Kulturutskottets betänkande 1984/85:5

om folkrörelser

Sammanfattning

Utskottet behandlar här två motioner med förslag som syftar till uttalande om betydelsen av folkrörelsernas insatser i det svenska samhället samt om att deras arbetsvillkor bör förbättras. Utskottet finner motionerna besvarade med vad utskottet anfört.

Motionerna

I motion 1983/84:2122 av Ingemar Eliasson (fp) och Jan-Erik Wikström (fp) yrkas, såvitt nu är i fråga (yrk. 1), att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samhällets stöd till ideella organisationer,

I motion 1983/84:2267 av Karl Boo m. fl. (c) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inriktning på statens framtida insatser för folkrörelserna.

I båda motionerna framhålls den viktiga roll folkrörelserna spelar i det svenska samhället.

Enligt motion 2122 har de ideella folkrörelserna en mer framträdande plats i det svenska samhället än i andra länder. Deras betydelse för den demokratiska utvecklingen i vårt land har varit unik. Motionärerna poängterar värdet av föreningsarbetet, dvs. det förhållandet att enskilda personer frivilligt och oftast utan ersättning samverkar för att lösa olika ideella uppgifter. Lagstiftningen måste, menar de, utformas så att goda förutsättningar skapas för denna föreningsverksamhet.

I motionen anförs vidare att synen på folkrörelserna från samhällets sida bör präglas av inställningen att stat och kommun inte skall svara för verksamheter som folkrörelserna klarar lika bra eller bättre. Områden där de ideella organisationena enligt motionärerna gjort betydande insatser är alkoholistvården, biståndsarbetet och undervisningsväsendet med studieförbundens och folkhögskolornas verksamhet.

Motionärerna understryker att det viktigaste inte är ett ekonomiskt stöd. Förutsättningarna härför är f. n. begränsade. Det viktigaste är i stället att man inom föreningslivet vet sig kunna räkna med statsmakternas och de kommunala beslutsfattarnas sakliga uppskattning av de ideella insatserna.

I detta sammanhang anför motionärerna följande.

För att detta skall vara möjligt är det nödvändigt att folkrörelserna utan hinder av ovidkommande styrning eller prioriteringar från stat och kom-

mun kan arbeta med utgångspunkt från sina egna grundläggande värderingar. Sådana värdebestämda utgångspunkter för skilda samhällsinsatser ser vi som något i hög grad positivt också för staten och kommunerna.

De ideella organisationernas insatser är beroende av å ena sidan deras egen vilja och förmåga att inspirera människor till ideella insatser, å andra sidan av beslut av statliga och kommunala organ om utrymme och ekonomiska förutsättningar för sådana insatser.

När beslut i sådana frågor fattas är det av stor både principiell och praktisk betydelse att villkoren för organisationernas medverkan utformas med stor hänsyn till kravet på likställighet mellan olika organisationer. Särskild uppmärksamhet måste ägnas risken för att insatserna styrs i viss riktning genom att bestämmelserna utformas så att vissa organisationer gynnas medan andra missgynnas.

Motionärerna tar vidare upp den kritik som från fackligt håll riktats mot det frivilliga arbete som medlemmar i ideella organisationer utför i syfte att stödja organisationens verksamhet. Dessa insatser kan, sägs det, komma i konflikt med de fackliga organisationernas intresse att värna om sina medlemmars arbetstillfällen. Motionärerna menar att fackliga synpunkter och krav i varje enskilt fall bör vägas mot den ideella föreningens situation och arbetets art. De fackliga kraven kan inte utan vidare ges företräde vid en sådan avvägning.

I motion 2267 uttalas att folkrörelsernas arbetsmetoder och samhällets inställning till folkrörelsernas roll måste omprövas och utvecklas. Motionärerna pekar bl. a. på att förutsättningarna för folkrörelsernas verksamhet förändrats genom de stora förändringar med storskalighet och inflyttning till städerna som under senare tid präglat det svenska samhället. Folkrörelserna har dock visat förmåga att förnya sin verksamhet på många områden, exempelvis boende- och arbetsmiljöer och det sociala fältet.

