (Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelse 2016:38)

Såväl Amnå et al (2012) som Qvarsell och Sandén (2008, 2011) lyfter i sina utvärderingar av Allmänna arvsfondens verksamhet fram och pekar på vikten av relationen mellan statlig

finansiering och samhällelig verksamhet och utveckling. Finansieringen innebär både stöd till och styrning av verksamheter och organisationer som engagerar sig i de projekt som får stöd. Det blir då också relevant att diskutera vad det innebär att projektbidrag kan fungera som både 'stöd till' och 'styrning av' verksamheter och potentiellt av de organisationer som står som projektägare.

Relationen mellan staten och civilsamhället står tydligt i förgrunden och dessa forskare diskuterar vilken roll Arvsfonden spelar. Viktigt för dem i analysen blir att försöka spåra hur staten via Arvsfonden påverkar föreningslivets sätt att fungera. Amnå et al (2012) skriver i rapporten *När staten ska förnya civilsamhället* utförligt om finansieringsmodellen – om hur projektmedel till tillfällig verksamhet på olika sätt påverkar utvecklingen av hur föreningslivet och verksamheter i det civila samhället fungerar. De pekar på att projektledare får en alltmer framskjuten position, men också på att föreningarnas strategier för att generera resurser påverkas olika beroende på storlek och hur väl etablerade de är.

Syftet med den utvärdering som Amnå et al (2012) genomförde handlar uttryckligen om att de genom att studera ett antal föreningar över tid skulle undersöka de spår som Arvsfondens medel lämnade under uppstart, genomförande och efter avslut:

”Dessa spår kan vara av olika karaktär, exempelvis i form av kunskapsutveckling, deltagarinflytande och fördjupat samarbete med externa aktörer. Det innebär att vi ämnar undersöka dels hur bidragen påverkar föreningarnas interna struktur, kapacitet och agenda, dels hur de påverkar föreningarnas samarbete med externa aktörer och i vilken mån man når ut med sina insatser till målgruppen. Kort sagt vill vi analysera vad ett arvsfondsstöd gör med föreningarna – liksom vad föreningarna gör med det.” (Amnå et al, *När staten ska förnya civilsamhället. Arvsfondens bidrag till föreningslivet*, 2012:5)

8.1 En relation som tidigt kännetecknas av en filantropisk anda

I den fortsatta analysen av konsekvenserna för och effekterna på det civila samhället och dess organisationer kommer vi att ansluta till det analytiska ramverk som har utvecklats för denna utredning och utifrån vilken vi har organiserat även de tidigare diskussionerna kring 'nytta' respektive konsekvenserna för målgrupperna.

Även om relationen till civilsamhällets organisationsliv alltid har funnits där som ett viktigt och definierande karaktärsdrag för Allmänna arvsfonden, så har den inte sett likadan ut vid olika tidpunkter i Arvsfondens existens. Vi kan även för denna del av analysen utgå från samma grova uppdelning i generationer av politikområden eller förvaltningstraditioner som vi använt när vi har analyserat den tysta förändringen av målgruppernas relation till medborgarskapet sedd genom Arvsfondens verksamhet. Det är samma indelning som vi också använder när vi – genom att fokusera på de spår som verksamheten avsätter – följer den långsamt förändrade synen vid olika tidpunkter på vad som betraktas som nytta i Arvsfondens verksamhet. Om vi utgår ifrån denna grundidé om att Arvsfondens verksamhet påverkas av de olika generationer av statliga politikområden som avlöser varandra, så finner vi att också den

funktion som Arvsfonden fyller för det civila samhället förändras och gestaltar sig annorlunda i de tre olika generationer som vi menar att vi har kunnat identifiera i vårt analysarbete.

Grovt och tentativt skulle vi kunna beskriva Allmänna arvsfondens relation till det svenska organisationsliv som fanns i början av Arvsfondens existens som i huvudsak fokuserad på att dessa organisationer skulle hjälpa till att identifiera och nå ut till de individer ur de identifierade målgrupperna som var i störst behov av resurser eller insatser av olika slag. Verksamheten vid Allmänna arvsfonden bedrevs under denna första fas i nära samspel med en statsapparat som statsvetaren Stig Montin (2007, 2010) menar i huvudsak var upptagen av vad han beskriver som 'första generationens politikområden'. Som vi beskrev inledningsvis handlade dessa områden bland annat om uppbyggnaden av rättsstaten med ett fokus på civila och politiska rättigheter för medborgarna, men det var också en period då de allra första stegen tas mot det som senare blir den svenska välfärdsstaten.

Fördelning av rena ekonomiska bidrag var under denna första generation en viktig uppgift för de som förvaltade Allmänna arvsfonden, och därmed även för de organisationer genom vilka man verkade. Tillsammans med de lokalbidrag som föreningar kunde få för att rusta upp eller bygga ut sina lokaler tycks denna uppsökande och bidragsfördelande roll känneteckna de ideella organisationerna i relation till Arvsfonden. För organisationerna kom såväl sättet att bedriva Arvsfondsverksamhet på som de ekonomiska medel de fick att innebära utökade eller nya resurser att fördela till de målgrupper som man månade om, men gissningsvis också ett slags erkännande av deras verksamhet. Vid denna tid förekom alltså fortfarande hantering och distribuering av kontantbidrag som en viktig del av verksamheten vid Allmänna arvsfonden. I och med sin intermediärposition mellan den statliga apparatens politikområden och det civila samhällets medborgardrivna organisationsliv fungerade Arvsfonden som en brygga eller ett relä mellan dessa två delar av det svenska samhället.

8.2 Välfärdsstatseran: 'Innovationsbyrå' och kompletterande funktioner

Den andra generation av Arvsfondspraktik som följer på den första perioden av etablering löper också parallellt med att välfärdsstaten etableras och i allt högre grad börjar institutionaliseras. Andra generationens politikområden är, som vi såg inledningsvis, enligt Montin nära kopplade "till välfärdsstatens uppbyggnad och konsolidering. De viktigaste kännetecknen är att en relativt väl sammanhållen offentlig sektor bestående av statliga myndigheter och kommuner/landsting genomför nationellt beslutade reformprogram" (Montin 2007:38). Resultatet av denna andra generationens politikområden "blev lösningar som kom att kännetecknas av likformighet, stordrift och offentliga produktionsmonopol" (Montin 2010:130).

Under denna andra period menar vi att vi kan skönja en förskjutning i den praktik som växer fram inom Allmänna arvsfonden när det gäller relationen till organisationslivet. Under denna period avskaffas de direkta ekonomiska bidragen till enskilda individer ur målgrupperna, samtidigt som destinatärskretsen 1969 dessutom utvidgas till att omfatta även "omsorg om

handikappade”. Allmänna arvsfonden beviljar under denna period i huvudsak medel endast till föreningar eller kommuner, inte längre till enskilda individer. Det ligger väl i linje med att under denna korporativismens glansdagar så kom i allt högre utsträckning olika former av, i Montins språkbruk, ’monopoliserade intressen’ att bli viktiga i relationen till staten och dess nya politikområden. ”[D]et vill säga nationella intresseorganisationer förutsattes representera inte bara sina medlemmar utan hela den aktuella samhällssfären” (Montin 2010:131). I en av utvärderingarna konstaterar författarna, i linje med detta synsätt att:

”Sverige har haft en tradition av ett starkt civilsamhälle, med starka folkrörelser. Handikapporganisationerna har varit viktiga aktörer, inte minst som pådrivande i utvecklingen inom funktionshinderområdet. Den pådrivande och utvecklande funktionen har gällt såväl handikappideologiskt, handikappolitiskt som konkret utveckling och organisering av verksamheter, där stat, landsting och kommun senare tagit över verksamheter och fortsatt driva dessa. Inte sällan har handikapprörelsens initiativ även lett till lagstiftning, där rätten till verksamheter man initierat har slagits fast. Jämfört med andra länder kan man säga att utvecklingsarbetet i Sverige på 1900-talet i relativt hög utsträckning har drivits på och genomförts av civilsamhället, med mer eller mindre stöd från det offentliga.” (Szönyi et al, *Från traditionell omsorg till inflytande och delaktighet – en utmanande process*, 2014:133)

Detta gäller även för Arvsfonden som nu också kommer att finansiera projekt och verksamhet till exempel vid de nationellt organiserade handikapporganisationerna som växer sig starka i det svenska civilsamhället under den här perioden. Förändringarna blir synliga också när det gäller att ekonomiska transfereringar, som olika former av bidrag inom det sociala området eller till utsatta individer i målgrupperna, i första hand skulle administreras av den offentliga sektorn. Det nya målet för Arvsfondens del tycks vara att de civilsamhällesaktörer som man befinner sig i en symbios med inte längre ska fördela ekonomiska bidrag till enskilda individer. Nu ska aktörerna i stället i högre utsträckning bedriva olika typer av verksamhet med finansiering av Allmänna arvsfonden som på olika sätt riktar sig till eller gynnar de individer eller grupper som hör hemma i någon av de tre kategorier av människor som nu successivt kommer att definieras som Arvsfondens målgrupper.

Under denna andra period kommer en viktig men delvis annorlunda roll för organisationslivet att utvecklas i relationen till Allmänna arvsfonden och dess verksamhet i samklang med den nya framväxande andra generationens statliga politikområden. Denna nya roll ligger väl i linje med det fokus på ”välfärdsstatens uppbyggnad och konsolidering” som är ett kännetecken för den andra generationen. Detta skulle kanske kunna definieras som ett slags inkrementellt och verksamhetsnära, men ändå externt initierat och drivet, förbättringsarbete för framför allt den expanderande välfärdsstaten och dess institutioner. Nu för tiden skulle vi kanske kunna beskriva denna funktion i termer av ’socialt innovationsarbete’, något som många andra länder har identifierat som en viktig funktion för civilsamhälle och tredje sektor i Europa, även om denna funktion i dag tycks vara betydligt svagare i Sverige.

