

Regeringens proposition om åtgärder för arbetshandikappade

Lars Ettarp

I december 1978 presenterade regeringen sin proposition om åtgärder för arbetshandikappade. I denna artikel redovisar Lars Ettarp det huvudsakliga innehållet i propositionen. Författaren är departementsråd i arbetsmarknadsdepartementet med ansvar för bla arbetsmarknadspolitiskt stöd åt handikappade.

I början av december förra året presenterade regeringen sin proposition om åtgärder för arbetshandikappade. Förväntningarna inför dess tillkomst var stora. När propositionen väl offentliggjordes blev kommentarerna blandade. Totalt innehöll sysselsättningsutredningens betänkande 49 förslag som hade så pass god substans att de möjliggjorde ett ställningstagande i propositionen. Förslagen skiftade från stora och genomgripande förändringar i rehabiliteringsapparaten till en rad förslag om detaljförändringar i olika stödformer. Den kritik som mött propositionen har främst gällt att "sysselsättningsutredningens nya syn på de arbetshandikappade i arbetslivet" inte resulterat i konkreta förslag samt att resursinsatserna – främst i fråga om personalförstärkningar till arbetsförmedlingen – varit otillräckliga. Besvikelsen på den första punkten tror jag i hög grad varit ett optiskt fenomen som berott på att främst handikapprörelsen inte förstått att man i en regeringsproposition måste använda ett mer formellt uttryckssätt än i en utredning. Detta behö-

ver således inte innebära att propositionsförfattarna är av en annan mening än utredningen. En annan skillnad mellan utredningen och propositionen, som man på vissa håll uppfattat negativt är att utredningen vill slå fast volymökningar för en femårsperiod, medan man i propositionen ger förslag för det närmaste budgetåret enbart. Anledningen till detta är bla att regeringen vill se hur det faktiska resursutnyttjandet utvecklas. I övrigt skall jag här i egen-skap av departementstjänsteman försöka redovisa det faktiska innehållet i propositionen och överlåter till läsaren själv att avgöra dess värde.

Bakgrund

Under 70-talet har en rad förbättringar genomförts, bla i fråga om anställningstrygghet, medinflytande för de anställda och satsningar på arbetsmiljön. Detta är insatser, som tillsammans med kraftfulla arbetsmarknadspolitiska åtgärder har medfört att utslagning i många fall kunnat undvikas under de senaste årens svåra konjunkturnedgång och att människor har fått möjlighet att behålla sina arbeten.

Men dessa åtgärder har inte räckt för de arbetshandikappade som har en särskilt utsatt ställning på arbetsmarknaden. Också i tider med god efterfrågan på arbetskraft har de svårt att hävda sig på arbetsmarknaden.

När det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser för de arbetshandikappade har det skett ett omfattande utredningsarbete särskilt under de senaste åren. Den framtida utformningen av det skyddade arbetet har utretts. Utredningsförslagen har sedan

Främjandelagen bör självfallet användas på ett sådant sätt att dess syfte att främja anställning av äldre och arbetshandikappade kan nås.

lett till ett riksdagsbeslut i december förra året om en ny samordnad organisation för det skyddade arbetet. Utredningen om näringshjälp kom under 1977 med förslag beträffande denna stödform. Sysselsättningsutredningen har i början av år 1978 avgivit ett delbetänkande Arbete åt handikappade. Den framtida utformningen av den yrkesinriktade rehabiliteringen har utretts i flera omgångar, bl a av den sk YR-utredningen och även av sysselsättningsutredningen liksom av den särskilda organisationskommittén för den yrkesinriktade rehabiliteringen – NYR.

Främjandelagen

Främjandelagen kom till samtidigt med lagen om anställningsskydd. Den syftar till att ge arbetsförmedlingarna vidgade möjligheter att hjälpa äldre och arbetshandikappade till ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Lagen innehåller möjlighet till tvingande åtgärder mot arbetsgivarna.