I motionen föreslås vissa åtgärder för att förbättra folkrörelsernas arbetsvillkor. Motionärerna anför att lokala miljöer, som ger goda förutsättningar för människors samverkan och aktiva medverkan, måste slås fast som ett centralt politiskt mål, med vilket samhällets alla insatser skall vara förenliga. I fråga om samhällets bidrag till folkrörelserna är det angeläget med förenklade regler och en garanterad ekonomisk grundtrygghet.

Grundbidragen bör vara så stora att organisationerna kan både vidareutveckla existerande verksamhet och inleda försöks- och utvecklingsarbete. Vidare menar motionärerna att en genomgripande försöks- och utredningsverksamhet måste komma till stånd för att finna former för att till de ideella föreningarna föra över vissa verksamheter som i dag utförs av samhällsinstitutioner. Folkrörelserna bör kunna delta i forsknings- och utvecklingsarbete via studieförbunden och ges uppgifter då det gäller att föra ut kunskaper om ny teknik.

Motionärerna erinrar om den viktiga roll som referensgruppen för folkrörelsefrågor har och understryker att den bör förstärkas. Referensgruppen bör bli direkt delaktig i demokratiberedningens arbete på alla områden.

Pågående utredningsarbete

1983 års demokratiberedning (C 1983:03) har i uppdrag (Dir 1983:44) att pröva olika vägar att ytterligare fördjupa den kommunala demokratin och därmed samhällsverksamhetens folkliga förankring. Enligt direktiven bör beredningens arbete inriktas på

att studera och analysera problem och hinder som kan finnas för medborgarna att delta i samhällsarbetet inom kommunen,

att lägga fram idéer och förslag om hur ett förändringsarbete kan bedrivas som syftar till att öka medborgarnas, partiernas och övriga folkrörelsers möjligheter till aktiv medverkan, delaktighet och ansvar i den kommunala verksamheten,

att genom försöksverksamhet i kommuner och landstingskommuner stimulera och utvärdera ny verksamhet — lokala organ, brukarmedverkan m. m. — samt i övrigt arbeta för att vitalisera debatten kring beredningens huvudfrågor.

När det gäller medborgarna och de politiska partierna bör utredningen inventera vilka problem partierna kan möta när det gäller att engagera medborgarna och undersöka vilka ytterligare åtgärder som behövs från samhällets sida för att partierna skall kunna fördjupa den kommunala demokratin genom en ökad medborgerlig aktivitet.

Enligt direktiven är det angeläget att försöksverksamheten med lokala organ fullföljs och vidareutvecklas. Regeringen kommer att aktivt stödja och följa den pågående försöksverksamheten. Vidare bör beredningen studera och lämna förslag till på vilket sätt tillkomsten av lokala organ kan utveckla kontakterna med medborgarna, partiorganisationerna och övriga organisationer. Beredningen bör också studera hur kostnaderna för den kommunala verksamheten påverkas av att lokala organ införs.

Frågor som rör brukarmedverkan och brukarinflytande berörs i direktiven. Civilministern anser att det bör vara möjligt att inom ramen för det representativa systemet öka medborgarnas ansvar för de delar av samhällsverksamheten som de kommer i direkt beröring med i egenskap av brukare. Detta kan gälla t. ex. eleverna i skolan, föräldrarna på daghemmen, patienterna i sjukvården, pensionärerna i servicebostäderna, de anhöriga till äldre och sjuka med vårdbehov samt hyresgästerna i de allmännyttiga bostadsföretagen. Vidare anförs följande.

I takt med att samhällsservicen har blivit mer omfattande och förgrenad har de förtroendevaldas möjligheter blivit mindre att fortlöpande följa hur olika kommunala och landstingskommunala inrättningar sköts med hänsyn till brukarnas behov och önskemål. För att få en bra anpassning av den kommunala servicen till brukarnas behov och önskemål kan det i sådana fall vara till fördel med ett mer utvecklat direkt brukarinflytande över samhällsverksamheten. Ett sådant inflytande kan utövas antingen individuellt eller i organiserad form.

Under senare år har nya kooperativa verksamhetsformer utvecklats för

skötseln av vissa gemensamma angelägenheter. Beredningen bör i sitt arbete belysa dessa verksamhetsformer.

Beträffande folkrörelsernas roll i den kommunala demokratin anför civilministern följande.