Inte minst blir denna innovativa roll och stödfunktion viktig och synlig i relation till den på många håll kraftigt expanderande verksamheten inom kommun och landsting och dessa strukturers ’offentliga produktionsmonopol’ som Montin talar om. Allra tydligast blir det

kanske när det gäller det sociala området, men även för de delar av sjukvården som kan sägas ligga nära Allmänna arvsfondens syfte, målgrupper och verksamhet. Vissa delar av den verksamhet som tidigare bedrevs av civilsamhällets organisationer med ekonomiska medel från Allmänna arvsfonden krymper, försvinner eller transformeras. Detta sker i övergången till ett Sverige som i allt högre utsträckning kännetecknas av en expanderande välfärdsstat med stöd i en andra generation av områden för statlig politik. Förenklat skulle vi kunna beskriva det som att den del av verksamheten som kommer att falla inom den framväxande välfärdsstatens hägn inte längre behövs eller inte betraktas som lämplig att bedriva genom civilsamhällets organisationer.

Kvar som 'friare reglerade' politikområden finns under denna andra generation fortfarande de delar av Arvsfondens verksamhet som kan definieras in inom områden som kultur och fritid, barn- och ungdomsverksamhet, folkbildning och mer generellt det som faller inom en bredare förståelse av 'föreningsverksamhet'. Inom dessa friare områden – som ofta betraktas som ett slags motorer i idén om civilsamhället som en demokratiskola – utvecklar det civila samhället sin verksamhet under välfärdsstatseran med hjälp av Allmänna arvsfondens medel. Inom dessa områden bedriver och utvecklar det svenska civilsamhället och dess organisationer i stor utsträckning egen verksamhet riktad till personer inom målgrupperna. Dessa delar av det civila samhället är mer generellt centrala inom den folkrörelseregim eller folkrörelsetradition som parallellt växer fram under perioden och som Wijkström (2016) tecknar i en analys av det svenska civila samhället under 1900-talet. Denna typ av verksamhet får en allt mer framträdande roll också inom Arvsfondens verksamhet. Just dessa organisationer har en verksamhetskärna som handlar om kultur och rekreation, vilket under denna period i hög utsträckning även kommer att känneteckna Allmänna arvsfondens relation till organisationslivet.

8.3. Allmänna arvsfonden och 'tredje generationens civilsamhällespolitik'

Vi inleder detta avslutande avsnitt i de förändrade relationerna mellan civilsamhällets organisationsliv och Arvsfonden. De förändrade relationerna har tydlig bäring på de frågeställningar i vårt utredningsuppdrag som hör samman med Arvsfondens betydelse för civilsamhället och dess organisationer. Vi menar att såväl de frågor som de former som de nya initiativen och organisationerna lyfter fram och bär in i det svenska civilsamhället ligger väl i linje med idén om en 'tredje generationens politikområde' i den analysmodell som vi utgår ifrån. Det är förändringar som får tydligt genomslag i den 'tredje generation av praktik' inom Arvsfondens verksamhet som vi har identifierat i vårt arbete. Sammanfattningsvis blir det i vårt empiriska material tydligt att verksamheten vid Allmänna arvsfonden – och än mindre i de tusentals projekt som finansieras och kan bedrivas med stöd av dess medel – inte längre hålls samman av ett lika entydigt paket av normer och praktiker när det gäller politikens innehållsliga utformning. Men inte heller när det gäller de organisatoriska formerna och modellerna för att bedriva civilsamhälle finns det lika tydliga ramar som tidigare.

Vi pekar i avsnittet särskilt på den ökade mångfalden av organisationer i det civila samhället samtidigt som vi också i denna del av vår analys lyfter fram vikten av projektformen – i detta fall av betydelse för hur relationen till det civila samhället utvecklas. Det står klart att initiativ inom organisationslivet med bas i ett antal idémässiga strömningar som knyter an till identitetspolitik och olika rättighetsdiskurser bidrar till den nya mångfalden; dessa växer i både volym och betydelse i Arvsfondens projektportfölj och projektpraktik. Samtidigt är det tydligt att man inom civilsamhället använder resurser och stöd från Allmänna arvsfonden för att i den egna organisationen bära in och utveckla idéer och verksamheter som handlar om nya nischade välfärdstjänster som inte per automatik är tänkta att landa i den offentliga sektorn. Vi ser också att det i flera fall finns tydliga transnationella inslag i den nya projektpraktik som beskrivs i de utvärderingar vi analyserar.

8.3.1 Förändrade relationer mellan statsapparat och civilsamhälle

Att relationen mellan statsapparat och det civila samhällets organisationsliv – som ännu vid ingången av 1990-talet relativt oproblematiserat gick under benämningen 'folkrörelserna' eller 'föreningslivet' – genomgick någon form av omvandling fördes kanske tydligast fram i den offentliga utredningsverksamheten redan i den statliga utredning som i slutet av 1980-talet presenterade sina betänkanden i en serie av SOU:er med den övergripande rubriken *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33–35). I utredningen konstaterar man inledningsvis att troligen har aldrig så många som under den aktuella perioden varit aktiva i någon typ av förening i Sverige. Dock konstaterar utredningen samtidigt att föreningslivets karaktär har förändrats över tid (SOU 1987:33:9–10):

”Våra kartläggningar tyder på att Föreningssverige förändrats under 1970- och 1980-talen. Intresseorganisationerna har utvecklats både vad gäller antalet medlemmar och aktiviteterna. Samtidigt har det uppstått många föreningar av s.k. interaktionstyp, det vill säga t.ex. hobbyföreningar eller gemenskapsföreningar. Däremot tycks de idéburna rörelserna ha problem med stagnerande eller till och med minskande medlemstal och låg aktivitet.”

Utredarna fortsätter:

”Många föreningar bildades kring sekelskiftet för att tillgodose viktiga behov för sina medlemmar. Exempelen är många: bostäder, sjuk- och begravningsförsäkringar, studier, bibliotek. Många av de här uppgifterna övertogs och utvecklades av samhällets organ under tiden efter andra världskriget samtidigt som ytterligare andra behov tillgodosågs genom den offentliga sektorn: omsorg om barn och äldre, social verksamhet, fritids- och kulturaktiviteter o.s.v. Men under de senaste årtiondena har antalet föreningar med uppgifter av detta slag vuxit kraftigt.”

I den beskrivning av den historiska utvecklingen som görs i utredningen konstaterar man att många organisationer med rötter i 1800-talet (eller tidigare) och början av 1900-talet inledningsvis hade sin grund i socioekonomiska frågor som ofta rörde tillgången till konkret materiell hjälp eller att organisationen påtalade behovet av att tillgodose dessa materiella

behov. Man konstaterar i utredningen även att många av de uppgifter som bedrevs i ideella organisationers regi har tagits över av det offentliga såsom barnomsorg och mödravård. Detta är förstås intressant utifrån vår analys av den andra generationen av arvsfondspraktik eftersom det ligger väl i linje med den roll av 'innovationsbyrå' eller förnyare av offentlig verksamhet som har identifierats.

Den typ av organisationer som man i utredningen menar nu är på frammarsch är framför allt organisationer som organiserar medborgarnas fritidsaktiviteter. Samtidigt som utredningen konstaterar att det även finns ett framväxande intresse både bland det offentliga och bland ideella organisationer att delta mer aktivt i uppgifter som rör social omsorg samt fritid och kultur (SOU 1987:33, s. 10). Utredarna konstaterar vidare att samarbeten mellan offentlig och ideell sektor inte alltid fungerat smärtfritt. Detta beror delvis på bristande resurser (till exempel för lite bidrag) hos de ideella organisationerna, delvis på att organisationerna har tagit sig an uppgifter som man bedömer har varit för krävande. Samtidigt konstaterar man i denna utredning att det också finns en utveckling mot att vinstdrivande organisationer vill göra entré inom välfärdssektorn i större skala (se även Lundström och Wijkström 1995).

I den statsvetenskapliga forskning som har beskrivit relationerna mellan stat och organisationsliv i Sverige har man ofta valt att teckna utvecklingen genom att dela in den i olika faser eller vågor (Lewin 1992, Micheletti 1994, Öberg et al 2011). Främst har forskarna inom den statsvetenskapliga forskningen koncentrerat sig på relationen mellan de stora intresseorganisationerna på central nivå och staten. En relativt samstämmig beskrivning gör gällande att relationerna mellan staten och organisationslivet utvecklades till ett tätare samarbete redan under perioden mellan de två världskrigen (Heckscher 1951, Rothstein 1993).

Samarbetet mellan staten och organisationslivet beskrivs i denna forskning som att det blir allt tätare efter det andra världskrigets slut och att förklaringen till att samarbetet kunde bli så starkt bland annat är det socialdemokratiska partiets långvariga maktinnehav. Forskare har beskrivit relationen mellan staten och organisationslivet i Sverige, på ett politiskt plan, som en slags bytesrelation där organisationerna kunde utöva inflytande över politiken och få direkta eller indirekta bidrag i utbyte mot lojalitet och stöd för den förda politiken (Öberg et al 2011). De starka relationerna mellan stat och intresseorganisationer som växte fram under decennierna därefter kom att betecknas som nykorporatism. Det innebar att gränsen mellan stat och organisationer ibland blev otydlig eftersom organisationerna även kom att sitta i offentliga organ som både var satta att ta fram förslag till politik (offentliga utredningar) och att utföra och implementera politiska beslut. I en jämförelse mellan de skandinaviska länderna konstateras att samarbetet mellan staten och organisationslivet i Sverige blev mer beständigt och kom att tunnas ut senare jämfört med Danmark (ibid.).

I en annan statlig utredning från slutet av 1980-talet som handlar om offentliga bidrag till ideella organisationer ges en intressant illustration av denna täta relation:

”Utgångspunkterna för de statliga utredningarna kring bidragen till föreningslivet har således förändrats under de senaste femtio åren. Från att tidigare ha haft sitt ursprung i krav och förväntningar från föreningslivet, har utredningarna under senare tid mera

tillkommit utifrån statsmakternas egna interna problemställningar. Ett exempel på ett sådant synsätt är resultaten av 1977 års utredning om statens stöd till folkrörelserna. I direktiven till utredningen angavs bl a, att det var angeläget med en samordning och förenkling av bidragsgivningen. I sitt betänkande Bidrag till folkrörelser (SOU 1979:60) konstaterade utredningen, att den statliga hanteringen av bidragen var mycket splittrad. En rad projektbidrag och andra stödformer hade inrättats under 1970-talet. Hela 38 olika instanser behandlade nu inte mindre än 60-talet bidragsformer. Ett av förslagen i utredningen var inrättandet av en central statlig myndighet för samtliga bidrag.” (SOU 1988:39, s. 31)

8.3.2 Brutna monopol och ökad mångfald

Om vi återvänder till Montins indelning i tre olika generationer av statliga politikområden så ser vi att den ovanstående beskrivningen av de förändrade relationerna mellan den offentliga sektorn och det svenska civilsamhället sammanfaller relativt väl med den tredje generationens politikområden. I vad som beskrivs som den ’tredje generationen’ tillkommer ytterligare (åtminstone) ett par nya moment som är relevanta för det civila samhället och dess organisationer i sin relation till Allmänna arvsfonden. Som exempel på tredje generationens politikområden räknar Montin (2010:130) upp ”hållbarhetspolitik, kvinnofridspolitik, regional utvecklingspolitik, (stor)stadspolitik, folkhälsopolitik, barnrättspolitik och klimatpolitik”.

Det är lätt att se att det inom flera av dessa områden finns en rik mångfald av aktörer från det civila samhället. Inte bara den klassiska formen av svenska intresseorganisationer och de stora, massmedlemskapsbaserade folkrörelserna förekommer på dessa områden. Här ser vi nu också en växande population av mindre aktörer, inte sällan baserade i eller sprungna ur mer informella grupperingar och aktivistnätverk utan tydlig koppling till de äldre, mer etablerade organisationerna.

Detta är också vad vi tydligare ser i vårt empiriska material: mångfalden av organisationer som under den här perioden söker och får bidrag av Allmänna arvsfonden för att bedriva projekt ökar. Det är också tydligt att projekten i vissa fall får direkta effekter på den enskilda organisationen, både när det gäller den verksamhet som utvecklas och tillväxten av nya medlemmar.

I en av utvärderingarna där man har analyserat ett stort antal projekt som fokuserade på personer med intellektuell funktionsnedsättning lyfter utredarna fram de organisatoriska konsekvenserna av ett av projekten där de visar att inte bara en ny organisation har bildats som ett resultat av projektet utan att denna också fortsätter att expandera efter projektet.

”Ytterligare ett exempel är projektet om demokrati och vardagsmakt för personer med intellektuella funktionsnedsättningar från 2006, som resulterade framför allt i att Riksföreningen Grunden Sverige bildades. Föreningen lever vidare och har idag flera lokalföreningar runt om i landet.” (Szönyi et al, *Från traditionell omsorg till inflytande och delaktighet – en utmanande process*, 2014:28)

Samma typ av positiva effekter på organisationens expansion och tillväxt pekar till exempel också utredarna på i den utredning där man följer upp 43 projekt som har genomförts i organisationer som bildats på etnisk grund. Westin och Westin (2010) beskriver detta tydligast med ett exempel som gäller Sverigefinska synskadadeförbundet som med start 1995 bedrev sitt projekt *Utvecklingsverksamhet för finsktalande synskadade i Sverige*.

“Projektets syfte var att utveckla organisationen och engagera fler finsktalande synskadade [...] Medlemsantalet ökade med 150 procent och antalet lokalföreningar fördubblades redan under det första året. Två år efter start hade medlemsantalet ökat från 90 till närmare 500 och antalet lokalföreningar från ursprungliga 3 till närmare 20. Under de två första åren hade 31 informationsmöten för synskadade genomförts på 21 orter. Informationen beräknas ha nått ut till cirka 11 000 personer (många personer har säkerligen närvarat vid flera tillfällen). Sju olika kurser anordnades för 360 synskadade personer på tre orter.” (Westin och Westin, *Föreningsvägen till integration*, 2010:30)

Utvärderarna skriver vidare om detta projekt (i ett svar på Arvsfondens kriterier om att försöka bedöma 'överlevnadsgraden' för projekten) att "Projektet inledde en febril aktivitet och målen anser vi har uppnåtts med bred marginal" (ibid.). Också i detta fall fortsätter dock utredarna sin analys genom att även kommentera organisationens fortsatta utveckling och medlemsutveckling:

"Vad gäller fortlevnad fick vi vid ett samtal med en person som har god insyn i verksamheten veta att föreningen i dag har cirka 900 medlemmar och omfattar 17 lokalföreningar. Därmed har medlemsantalet ökat med ytterligare 80 procent sedan projektet avslutades (vilket är högst relevant, eftersom det var en av projektets uttalade mål). Personen vi talade med menar att Arvsfondens bidrag definitivt fick stor effekt, eftersom det var vid den tiden som man kom igång med verksamheten." (Westin och Westin, *Föreningsvägen till integration*, 2010:30)

Det är inte så att de tidigare folkrörelserna eller intresseorganisationerna inom Arvsfondens områden försvinner som mottagare av projektmedel. Men de får under den här perioden en allt skarpare konkurrens av andra aktörer. Dessa nya aktörer är i många fall ofta yngre, mindre till sin storlek och de flesta av dem är dessutom mer nischade aktörer – inte sällan med ett tydligt klient- eller brukarperspektiv.

I Arvsfondens historia, så var målgruppen mer eller mindre identisk med organisationerna. Med tiden har målgrupp och organisation ibland kommit att separeras, såtillvida att de inte automatiskt representerar varandra. Kritik växte fram mot att organisationerna inte längre företrädde eller gav röst åt målgrupperna. Under 2000-talet ställde man från Arvsfondskansliet tydligare krav på att de föreningar som skulle få stöd skulle inkludera de berörda målgrupperna, samt att målgrupperna skulle involveras på flera nivåer i projektprocessen. *Brukardelaktighet* blev ett ledord, och i och med det växte experter och eldsjälar fram som företrädde målgruppen (när organisationen inte kunde företräda eller staten inte skulle vara inblandad).

De äldre organisationerna och mer etablerade folkrörelserna har inte sällan utvecklats till relativt stora organisatoriska apparater med verksamhet inom flera olika verksamhets-

områden, till exempel folkbildning, socialt arbete, ungdomsarbete, bistånd, kultur- och demokratiarbete – förutom de centrala och ursprungliga kärnorganisationerna och deras idéer och verksamheter. Inte sällan är dessa äldre folkrörelser numera uppdelade i flera typer av organisationer och olika slags förbund och paraplyer på nationell nivå, men i växande utsträckning driver de även verksamhet inom aktiebolag och stiftelser (Wijkström och Einarsson 2006).

Det handlar dels om organisationer sprungna ur de klassiska folkrörelserna – arbetarrörelse, frikyrkorörelse och nykterhetsrörelse – dels om de organisationer som vuxit fram inom senare expanderande eller tillkomna områden under 1900-talet som den tidigare traditionella handikapprörelsen och organisationer inom det bredare området invandring och migration, men också en äldre generation av humanitära organisationer med verksamhet inom och utom landet. Till skillnad från de yngre och verksamhetsmässigt mer fokuserade organisationer som kom till under 1900-talets två sista decennier och som främst tillkommer under 2000-talets första decennier har dessa olika generationer av folkrörelser antagit karaktären av ett slags diversehandel – eller kanske snarare komplexa ’verksamhets- eller idévaruhus’.

De nya aktörerna – som i vissa fall dessutom både kan driva andra ideologiska, terapeutiska eller välfärdspolitiska linjer och uppträda i konflikt med de mer etablerade och äldre organisationerna – befolkar med sina idéer och sin verksamhet i stor utsträckning den nya projektportfölj som 1990-talet bär med sig in i Allmänna arvsfondens verksamhet.

På samma gång uppmärksammar den forskare som utvärderar 44 stycken Arvsfondsprojekt relaterade till funktionsnedsättningen dövblindhet att man i de brutna monopolen och den ökade mångfalden riskerar att den kunskap som vunnits i projekten går förlorad.