Ett aktivt och rikt förgrenat föreningsliv i olika folkrörelser är en stor tillgång i det lokala samhällsarbetet. Folkrörelserna tar som bärare av idéer och värderingar ansvar för en verksamhet som vänder sig till breda befolkningsgrupper.

Beredningen bör överväga hur det lokala föreningslivet på dess egna villkor kan samverka med kommunerna för att bättre utnyttja tillgängliga ekonomiska resurser och bättre ta till vara de kunskaper och erfarenheter som finns inom folkrörelserna. Detta kan ske genom att låta föreningarna ta ett direkt ansvar för vissa verksamheter. Arbetet i denna del bör ske i nära samarbete med berörda fackliga organisationer. Beredningen bör stimulera till praktiska försök och granska de institutionella hinder som finns för ett sådant direktansvar hos folkrörelserna.

Demokratiberedningen har i juni 1984 genom tilläggsdirektiv (Dir 1984:31) fått i uppdrag att utarbeta förslag som syftar till att öka elevernas och föräldrarnas medverkan, delaktighet och ansvar i skolan. Därvid bör beredningen överväga hur elev- och föräldrainflytandet skall samspela med personalinflytandet och avvägas med hänsyn till den styrning som skolstyrelsen och i förekommande fall lokala organ skall fullgöra. Vidare anges att beredningen bör undersöka följande frågor.

Beredningen bör också belysa hur frågan om det demokratiska samhällssystemet, demokratins grundläggande värderingar, principer och olika former kan ges en mer framträdande roll i undervisningen.

Beredningen bör stimulera försöksverksamhet inom ramen för gällande bestämmelser och också föreslå de förändringar i bestämmelserna som kan behövas för att möjliggöra ytterligare försöksverksamhet. Beredningen bör vidare föreslå hur försöksverksamheten skall följas upp och utvärderas samt hur ett fortsatt utvecklingsarbete inom detta område kan läggas upp. I sitt arbete bör beredningen också bidra till att stimulera debatt och studier inom området.

Såvitt möjligt bör beredningens arbete mynna ut i konkreta förslag till bestämmelser om elev- och föräldrainflytandet i skolan.

Beredningen har under oktober 1984 lagt fram två diskussionsbetänkanden. I Folkstyret i kommunerna Medverkan—Delaktighet—Ansvar (SOU 1984:83) tar beredningen upp olika problem i samband med folkstyret i kommunerna, bl. a. lokalt folkstyre genom brukarmedverkan och folkrörelseanknuten verksamhet. Vidare diskuteras lokalt utvecklingsarbete och försök med ökad kommunal självstyrelse.

I betänkandet (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan lämnas bl. a. exempel och erfarenheter från försök med brukarmedverkan från barnomsorgen, kultur- och fritidsverksamheten, äldreomsorgen, hälso- och sjukvården samt omsorgsverksamheten.

Barn- och ungdomsdelegationen (JU 1983:01), som tillkallades år 1982,

har bl. a. i uppgift att vara ett samordnande och rådgivande organ för barn- och ungdomsfrågor. I direktiven uttalas bl. a. följande.

Föräldrar behöver stöd i sitt arbete med att ge barn och ungdomar omsorg och fostran. Den verksamhet med föräldrautbildning som börjats bör vidareutvecklas. Föräldrarna behövs också i förskola och skola för att närma barnens olika miljöer till varandra. Det är därför angeläget att delegationen ger en övergripande belysning av i vilka former och i vilken utsträckning medverkan och ansvarstagande från föräldrars samt barns sida kan ske i förskola, skola och i fritidshemsverksamhet i vid bemärkelse. Härigenom kan man uppnå att barn och ungdomar i ökad utsträckning blir delaktiga i vuxenvärlden.

En annan viktig fråga som delegationen bör behandla är den kulturella och den sociala omgivning barnen lever i. Föreningar och folkrörelser spelar en viktig roll för att kunna tillgodose de behov som barn och ungdomar har. En särskild fråga är därvid om folkrörelserna kan ta över vissa av de uppgifter, exempelvis när det gäller fritidsaktiviteter, som i dag samhället svarar för.