”Vem tar till exempel ansvar för att ta tillvara den stora kunskap som utvecklats genom dessa 44 projekt bland de nya privata aktörerna inom servicesektorn? Riskerar stora värden som byggts upp i den ideella sektorn under många år att gå förlorade när det offentliga samhället genomför förändringar på systemnivå? Detta är frågor som bidragsgivare kanske behöver fundera över i framtiden. I takt med att den sociala välfärden blir alltmer decentraliserad och utlagd på flera olika aktörer riskerar det att bli allt svårare att säkra en jämn kvalitet och jämlik service.” (Göransson, *Från projekt till delaktighet*, 2010:44)

8.3.3 Framväxten av nischade välfärdstjänster inom civilsamhället

Montin pekar i sin kategorisering av olika generationer av politikområden på att under den tidigare period då den andra generationens politikområden växte fram, och som i många fall också kännetecknar den svenska korporativismen, förhandlade ofta staten och olika former av monopoliserade intressen, det vill säga stora nationella intresseorganisationer och breda folkrörelser som förutsattes kunna representera inte bara sina medlemmar utan även ta ett bredare ansvar för hela den aktuella samhällssfären (Montin 2010:131).

”I den tredje generationens politikområden finns inte längre denna monopolisering. Den har ersatts av en mer fragmenterad ordning med flera organisationer som konkurrerar om att representera ett och samma samhällsintresse. Eftersom det finns tendenser till organisatorisk fragmentering kan det vara en stor utmaning att forma samförståndsorienterade dialoger och partnerskap. Vad som då kan utvecklas är en selekteringsprocess där staten väljer ut vilka av alla tänkbara organisationer som anses vara legitima företrädare för specifika intressen.” (Montin 2010:131)

Förutom denna fragmenterade ordning med konkurrerande organisationer inom ett och samma område, så menar Montin också att relationerna mellan den svenska statsapparaten och andra aktörer, exempelvis från det civila samhället, i allt högre utsträckning kommer att uttryckas i form av partnerskap och samarbeten, vilket kanske kan upplevas som något paradoxalt givet de tidigare starka allianserna med folkrörelser och intresseorganisationer. Montin menar dock samtidigt att ”den tredje generationens politikområden [är] relativt frikopplade från den parlamentariska styrningskedjan och bygger istället på ett samarbets- eller partnerskapstänkande” Montin (2010:130–131), vilket kanske kan förklara en del av de öppningar i relationen till exempelvis kommuner som nu förekommer för de nya aktörerna och deras välfärdsverksamhet.

Under rubriken *Civilsamhället som aktör på Malmös välfärdsmarknad* sammanfattar utvärderarna i en av rapporterna det aktuella läget som en pågående förskjutning av ansvaret mellan offentlig och ideell sektor som de också menar pågår i Arvsfondens projektportfölj:

”Ansvarsförskjutningen från det offentliga till det civila samhället syns i Arvsfondens projekt i Malmö. Flera av projekten har blivit aktörer på en välfärdsmarknad där det i allt större utsträckning handlar om att konkurrera om medel, deltagare och om samarbete med den offentliga sektorn. De konkurrerar med andra projekt, kommunala aktörer och ibland till och med sig själva.” (Pérez och Herz, *Trygga rum, nya möten och sociala entreprenörer*, 2014:153)

I linje med detta kan vi alltså förstå Arvsfondens projekt som inte bara som en förnyare av den offentliga sektorns verksamhet, vilket vi har uppmärksammat redan tidigare och alltså menar hörde den andra generationens politikområde till.

”Flera av dessa [studieförbunden] har etablerat samarbete med och/eller haft medfinansiering från den offentliga handikappomsorgen för att kunna genomföra projekten. Utvärderingen visar också att i några fall har projekten inneburit att den verksamhet som utvecklats permanentats i form av att en aktör från civilsamhället driver daglig verksamhet enligt 9§ LSS med ekonomisk ersättning från den kommunala socialtjänsten.” (Sauer och Lövgren, *Kultur med och för personer med intellektuell funktionsnedsättning*, 2014:74)

Utifrån detta perspektiv skulle vi under denna ’tredje generation av Arvsfondspraktik’ alltså kunna betrakta Allmänna arvsfonden och dess omfattande projektverksamhet också som en källa till idémässig förnyelse och organisatorisk dynamik i det svenska civilsamhället, i detta fall framförallt inom välfärdsområdet.

”Ett projekt om utveckling av daglig verksamhet för personer med intellektuella funktionsnedsättningar från 2009 redovisar att deras verksamhet lever vidare. Kommunen säkerställer projektets överlevnad ekonomiskt och har tecknat avtal om platser inom daglig verksamhet med den ekonomiska förening som bildats för ändamålet.” (Szönyi et al, *Från traditionell omsorg till inflytande och delaktighet*, 2014:28)

Vi kan betrakta det som att det civila samhället här – med stöd av Arvsfonden – erbjuder ett antal nya eller annorlunda initiativ och potentiella lösningar på samhällsproblem. Under några år och under relativt fria och okomplicerade former får ideella organisationer en möjlighet att under entreprenörskapsliknande former testa att driva verksamhet utifrån både nya former och annorlunda idéer inom välfärden med ekonomiskt stöd från Arvsfonden.

I en annan utvärdering där man har granskat hela 172 projekt i vilka man har riktat sig till målgruppen personer med intellektuell funktionsnedsättning konstaterar utredarna att:

“Det finns många värden i att en organisation som FUB [*För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning*] arbetar med kvalificerad utvecklingsverksamhet. Men frågan är om projektfinansiering genom Arvsfondens bidrag delvis avlastar och ”befriar” kommuner, landsting och stat från deras ansvar för kvalitet och utveckling av LSS-insatser? Tendensen blir tydlig när vi gick igenom dokumentationen i de 172 projekt som utvärderingen omfattar. I projektansökningar hänvisas till att de offentliga verksamheterna inte har resurser för att genomföra den form av utvecklingsarbete som projektet handlar om. Om man utgår från gällande lagstiftning och dess förarbete ligger nära hälften av projekten inom ramen för sådant som kan förväntas av offentlig verksamhet, enligt enkätsvaren.” (Szönyi et al, *Från traditionell omsorg till inflytande och delaktighet*, 2014:133)

I detta exempel lyfter utvärderarna fram Arvsfondens projektverksamhet som någonting som de pekar på i förlängningen riskerar att kunna bli negativ för en av de målgrupper som man har att främja. Genom verksamheten öppnar man upp för den offentliga sektorns aktörer att så att säga ’smita undan’ ett ansvar som har lagstadgats, bland annat som ett resultat av det tidigare påverkansarbete som samma organisation – FUB – har bedrivit, fast i en annan fas av samhällsutvecklingen.

Vi kan i flera utvärderingar identifiera vad som tidigare har beskrivits som en rörelse ’från röst till service’ när det gäller det civila samhällets verksamhet, där ideella aktörer i ökande utsträckning tar på sig och återfinns inom olika former av välfärdsproduktion (Lundström och Wijkström 2012). Med stöd av medel från Allmänna arvsfonden, visar vår genomgång, testar och utvecklar idéburna organisationer olika former av – ofta nischade – välfärdstjänster som riktar sig till personer ur målgrupperna. Det gäller inte alla projekt och inte hela tiden, och det är inte heller så att alla dessa nyheter inom välfärdsområdet faller väl ut eller får fäste i det svenska civila samhället. Men tillräckligt ofta och i tillräckligt många fall verkar det ske för att det ska vara värt, menar vi, att notera och synliggöra också detta karaktärsdrag i den tredje generationens praktik som växer fram inom Allmänna arvsfonden.

I en kritisk betraktelse av utvecklingen inom ramen för denna tredje generationens praktik inom Allmänna arvsfonden frågar sig Amnå och medförfattare i sin utvärdering retoriskt vilket civilsamhälle det är som Arvsfonden bidrar till. De har också identifierat det sociala företagandet som något nytt i Arvsfondens projektportfölj, och de har i sin utvärdering udden riktad mot den försvagade rollen för det civila samhället som 'demokratiskola' som de menar att denna utveckling kan medföra:

"Arvsfondens lagstadgade stöd till särskilt nyskapande verksamhet inom föreningsväsendet får sammanfattningsvis konsekvenser, av vår begränsade studie att döma. I en mening kan man säga att den premierar en form av civilsamhälle och missgynnar en annan. Utan att någon kanske uttryckligen önskar det tycks fondens bidragsfördelning driva på föreningslivets utveckling inte mot att vara en oberoende, socialt mobiliserande, demokratiskolande rörelse utan mot att vara ett eldsjälsbaserat socialt nyföretagande med individers egenmakt i fokus." (Amnå et al, *När staten ska förnya civilsamhället. Arvsfondens bidrag till föreningslivet*, 2012:45)

8.3.4 Framväxten av en 'projektpraktik' och projektledarskola

Det finns en egenskap eller ett karaktärsdrag som sammanfattar mycket av det som händer i samband med den tredje generationen av politikområdena, nämligen det växande inslaget av vad han kallar 'projektpolitik'. I sin analys av detta fenomen sluter Montin an till ett antal andra begrepp som han pekar på har kommit att användas för att karakterisera en mer allmän samhällsutveckling, men som han menar sig se också inom den tredje generationens politikområden (Montin 2010). Det handlar om begrepp och uttryck som till exempel 'projektstyrning' eller 'projektsamhället', men också om utsagor om att samhället i allt högre utsträckning har 'projektifierats' (Mörth & Sahlin-Andersson 2006).

"Det handlar således om medel som skall användas i ett visst syfte under en begränsad tid. En grundläggande föreställning är att de nya arbetssätt eller annan förändring som sker med hjälp av projektfinansieringen skall fortleva i den "ordinarie verksamheten" efter att det formella projektet avslutats. Projekten förväntas därmed bidra till ett långsiktigt institutionellt lärande som medför att nya kunskaper och arbetssätt integreras i ordinarie arbete utan att särskild personal behöver nyanställas. Då har det skett ett institutionellt kapacitetsbyggande." (Montin 2010:132)

Det behöver knappast sägas här och i detta läge av analysen, men hela den verksamhet som omgärdar Allmänna arvsfonden – precis som vår egen utvärdering och analys – kommer under denna period att genomsyras och fullständigt domineras av idén om att anslag och bidrag ur Arvsfondens medel ska fördelas till organisationer i det civila samhället i form av tidsbegränsade projekt. Som vi har pekat på tidigare i rapporten, och som blir uppenbart när vi studerar Arvsfondsdelegationens kommunikation och interna underlag, så utgår hela den grundläggande självförståelsen från de projekt i organisationslivet som man finansierar.

I princip alla de utvärderingar vi analyserar utgår från denna idé om 'projekt' och vi lägger också själva i vårt eget arbete in en förståelse av verksamheten vid Allmänna arvsfonden som

möjlig att inrama med tankefiguren 'projektportfölj'. Detta fokus på projekt är dessutom något som man vid Allmänna arvsfonden i hög grad samkonstruerar med aktörerna från civilsamhället.

Det förekommer också kritik projektformen från organisationshåll som handlar om vad denna gör med verksamheten och med organisationerna, och det är en kritik som fångas upp i några av utvärderingarna, som vi har sett. Den kritiken handlar om faran i det kortsiktiga perspektivet som ligger i projektformatet, men också om risken för en ökad otydlighet när det gäller ansvarsfördelningen i samhället, som vi kunde notera i det förra avsnittet när det handlade om en växande välfärdsproduktion (Pérez och Herz 2014 eller Szönyi et al 2014).

En del av kritiken handlar om att projektformen minskar organisationslivets självständighet och gör Arvsfondens medel till en del av en statlig styrning som går på dagsaktuella frågor och behov, snarare än att man fokuserar på det långsiktiga behovet av ett stabilt förenings- och organisationsliv som en demokratiskola i samhället (se till exempel Amnå et al 2012), vilket i stor utsträckning var en nytta som kunde identifieras under den andra generationen av Arvsfondspraktik.

Samtidigt är det värt att notera att just den omfattande projektverksamheten som finansieras med medel ur Allmänna arvsfonden i sig fungerar som ett slags 'projektledarskola' för det civila samhällets organisationer. Många är de personer som har utvecklats i sitt engagemang inom civilsamhället genom ett ansvar som projektledare för ett Arvsfondsprojekt, och detta är en resurs både för organisationerna och individerna i ett samhälle som allt mer har kommit att präglas av just projektformen (Einarsson et al 2015).

8.3.5 Rättighetsdiskurser och identitetspolitik

I ett slags förlängning av den lista av nya politikområden som Montin låter exemplifiera den tredje generationens politikområden är det inte särskilt svårt att foga den mångfald av initiativ i det civila samhället som ligger inom ramen för olika rättighetsdiskurser eller varianter av vad som kan beskrivas som identitetspolitik.

Såväl 'rättighet' som 'identitet' är i högsta grad aktiva komponenter och viktiga markörer i många av de civilsamhällets konceptuella och politiska gränsstrider som pågår under denna senare fas i samhällsutvecklingen, som vi också antydde i inledningen till detta avsnitt om den tredje generationen av praktik inom Allmänna arvsfonden. Flera av de projekt som finansieras med medel från Allmänna arvsfonden under denna period ligger klart inom dessa nya områden, och vi ser i ett antal av utvärderingarna att man tydligt lyfter fram och pekar på betydelsen av en internationell eller transnationell dimension i verksamheten.

Det handlar för det första om en för det civila samhället delvis förändrad eller åtminstone förstärkt och förtydligad funktion – i sin relation både till Arvsfonden och till det större omgivande samhället – som enklast kan beskrivas som 'röstbärare' för mindre grupper av människor inom de större och mer generella målgrupper som omfattas av Arvsfondens

uppdrag. Samtidigt som den tidigare funktionen som 'extern innovationsbyrå' för offentlig sektor verkar avta något i den övergång som sker mellan den andra och den tredje traditionen tycks alltså en ny eller möjligen nygammal roll få ytterligare fäste.

Om civilsamhället i denna första roll – röstbärare – fokuserar mer på att lyfta fram den egna målgruppens röst och intressen utifrån ett rättighetsperspektiv så kan vi i stället förstå en andra viktig funktion för det civila samhällets organisationsliv under denna period att för individer ur målgrupperna fungera som ett slags 'identitetsbärare' eller kanske till och med som identitetsbyggare för att stärka den egna identiteten och självkänslan inom målgruppen.

"Ett antal projekt syftar till att stärka medlemmarnas eller den etniska gruppens egenmakt (empowerment). Det kan t.ex. handla om att nå insikt, kunskap och medvetenhet eller att motivera till studier. Flera projekt har fokus på frågor om identitet, att stödja eller utveckla både kollektiv och personlig identitet i kulturella termer. [...] Projekten som huvudsakligen är inriktade på att arbeta med frågor om medlemmarnas eller den egna gruppens maktfrågor – egenmakt – har efterlämnat fler spår än de två andra huvudkategorierna." (Westin och Westin, *Föreningsvägen till integration*, 2010:13)

Arvsfonden erbjuder genom sin verksamhet en plattform för dessa grupper att nå ut och in i det omgivande samhället. Denna nya funktion rimmar väl med bland annat de idéer om olika former av rättighetsinitiativ och identitetsorganisationer för exempelvis många mindre grupper inom Arvsfondens bredare målgrupper som får ordentligt fäste i det svenska samhället under denna period. I en utvärdering som följer upp en av regeringens särskilda satsningar som genomförs med finansiering ur Allmänna arvsfonden och administrerad av Arvsfondsdelegationens kansli, satsningen på insatser mot rasism, främlingsfientlighet, diskriminering och homofobi riktad till personer med funktionshinder, skriver utvärderaren om detta utifrån ett delaktighetsperspektiv:

"Avslutningsvis är det viktigt att poängtera att målgruppens delaktighet var det viktigaste resultatet av satsningen. De projekt som har lyckats bäst i att uppnå sina mål har haft ett mycket aktivt deltagande av målgruppen på målgruppens egna villkor. Egna villkor har bl.a. inneburit bättre mötestider och anpassade mötesformer, informationen har anpassats och språkbehov har tillgodosetts, från att anlita tolk, utbilda teckentolkar i HBT-terminologi (för homo-, bi- och transsexuella) till att starta en utbildning på teckenspråk i en moské." (Bolling, *Brukarstödcentra*, 2007:22)

I de två sammanflätade roller för det civila samhället som vi identifierar i de analyserade utvärderingarna och placerar in i 'tredje generationens Arvsfondspraktik' – rollen som röstbärare respektive identitetsbärare – riktar man sig troligen från organisationslivet till Allmänna arvsfonden i dess kapacitet som finansiär av den verksamhet man vill utveckla eller bedriva. Man ser helt enkelt en möjlighet att här hitta medel för att finansiera en typ av verksamhet och utvecklingsarbete som man annars skulle ha svårt att finansiera.

Extra intressant är att utvärderarna i flera fall när det gäller just dessa två roller också har kunnat peka på att projekt med medel från Allmänna arvsfonden har använts som ett slags bryggor för att vårdorganisationen ska kunna knyta an till nya rörelser och idéer som har sin upprinnelse och hemvist utanför Sveriges gränser. Arvsfonden fungerar i detta som en länk

eller brygga till förnyelse för det civila samhället genom att möjliggöra 'import' och 'översättning' (Wijkström et al 2017) av tankegods och metoder som förekommer i det transnationella rummet in till det svenska organisationslivet.

Troligen spelar Allmänna arvsfonden en roll också i sin unika position och speciella karaktär med en nära och i huvudsak förtroendefull relation till statsapparaten och det offentliga samtidigt som man i sin hybridkaraktär och konstitutionella arrangemang också står det civila samhället nära. Det offentliga – stat, kommuner, landsting och deras myndigheter – är den enskilt kanske viktigaste mottagaren av det rättighets- och identitetsarbete som organisationer ägnar sig åt inom ramen för denna funktion.

Vi kan alltså anta att Allmänna arvsfonden fyller en viktig funktion som legitimerande brygga för dessa rörelser och initiativ in i det offentliga rummet. Inte minst viktigt är detta då det handlar om att ge utrymme och röst åt individer ur mer utsatta eller marginaliserade grupper inom de bredare målgruppskategorierna, som personer med en intellektuell funktionsnedsättning, unga med tidigare gängtillhörighet eller kriminalitet i bagaget och barn från etniska eller kulturella minoriteter.

Det är också viktigt att kunna se och förstå att dessa två nya eller förstärkta roller – som röstbärare respektive identitetsbärare – inte är ömsesidigt uteslutande utan tvärtom mycket väl kan förekomma och utövas parallellt av en och samma organisation i ett och samma projekt. Det kan till och med vara på det sättet att de är så nära förbundna att verksamhet som utgår från den ena rollen skapar förutsättningar för aktiviteter som är tänkta att stötta den andra. Av analytiska skäl kan det ändå vara bra att försöka hålla isär dem i tanken, även om dessa roller i det praktiska arbetet sedan mycket väl kan vara invävd i varandra.