Referensgruppen för folkrörelsefrågor (KN 1976:A)

Folkrörelsernas arbetsvillkor i dagens samhälle behandlas i en särskild referensgrupp som är knuten till civildepartementet. I denna referensgrupp som tillkallades år 1975 ingår representanter för 40 av landets mer betydande organisationer.

Referensgruppen har under senare år givit ut en rad debattskrifter. I detta sammanhang aktuella skrifter är Folkrörelsernas roll i den kommunala demokratin, I morgon kooperation — ett folkrörelsealternativ samt Folkrörelserna och demokratin.

Tidigare behandling

Vid sin behandling år 1983 av en motion om samhällets stöd till ideella organisationer framhöll utskottet (KrU 1982/83:26) att den verksamhet som bedrivs av folkrörelserna och det ideella föreningslivet är av största betydelse för vårt samhällsliv. Demokratifrågorna har nära anknytning till folkrörelsernas roll i samhället. Utskottet erinrade om att en mycket positiv syn på folkrörelserna och det ideella föreningslivet också har präglat en rad reformer under senare år, liksom årets budgetproposition.

Utskottet underströk vikten av att principen om organisationernas fria och självständiga ställning iakttas på alla nivåer.

Utskottet

Förslag som främst syftar till att samhället skall erkänna betydelsen av folkrörelsernas insatser och att folkrörelsernas arbetsvillkor skall förbättras läggs fram i de två motioner som utskottet behandlar i detta betänkande.

I motion 2122 (fp) framhålls den stora betydelse som de ideella folkrörelserna har haft och fortfarande har för samhällsutvecklingen i vårt land. Motionärerna betonar värdet av själva föreningsarbetet, att enskilda personer frivilligt och oftast utan ersättning samverkar för att lösa olika uppgifter. De menar att folkrörelsernas och de ideella föreningarnas verksamhet på många områden utgör ett värdefullt komplement till insatser från olika samhällsorgan. Synen på folkrörelserna från samhällets sida bör präglas av inställningen att stat och kommun inte skall svara för verksamheter som folkrörelserna klarar lika bra eller bättre. Motionärerna önskar att riksdagen skall göra ett uttalande av innebörd att det är nödvändigt att folkrörelserna utan hinder av ovidkommande styrning eller prioriteringar från stat och kommun kan arbeta med utgångspunkt i sina egna grundläggande värderingar. De säger att det viktigaste inte är ett ökat ekonomiskt stöd för vilket det f. n. inte finns förutsättningar. Viktigt är i stället att man inom föreningslivet vet sig kunna räkna med statsmakternas och de kommunala beslutsfattarnas sakliga uppskattning av de ideella insatserna. Motionärerna tar även upp problem som kan uppstå vid bidragsgivning. De uttalar att det är av stor principiell och praktisk betydelse att villkoren för organisationernas medverkan utformas med hänsyn till kravet på likställighet mellan olika organisationer.

I motionen erinras vidare om den kritik som de fackliga organisationerna riktat mot frivilliga arbetsinsatser som medlemmar gjort, bl. a. vid de ideella folkrörelsernas fritids- och semesteranläggningar. Liknande problem har, enligt motionärerna, även uppstått vid frivilliga insatser i verksamheter för vilka stat, landsting och kommuner ansvarar.

Folkrörelserna föddes, sägs i motion 2267 (c), som de många människornas reaktion mot förtryck och misär. Människor i samma situation gick samman för att hävda sin rätt, för att kämpa för sina ideal. Ett nät av folkrörelser växte fram. Folkrörelserna kom att motsvara de flesta av människornas mest grundläggande behov. Motionärerna anser att folkrörelserna i dag är insiktsfulla om den nya utmaningen: Samhället blir aldrig färdigbyggt. Det måste ständigt omskapas — förnyas — av ständigt nya generationer medborgare.

Inom folkrörelserna finns beredskap att — på deras egna villkor — öka ansvarstagandet för vårt gemensamma samhälle. Detta är ett uttryck för många folkrörelsers gemensamma strävan att aktivt bidra till att omvandla det storskaliga och komplicerade samhället till fungerande lokala miljöer, där de flesta av livets behov kan få sin tillfredsställelse och där medmänniskorna är varandras resurser, säger motionärerna.