8.3.6 Arvsfondsprojekt som det civila samhällets transnationella bryggor

För att avsluta detta kapitel om relationen mellan Allmänna arvsfonden och civilsamhället samt om Arvsfondens betydelse för organisationslivet, menar vi att vi i flera av de externa utvärderingarna kan vi slutligen spåra tydliga transnationella influenser när det gäller den värdegrund, de perspektiv eller de metoder som bär, och bärs av, projekt med finansiering av Allmänna arvsfonden, och som därigenom påverkar det svenska civilsamhället. Det kan handla om att projekten influeras av allt från projektidéer, specifika frågor och perspektiv (värdegrund) till formen för verksamheten. Det kan även röra sig om metoder och sätt att organisera sig ”eller mer generellt agera i det civila samhället. Nya metoder för civil olydnad, idén om att gå samman i en europeisk paraplyorganisation” (Reuter et al 2017:4). Nedan ger vi några exempel ur utvärderingarna på vad vi menar pekar på sådana transnationella influenser som kan ha en transformerande effekt på det svenska civilsamhället.

I ett av de projekt som utvärderas av Gardell strävade man efter att skapa en pedagogisk modell för att arbeta med att stärka invandraringdomars identitet, förändra omgivningens syn på miljonprogramsorter samt motverka rasism. Gardell skriver om att de samlas på:

”[...] ett läger för personer från liknande orter i Spanien, Finland, Storbritannien, Australien, USA och Tjeckien som arbetar med liknande projekt. Projektet vill därmed också skapa ett nätverk mellan elever, lärare, myndigheter och organisationer på liknande orter i västvärlden.” (Gardell, *Islam och muslimer i Sverige*, 2010:74)

I ett annat exempel är det en utvärdering genomförd av Lindgren et al (2014) av ett antal projekt fokuserade på ungdomar och demokrati som lyfter fram röster från ett av projekten, *Förorten i Centrum*, där idén bakom projektet går att spåra till San Francisco, Kalifornien. Det handlar om att måla muraler som är stora målningar på väggar, ofta utomhus.

”Visionen från början det är ju att vi ska jobba med en utomhusvägg, så som dom gjorde i San Francisco. Och uttrycksformerna ska bli så häftiga och starka att folk från stan åker hit för att titta på dom, därav förorten i centrum. Det är ju så det är i San Francisco, de har ju guidade turer i dom här mission districts med människor som kommer och tittar på muralerna.” (Lindgren et al, *Vi deltar!*, 2012:40)

Det är inte alltid så att de internationella erfarenheterna inspirerar på det sätt man oftast tänker sig med ett slags direkt ’import’ och möjligen ’översättning’ till svenska förhållanden av nya idéer som projektets medlemmar plockar upp. Det kan också handla om att de erfarenheter man gör i de internationella sammanhangen hjälper den svenska organisationen att tydligare formulera en egen ståndpunkt i centrala frågor. Till exempel låter forskarna i en av utvärderingarna representanter från föreningen FUB (För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning) komma till tals i en kritisk reflektion över situationen i grannlandet Finland:

”Vi pratar kanske inte så mycket om det i Arvsfondssammanhang, men det här med rollen som ’serviceprovider’, som många av våra systerorganisationer har i andra länder för att man vill ha en verksamhet, t.ex. en daglig verksamhet, som vi själva tycker att en bra daglig verksamhet bör se ut. Det förekommer mycket i vår internationella kommitté. Jag tycker att det är en väldigt spännande tanke. Att vi gör ett pilotprojekt kring en verksamhet som vi får skapa. För det är så många klagomål på så många olika serviceinsatser för den här gruppen. Men inom FUB så är det inget stöd alls för att man ska bli en ’serviceprovider’ som man är i Finland.” (Szönyi et al, *Från traditionell omsorg till inflytande och delaktighet*, 2014:120)

I ett annat fall är det tydligt att det är genom projekt med tydliga internationella influenser och med finansiering från Allmänna arvsfonden som den svenska organisationen Sensus studieförbund kan utveckla den egna verksamheten. Detta sker genom ett samarbete som initierades under 2004 mellan Arvsfondsprojektet å ena sidan och föreningarna *Sveriges Unga Muslimer* och *Svenska kyrkans unga* å den andra. Syftet var att etablera ett religionsdialogprojekt och man genomför bland annat en förstudie.

”Man tog också initiativ till ett internationellt religionsdialogarbete tillsammans med *Parliament of World Religions*, de engelska nätverken *Minorities of Europe* och *United Religious Initiative* samt ett nätverk för multireligiös dialog i Taiwan. Både *Gud har 99 namn* och *Sveriges multireligiösa guider* inkorporerades i Sensus ordinarie verksamhet.” (Gardell, *Islam och muslimer i Sverige*, 2010:32)

Vi har tidigare i rapporten pekat på både de transnationella och de akademiska influenserna som möjliga tecken på den 'nytta' Allmänna arvsfonden kan sägas bidra med i samhället. I detta avslutande avsnitt pekar vi på den transformerande och förnyande kraft som just olika former av internationella sammanhang kan ha för det civila samhället och dess organisationer. Vi har i ett antal utvärderingar funnit exempel på att så sker, men misstänker att det finns fler exempel om man skulle gå djupare ned i enskilda projekt och deras värddorganisationer.

Tabell 8.1 Schematisk tabell över centrala dimensioner av praktikgenerationerna

Politikområde // Dimension av Arvsfondspraktik	Första Generationens Politikområde	Andra Generationens Politikområde	Tredje Generationens Politikområde
Period av Arvsfondens verksamhet	'Den filantropiska perioden' (1928 till 1940-tal)	'Välfärdsstatseran' (1950-tal till tidigt 1990-tal)	'En tid av långsam urbäddning' (1990-tal till nutid)
Arvsfondens praktik	Arvsfondspraktik Generation 1	Arvsfondspraktik Generation 2	Arvsfondspraktik Generation 3
Synen på nytta	Ekonomiska medel direkt till individer; bidrag för att bygga ut och om lokaler; nära ett filantropiskt förhållningssätt.	'Innovationsbyrå' för offentlig sektor; Arvsfondsprojekten är ett komplement; verksamheten får inte konkurrera med det offentliga.	Röst för och byggare av identiteter för nya grupper, ofta mindre; rättighetsbaserade projekt; innovation av tjänster i nischer av välfärden.
Målgrupperna i relation till sociala medborgarskapet	Målgrupper i utkant av medborgarskapet; utsatta tas om hand; inom ramen för ett rättfärdigt samhälle.	Målgrupperna får möjlighet att bli / ta del av det sociala medborgarskapet genom att förändras.	Utvidga det sociala medborgarskapet till att inkludera också målgrupperna (utan krav på anpassning).
Arvsfondens roll, funktion och relation till det civila samhället	Den tidens civila samhälle är verktyg för att nå ut; bidrag till utsatta individer och resurser för att bedriva aktiviteter för dessa personer.	En intermediär mellan offentlig sektor (politik) och civilt samhälle; för civilsamhället är Arvsfonden både resurs och status.	Stöd för innovation i välfärdsnischer i egen drift; värnar civilt samhälle som mer central mottagare av medel och för egen Arvsfondsidentitet.

LITTERATUR & KÄLLOR

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S., och Widmalm, S. (2016) Att göra rätt – även när ingen ser på. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1), 7–17.
- Andersen, Rebecka, Segnestam Larsson, Ola och Åberg, Pelle (2014) *Svenska ideella organisationers mervärde i biståndet*, SIDA, Stockholm: Ersta Sköndal Bräcke högskola.
- Blomqvist, Paula (2004) The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s, *Social Policy & Administration*, 38(2): 139–155.
- Blomqvist, Paula och Rothstein, Bo (2000) *Välfärdsstatens nya ansikte, demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*, Stockholm: Premiss förlag.
- Broadly, Donald (1991) Sociologi och epistemologi. Pierre Bourdieus författarskap och den historiska epistemologin, Stockholm: HLS förlag.
- Bromseth, Janne och Wildow, Hanna, (2007) *Man kan ju inte läsa om bögar i nån historiebok. Skolors förändringsarbeten med fokus på jämställdhet, genus och sexualitet*. Stockholm: Stiftelsen Friends.
- Bromseth, Janne och Darj, Frida (red) (2010) *Normkritisk pedagogik. Makt, lärande och strategier för förändring*. Centrum för genusvetenskap. Uppsala: Uppsala universitet.
- Dahlstedt, Magnus, Rundqvist, Mikael och Vesterberg, Viktor (2011), *Medborgarskap, etnicitet och migration*. Linköping: Linköping University Electronic Press.
- Danielson, Anna, Zetterberg, Pär och Amnå, Erik (2009) *Bidrag till vad? En kunskapsöversikt över effekter och metoder rörande statliga bidrag till ideella organisationer*, En rapport till Ungdomsstyrelsen april 2009.
- Edwards, B. och Foley, M. W. (1998) Civil society and social capital beyond Putnam. *American behavioral scientist*, 42(1), 124–139.
- Einarsson, Torbjörn, Sjöstrand, Erik och Wijkström, Filip (2015) *Projektledaren, organisationen och projektet. En studie av projektledarnas arbetssituation i projekt finansierade av Allmänna arvsfonden 2012–2014*, Stockholm: Arvsfondsdelegationen.
- Fred, Mats (2018) *Projectification. The trojan horse of local government* Diss. Faculty of Social Science. Lund: Lund university.
- Gavelin, Karin (2018) *The Terms of Involvement. A study of attempts to reform civil society's role in public decision making in Sweden*, Diss. Stockholm: Stockholm University.

- Hammare, Ulf, (2013) *Mellan löften om särart och krav på evidens. En studie av kunskap och kunskapssyn i socialt inriktade ideella, privata och offentliga organisationer*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Hartman, Laura (red) (2011) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?*, Stockholm: SNS Förlag.
- Heckscher, G. (1951) *Staten och organisationerna*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- Hermansson, J., Lund, A., Svensson, T. och Öberg, P. (1999) *Av korporativisering och lobbyism: konturerna till en ny politisk modell: en bok från PISA-projektet*. Fakta info direkt.
- Inglehart, R. (1997) *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton University Press.
- Inglehart, R. och Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge University Press.
- Johansson, Håkan och Johansson, Mairon (2012) From a 'Liberal' to a 'Social democratic' welfare state: the translation of the English Compact into a Swedish context, *Nonprofit Policy Forum*, <https://doi.org/10.1515/2154-3348.1057>
- Junestav, Malin (2004) *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Diss. Ekonomisk-historiska institutionen. Uppsala: Uppsala Studies in Economic History 72, Acta Universitatis Upsaliensis.
- Kumashiro, Kevin (2002) *Troubling education. Queer Activism and Anti-oppressive Pedagogy*. New York: Routledge.
- Larnstedt, Ossian (1982) *Allmänna Arvsfonden för barn, ungdom och handikappade. Fondens verksamhet under 50 år*, Stockholm: Liber.
- Larsen, C. A. (2013) *The rise and fall of social cohesion: The construction and deconstruction of social trust in the US, UK, Sweden and Denmark*. Oxford University Press.
- Lewin, Barbro (1998) Funktionshinder och medborgarskap. Tillkomst och innebörd av de två rättighetslagarna omsorgslagen och LSS som komplement till socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Diss. Uppsala: Uppsala universitet. *Socialmedicinsk tidskrifts skriftserie*.
- Lewin, L. (1992) *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts juridikförlag.

- Liedman, Sven-Eric (1997) *I skuggan av framtiden. Modernitetens idéhistoria*. Stockholm: Bonniers.
- Lipset, Seymour Martin and Rokkan, Stein (1967) *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. An introduction*. pp 1–64 in Lipset, Seymour, Martin and Rokkan, Stein (red) *Party System and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*. Toronto: Free Press.
- Lundberg, Erik (2012) Changing balance: The participation and role of voluntary organisations in the Swedish policy process. *Scandinavian Political Studies*, 35(4), 347–371.
- Lundqvist, Torbjörn (2003). *Konkurrensvisionens framväxt. Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur*. Stockholm, Institutet för Framtidsstudier.
- Lundstedt, Anna (2005) *Vit governmentalitet. "Invandrarkvinnor" och textilhantverk – en diskursanalys*. Diss. Göteborgs universitet. Arbetslivsinstitutet, Arbetsliv i omvandling 2005:14. Stockholm: Elander Gotab.
- Lundström, Tommy och Wijkström, Filip (1995) *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Lundström, Tommy och Wijkström, Filip (2012) "Från röst till service: Vad hände sedan?" i Wijkström, F. (red) *Civilsamhället i samhällskontraktet*, Stockholm: European Civil Society Press.
- Löwnertz, Susanne (1983) *De svenska skatternas historia*: [en artikelserie tidigare publicerad i RSV Info åren 1982–83], Stockholm: Riksskatteverket.
- Markström, Urban (2006) *Professionalisering av det ideella – alternativa utförare på det socialpsykologiska verksamhetsfältet, Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*, Red. Grape, Ove, Blom, Björn och Johansson, Roine. Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig (2007) Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden, *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 109, nr 1:37–57.
- Montin, Stig (2010) "Kommunerna och flernivåstyrningen inom EU. Inflytande, anpassning eller inbäddning", i von Bergmann-Winberg, M.-L. och Tallberg, P. (red) *Flernivåstyrning. Framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*, Stockholm: SKL.
- Mörth, Ulrika och Sahlin-Andersson, Kerstin (red) (2006) *Privata och offentliga partnerskap – styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm: SNS.
- Newton, K. (2007) *The new liberal dilemma: Social trust in mixed societies*. In European Consortium for Political Research Joint Session of Workshops.

- Nordfeldt, Marie och Söderholm, Johan (2002) *Frivilligorganisationer som uppdragstagare: vad betyder det för brukarna? En inledande studie*.
- Rees, A. (2016) *T.H. Marshall and the progress of citizenship*. I *Citizenship today: The contemporary relevance of T. H. Marshall*, Bulmer & Rees (red). London/New York: Routledge.
- Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning*, Stockholm: Norstedts Juridik.
- Rothstein, Bo (1993) The crisis of the Swedish Social Democrats and the future of the universal welfare state. *Governance*, 6(4), 492–517.
- Reuter, Marta (2012) ”Överenskommelsen som spegel eller arena”, i Wijkström, F. (red) *Civilsamhället i samhällskontraktet*, Stockholm: European Civil Society Press.
- Reuter, Marta, Wijkström, Filip och Emami, Abbas (2017) *Idéer som reser, containrar som formaterar* i Wijkström, F., Reuter, M. och Emami, A. (red) *Civilsamhället i det transnationella rummet*, Stockholm: European Civil Society Press.
- Schofer, E. och Fourcade-Gourinchas, M. (2001) The structural contexts of civic engagement: Voluntary association membership in comparative perspective. *American Sociological Review*, 806–828.
- Sjöstrand, Erik (2018) *Shared Understandings Transformed. A Field-Level Analysis of Changing State-Civil Society Relations*, Diss. Stockholm: Stockholm School of Economics.
- Smith, Steven Rathgeb och Lipsky, Michael (1992) *Nonprofits for hire. The welfare state in the age of contracting*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Svedberg, Lars (2001) ”Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd?”, i SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling*, forskarantologi.
- Strömblad, P. (2003) *Politik på stadens skuggsida* Doctoral dissertation, Acta Universitatis Upsaliensis.
- Söderholm, Johan och Wijkström, Filip (2002) Offentlig sektor, näringsliv eller ideell regi. Hur påverkar valet av institutionell form vården av missbrukare?, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Trydegård, Gunbritt (2001) Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer”, i SOU 2001:52 *Välfärdstjänster i omvandling*, forskarantologi.
- Trägårdh, Lars (1999) *Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan*, i Amnå, E.(red) SOU 1999: 84, *Civilsamhället*. Stockholm: Fritzes.
- Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. 2: a uppl. Lund: Studentlitteratur.

- Welzel, C. (2013) *Freedom rising*. Cambridge University Press.
- Wijkström, Filip (2011) 'Charity Speak' and 'Business Talk'. *The On-going (re)Hybridization of Civil Society* i Wijkström, F. och Zimmer, A. (red) *Nordic Civil Society at a Cross-Roads*, Baden-Baden: Nomos.
- Wijkström, Filip (red) (2012) *Civilsamhället i samhällskontraktet*, Stockholm: European Civil Society Press.
- Wijkström, Filip (2016) "Ett sällskapsliv på frammarsch", i Amnå, E. (red) *För det allmänna bästa: ett kungligt sällskap mellan stat och marknad under 250 år: Kungl. sällskapet Pro Patria 1766–2016*, Stockholm: Bokförlaget Atlantis.
- Wijkström, Filip, Reuter, Marta och Emami, Abbas (red) (2017) *Civilsamhället i det transnationella rummet*, Stockholm: European Civil Society Press.
- Wijkström, Filip och Einarsson, Stefan (2018) Comparing Swedish Foundations: a Carefully Negotiated Existence, *American Behavioral Scientist*, 1889–1918.
- Wijkström, Filip, Einarsson, Stefan och Larsson, Ola (2004) *Staten och det civila samhället. Idétraditioner och tankemodeller i den statliga bidragsgivningen till ideella organisationer*, Stockholm: Socialstyrelsen.
- Wijkström, Filip och Lundström, Tommy (2015) "Rekonstruktionen av det frivilliga: de nya civilsamhällesmedborgarna" i von Essen, J., Karlsson, M., Blomquist, L., Forssell, E. och Trägårdh, L. (red) *Med kärlek till det oordnade*, Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Ålund, Alexandra, (2007) Migration och socialt medborgarskap. *Nordisk socialt arbeid*, 27(04), 280–294.
- Öberg, PerOla (1994) *Särintresse och allmänintresse : korporatismens ansikten*, Diss. Uppsala: Uppsala universitet.
- Öberg, Per-Ola, Svensson, T., Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H. och Thesen, G. (2011) Disrupted exchange and declining corporatism: Government authority and interest group capability in Scandinavia. *Government and Opposition*, 46(3), 365–391.

Offentliga tryck, utredningar och rapporter

Allmänna arvsfonden, Socialutskottets betänkande 1991/92:SoU13.

Arvsfondsdelegationens verksamhetsberättelser för 2004–2016 (13 st.)

Projektansökan *Förstudie till Förorten i Centrum – konstnärligt gestaltande för lokal samverkan*, Ester Barinaga (2008).

Demokratihandboken – prata, lyssna, förändra!, (2017) Allmänna arvsfonden.

<https://www.kammarkollegiet.se/pressmeddelanden/arvsfonden-lanserar-demokratihandbokense>

Ds 1998:48. Social ekonomi i EU-landet Sverige – förnyelse och tradition i samma begrepp.

Ds 2003:10. Ett sammanhållet bidragssystem för etniska organisationer.

Nr 281 Lag om allmänna arvsfonden, Sveriges Rikes lag 1928.

Prop 2009/10:55 En politik för det civila samhället, Regeringens proposition 2009/10:55.