Folkrörelserna frigör människors personliga engagemang, lockar till ideella insatser som aldrig skulle kunna ersättas av samhälleliga förvaltningar.

Motionärerna framhåller också att de problem som folkrörelserna brottas med bara till en del är orsakade av bristande förnyelse inom rörelserna.

De yttre villkoren — hur samhället förändras och fungerar — påverkar på många sätt direkt det lokala arbetet i folkrörelserna. Samhällets inställning till folkrörelserna måste därför omprövas och utvecklas. Angelägna insatser i detta syfte är att bidragsregler förenklas och ekonomisk grundtrygghet skapas. Motionärerna förordar en rad åtgärder på olika områden. En försöks- och utredningsverksamhet måste genomföras i syfte att till ideella föreningar och kooperativ föra över vissa verksamheter som i dag samhälleliga institutioner svarar för. Kommunerna bör ges möjligheter att samordna sin verksamhet med bl. a. folkrörelser och kooperativ som bedriver verksamhet inom kommunen. Vidare understryker motionärerna studieförbundens viktiga roll i dagens samhälle. De tar även upp forsknings- och utvecklingsfrågor och framhåller att folkrörelserna bör engagera sig på dessa områden och aktivt verka för att sprida kunskap om nya tekniker, främst då data- och mediateknik. Den referensgrupp för folkrörelsefrågor som är knuten till civildepartementet bör få ökad betydelse och bli direkt delaktig i demokratiberedningens arbete.

Vidare menar motionärerna att staten skall ge sitt erkännande till bl. a. miljö- och fredsrörelserna samt till fem radioorganisationer med riksomfattande spridning genom att fullfölja stödet till nya folkrörelser.

Utskottet instämmer i motionärernas bedömning att folkrörelserna har haft och har stor betydelse för vårt samhällsliv. Folkrörelsernas och föreningslivets arbete grundar sig på medlemmarnas egna insatser. Ett aktivt föreningsliv är en nödvändig förutsättning för att människorna skall bli mer delaktiga i det fortsatta samhällsbyggandet — inte minst på det lokala planet.

Utskottet noterar med tillfredsställelse den positiva syn på folkrörelsernas verksamhet som kommer till uttryck i direktiven till 1983 års demokratiberedning (C 1983:03). Där framhåller civilministern folkrörelsernas betydelse som bärare av idéer och värderingar med ansvar för en verksamhet som vänder sig till breda befolkningsgrupper. Beredningen bör överväga hur det lokala föreningslivet på dess egna villkor kan samverka med kommunerna för att bättre utnyttja tillgängliga ekonomiska resurser och bättre ta till vara de kunskaper och erfarenheter som finns inom folkrörelserna. Detta kan ske genom att låta föreningarna ta ett direkt ansvar för vissa verksamheter. Arbetet i denna del bör ske i nära samarbete med berörda fackliga organisationer. Beredningen bör stimulera till praktiska försök och granska de institutionella hinder som finns för ett sådant direktansvar hos folkrörelserna.

Beredningen har i oktober 1984 lagt fram två diskussionsbetänkanden: Folkstyret i kommunerna Medverkan—Delaktighet—Ansvar (SOU 1984:83) och Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan (SOU 1984:84). Dessa är f. n. föremål för en bred remissbehandling.

I detta sammanhang vill utskottet framhålla att den verksamhet som bedrivs av stat och kommun bör komplettera folkrörelsernas verksamhet, inte ersätta den. Det är viktigt att organisationerna förblir fria och själv-

ständiga gentemot olika samhällsorgan och att deras rätt att verka på egna villkor bevaras.

Utskottet vill dock understryka att samhället har det yttersta ansvaret för att tillgodose medborgarnas grundläggande servicebehov. Ökade insatser från folkrörelsernas sida får inte ske utifrån att samhället frånsäger sig detta ansvar. En ekonomisk grundtrygghet är emellertid en förutsättning för att folkrörelserna skall vidga sin verksamhet. Stat och kommun bör i sitt agerande gentemot folkrörelserna följa principen att alla behandlas lika. Verksamheter som ur samhällssynpunkt framstår som särskilt angelägna kan dock prioriteras vid bidragsgivning.