Skr. 2000/01:59. A national action plan to combat racism, xenophobia, homophobia and discrimination. Regeringens skrivelse till riksdagen.

Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens utveckling*.

SOFS 2009:8. Socialstyrelsens föreskrifter om ansökan om och beräkning av statsbidrag till handikapporganisationer.

SOU 1987:33. *Ju mer vi är tillsammans*. Betänkande från 1986 års folkrörelseutredning.

SOU 1988:39. *Mål och resultat: nya principer för det statliga stödet till föreningslivet*. Betänkande av folkrörelseutredningen.

SOU 1992:120. *Allmänna arvsfonden*. Betänkande av 1991 års Arvsfondsutredning.

SOU 1993:82. *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Rapport av socialtjänstkommittén.

SOU 1998:38 *Vad får vi för pengarna? Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området*.

SOU 1999:44. *Demokrati och makt i Sverige*, Maktutredningens huvudrapport.

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*.

SOU 2002:19 *Allmänna arvsfonden och Arvsfondsdelegationen*.

SOU 2004: 59. *Kvinnors organisering*.

SOU 2007:66. *Rörelser i tiden*. Slutbetänkande av Utredningen om den statliga folkrörelsepolitiken i framtiden.

SOU 2018:70. *En arvsfond i takt med tiden. En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden*.

Statskontoret (2004). *Bidrag till ideella organisationer: Kartläggning, analys och rekommendationer*. Stockholm: Statskontoret 2004:17.

Statskontoret (2017) *Myndighetsanalys av Arvsfondsdelegationen*, 2017:20 Stockholm: Statskontoret.

BILAGA: UTVÄRDERINGSRAPPORTER ARVSFONDEN 2006–2015

2015

Vägar mot arbete. En utvärdering av 42 projekt som finansierats av Arvsfonden inom området unga, arbete och sysselsättning. *Gunnar Gillberg och Mattias Bengtsson, Göteborgs universitet.*

2014

”Den här har jag byggt, känns bra!” Platser att bygga på. En utvärdering av Arvsfondens lokalstöd 2007–2013. *Danielle van der Burgt, Uppsala universitet.*

Trygga rum, nya möten och sociala entreprenörer. *Enrique Pérez och Marcus Herz, Malmö högskola.*

Möjligheter och hinder att nå arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. Utvärdering av 60 projekt som fått ekonomiskt stöd av Arvsfonden inom området arbete, sysselsättning och funktionsnedsättning. *Bert Danermark och Sif Bjarnason, Örebro universitet.*

Kultur med och för personer med intellektuella funktionshinder – en utvärdering av projekt som under åren 1994–2011 erhållit ekonomiskt stöd inom området Kultur och intellektuella funktionshinder. *Lennart Sauer och Veronica Lövgren, Umeå universitet.*

Från traditionell omsorg till inflytande och delaktighet – en utmanande process. Utvärdering av 172 projekt med målgruppen personer med intellektuell funktionsnedsättning som under 1994–2011 fått ekonomiskt stöd av Allmänna Arvsfonden. *Kristina Szönyi, Susanne Bergh och Magnus Tideman, Högskolan Halmstad.*

2013

Inga hopplösa fall. Om livsstilshuset, ett boende och en verksamhet för unga med ”gängerfarenhet”. *Philip Lalander, Malmö högskola.*

Socialt företagande och försöken att finna fungerande sätt. En utvärdering av 67 Arvfondsfinansierade projekt. *Malin Gawell, Kungliga Tekniska Högskolan, KTH.*

2012

När staten ska förnya civilsamhället. Arvsfondens bidrag till föreningslivet. *Erik Amnå, Örebro universitet, Malin Holm och Pär Zetterberg, Uppsala universitet.*

Vi deltar! Utvärdering av Arvsfondens satsning på ungdomar och demokrati. 2009–2012. *Simon Lindgren, Ida Åberg, Ragnar Lundström, Anna Johansson, Umeå universitet.*

Män och maskuliniteter i rörelse – kris, utveckling och förändring. *Thomas Johansson och Johannes Lunnerblad, Göteborgs universitet.*

Från homo till hbtq. *Janne Bromseth, Stockholms universitet.*

Att ge barn och unga i utsatta situationer makt och inflytande – en utmaning för hela samhället. Utvärdering av Arvsfondens satsning Fördel Barn! 2009–2012. *Kirsti Kuusela, Karlstads universitet.*

2011

Allmänna arvsfonden och ett samhälle i förändring. *Roger Qvarsell och Annika Sandén, Linköpings universitet.*

Ingenting om oss utan oss – utvärdering av Allmänna arvsfondens stöd till projekt rörande människor med psykiska problem. *Alain Topor, Stockholms universitet.*

Heder och det civila samhällets metoder – En uppföljning av 22 projekt. *Astrid Schlytter, Stockholms universitet.*

2010

Brukarmedverkan – visioner och verkligheter. En utvärdering av 32 projekt som på olika sätt rör äldre. *Annika Taghizadeh Larsson, Eva Jeppsson, Anna Whitaker, Linköpings universitet.*

Från projekt till delaktighet – Utvärdering av 44 projekt relaterade till funktionsnedsättningen dövblindhet. *Lena Göransson.*

Föreningsvägen till integration – uppföljning av 43 Arvsfondsprojekt genomförda av organisationer bildade på etnisk grund. *Niklas Westin och Charles Westin, Stockholms universitet.*

Islam och muslimer i Sverige. En utvärdering av trettio projekt finansierade av Arvsfonden 1994–2006. *Mattias Gardell, Uppsala universitet.*

Kunskap och praktik i utveckling. Utvärdering av Allmänna arvsfondens stöd till projekt om mäns våld mot kvinnor och barn. *Maria Eriksson och Lena Berg, Uppsala universitet.*

Somaliska föreningar som överbryggare. En uppföljning av 28 projekt som fått stöd av Allmänna arvsfonden. *Sara Johnsdotter, Malmö högskola.*

Ung kriminell eller bara annorlunda bakgrund? Gemenskap, identitetsutveckling och integration inom Unga KRIS. *Philip Lalander, Linnéuniversitetet.*

Utrymme att tänka nytt – en uppföljning av 89 projekt om autism och ADHD. Anders Gustavsson, Stockholms universitet, Anders Möller, Nordiska hälsohögskolan för folkhälsovetenskap, Bibbi Ringsby Jansson, Högskolan Väst och Elisabeth Ohlin, Göteborgs universitet.

Värdet av Unga KRIS – en samhällsekonomisk utvärdering. Kari Jess, Mälardalens högskola.

2009

Checklistor, tålamod och gemenskap – stöd till föräldrar med intellektuella begränsningar. Erfarenheter från FIB-projektet 2005-2008. Karin Göreskog, Uppsala universitet.

Förortens sociala kapital – En utvärdering av Lugna Gatan i Göteborg och Malmö. Thomas Öhlund, Per Oskar Gundel och Michael Klaus, Stockholms universitet.

Kulturell och språklig revitalisering bland romska barn och ungdomar – en väg till självorganisering. Christina Rodell Olgac, Södertörns högskola.

”Stackars flickor” i en bristfällig skola. Utvärdering av projekt åren 1995–2008 som var avsedda att utveckla skolans arbete om sexualitet och samlevnad. Birgitta Sandström, Stockholms universitet.

2008

Arvspolitik och sociala frågor. Allmänna Arvsfonden och ett samhälle i förändring. Roger Qvarsell och Annika Sandén, Linköpings universitet.

Barn och migration. Utvärdering av projekt riktade till barn och ungdomar med flykting- och invandrarbakgrund. Zofia Nestler.

Barn och rasism. Utvärdering av regeringens satsning på insatser mot rasism, främlingsfientlighet, diskriminering och homofobi riktad till barn upp till 12 år. Jenny Malmsten, Malmö högskola.

Barns och ungdomars kulturengagemang. En utvärdering av Arvsfondens kultursatsning. Ambjörn Hugardt, Kungliga Musikhögskolan.

Rum för idealism. Utvärdering av Arvsfondens stöd till lokaler 1994–2006. Åsa Bringlöv.

Stödet efter flodvågen. Utvärdering av frivilligorganisationernas stödinsatser efter tsunamikatastrofen. Inger Linblad, Institutionen för utveckling av metoder i socialt arbete, IMS.

Systrar förena er! Utvärdering av United Sisters, en tjejverksamhet i Stockholm, Göteborg, Uppsala och Malmö. Sara Högdin, Stockholms universitet.

Ungas psykiska ohälsa och den ideella sektorn. *Magnus Karlsson, Ersta Sköndal högskola.*

2007

Brukarstödscentra – verktyg till empowerment och full delaktighet. Utvärdering av regeringens satsning på brukarstödscentra finansierade av Allmänna arvsfonden. *Jamie Bolling, Örebro universitet.*

Delaktighet, Diskriminering, Demokrati. Utvärdering av regeringens satsning på insatser mot rasism, främlingsfientlighet, diskriminering och homofobi riktad till personer med funktionshinder. *Jamie Bolling, Örebro universitet.*

Elektra. Ett projekt mot hedersförtryck och våld. *Astrid Schlytter och Liv Kanakura, Stockholms universitet.*

Unga KRIS. Utvärdering av ett projekt för att utveckla regionala unga KRIS-råd och få igång lokala föreningar över hela landet. *Birgitta Rydén-Lodi, Stockholms universitet.*

2006

Bemötande med kultur. Utvärdering av regeringens satsning Bemötande med kultur, en försöksverksamhet där kulturen används för att minska fördomar om personer med funktionshinder. *Åsa Bringlöv.*