Som nämnts i det föregående kritiseras i motion 2122 den negativa attityd som fackliga organisationer enligt motionärerna har intagit gentemot vissa former av frivilligt ideellt arbete. De av motionärerna aktualiserade problemen behandlas i de två diskussionsbetänkandena från demokratiberedningen. I betänkandet (SOU 1984:84) Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan redovisas erfarenheter från försök med sådan medverkan inom olika områden som barnomsorgen, skolan, kultur- och fritidssektorn samt hälso- och sjukvården. I det andra betänkandet (SOU 1984:83) tar beredningen bl. a. upp de anställdas delaktighet och ansvar och framhåller att idéer om självförvaltning, kooperativa lösningar och brukarmedverkan berör i hög grad dem som arbetar i kommuner och landsting. Beredningen avser därför att i sitt fortsatta arbete överväga frågan om de anställdas situation i en mer decentraliserad verksamhet med ökat lokalt ansvar.

Av de båda utredningarna framgår klart att insatser i form av ideellt arbete spelar en betydelsefull roll i det demokratiska samhällslivet. Det är därför viktigt att sådana frivilliga insatser uppmuntras. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att demokratiberedningen genom tilläggsdirektiv skall ta upp frågan om elevers och föräldrars medverkan, delaktighet och ansvar i skolan. Beredningen bör därvid överväga hur elev- och föräldrainflytandet skall samspela med personalinflytandet.

Med hänsyn till vad här anförts finner utskottet att det inte finns skäl för riksdagen att göra ett uttalande med anledning av motionen i här ifrågavarande avseende.

I fråga om synpunkterna och förslagen i motion 2267 vill utskottet framhålla att de rör mycket väsentliga problem i vårt samhälle. Utskottet instämmer i motionärernas bedömning av studieförbundens viktiga insatser, inte minst på kulturområdet. I detta sammanhang vill utskottet erinra om att utbildningsutskottet behandlat förslag om bred utbildning i datafrågor i studieförbundens regi. Utbildningsutskottet uttalade därvid (UbU 1983/84:14) sin tillfredsställelse med att den breda datautbildningen i bl. a. studieförbundens regi fått en stor omfattning. Förslag om att olika former av kooperativ verksamhet bör utvecklas som alternativ till en utbyggnad av den offentliga sektorn har behandlats av konstitutionsutskottet senast

i betänkande KU 1984/85:6. Konstitutionsutskottet framhöll härvid att detta är ett stort och viktigt problem samt hänvisade till det arbete som pågår inom demokratiberedningen.

Även förslag om delning av kommuner och om direkta val till kommundelsorgan har behandlats av konstitutionsutskottet i ovan nämnda betänkande.

Frågan om stöd till radioorganisationerna behandlades av kulturutskottet våren 1983 i betänkandet KrU 1982/83:26.

Med anledning av motionärernas synpunkter på verksamheten i samband med Världsungdomsrådet vill utskottet påpeka att bidrag om ca 30 milj. kr. har lämnats för olika aktiviteter och projekt med sikte på barn och ungdomar.

Mot denna bakgrund konstaterar utskottet att de av motionärerna aktualiserade frågorna från olika utgångspunkter är föremål för uppmärksamhet.

När det gäller ställningen för den till civildepartementet knutna referensgruppen vill utskottet erinra om att enligt demokratiberedningens direktiv dess arbete i de delar som berör folkrörelserna bör ske i nära samråd med referensgruppen.

Sammanfattningsvis anser utskottet att motionerna får anses besvarade med vad utskottet anfört.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1983/84:2122 yrkande 1 och motion 1983/84:2267.

Stockholm den 29 november 1984

På kulturutskottets vägnar
INGRID SUNDBERG

Närvarande: Ingrid Sundberg (m), Ing-Marie Hansson (s), Karl Boo (c), Lars-Ingvar Sörenson (s), Catarina Rönnung (s), Maja Bäckström (s), Lars Ahlmark (m), Stina Gustavsson (c), Berit Oscarsson (s), Gunnar Thollander (s), Gunnel Liljegren (m), Jan-Erik Wikström (fp), Eva Hjelmström (vpk), Anders Nilsson (s) och Lars Hjertén (m).