I propositionen betonas mycket kraftigt att syftet med lagen dvs att hjälpa äldre och arbetshandikappade till arbete måste förverkligas. För att konkreta resultat skall kunna nås torde det vara nödvändigt att riktlinjer för hur lagen skall användas tas fram. Bl a bör lagen kunna användas i läns- och distriktsarbetsnämndernas verksamhetsplanering. Man kan också pröva olika metoder i det direkta förmedlingsarbetet, t ex särskilda tjänstemän för att handha lagens tvingande delar. Propositionens skrivning om nödvändigheten av att främjandelagen används, är så hårda att man knappast kunnat gå längre utan risk för sk ministerstyre. Som bekant får en departementschef inte på ett otillbörligt sätt påverka de myndigheter som skall tillämpa en lag.

Stöd för att kompensera arbetshandikapp

En kan företag som anställer och utbildar arbetshandikappade och äldre få bidrag med 8 kr per timme i högst 6 månader. För personer med grava

handikapp kan bidraget jämkas uppåt till full täckning av lönekostnaden för den handikappade. Mot bakgrund av att stödet till de arbetshandikappade bör vara mera förmånligt än det som utgår i andra sammanhang föreslås att bidraget omformas och höjs till 75 procent av den totala lönekostnaden inklusive lönebikostnader och att en jämkning uppåt skall kunna ske vid svårare handikapp.

På motsvarande sätt föreslås att bidraget för praktikanställning av äldre och handikappade höjs från 8 kr/tim till 75 procent av lönekostnaden inkl lönebikostnader.

AMS har nu resurser att gå in med stöd till särskilda anpassningsåtgärder som behövs för att en handikappad skall kunna förvärvsarbeta. Det kan ske genom bidrag till särskilda anordningar på arbetsplatsen, till speciella arbetstekniska hjälpmedel, bidrag till arbetsbiträde eller till motorfordon, som en handikappad behöver för att ta sig till arbetet eller till yrkesutbildande skola.

I propositionen föreslås att bidragen till särskilda anordningar på arbetsplatsen och till arbetstekniska hjälpmedel höjs från nu gällande stödbelopp som är 30 000 kr resp 25 000 kr till 50 000 kr. Den kraftiga höjningen motiveras bl a med hänsyn till att en ambitiös arbetsmarknadspolitik medför att allt fler arbetshandikappade ser en möjlighet att få ett arbete. Ju mera framgångsrika strävandena att erbjuda arbete åt handikappade är dess större blir behovet av anpassningsåtgärder.

En försöksverksamhet skall starta med kollektivt förberedande åtgärder på arbetsplatser i syfte att anpassa dem för att ta emot arbetstagare med speciellt arbetshandikapp. Det kan vara fråga om ombyggnader eller enklare åtgärder. AMS får i uppdrag att komma med förslag på arbetsplatser där sådana förberedande åtgärder bör vidtas.

Många arbetshandikappade, t ex synskadade, kan göra en normal arbetsinsats, om vissa anpassningsåtgärder vidtas. Därutöver kan särskilda åtgärder

En förutsättning för att konkreta resultat skall kunna nås är att riktlinjer tas fram för hur främjandelagen skall användas.

.....
I propositionen föreslås att bidragen till särskilda anordningar på arbetsplatsen och till arbetstekniska hjälpmedel höjs från nu gällande stödbelopp som är 30 000 kr resp 25 000 kr till 50 000 kr.
.....

behövas för att kompensera för arbetshandikappet, exempelvis genom insatser av ett arbetsbiträde. Det är en arbetssamrat eller en person utifrån som hjälper till med vissa moment i arbetet eller den dagliga livsföringen på arbetsplatsen. Det kan exempelvis gälla teckentolk för en döv arbetstagare eller inläsning på ljudband av skriftlig information för en synskadad. För att kompensera en arbetsgivare för den merkostnad som arbetsbiträdet utgör kan i dag också utgå bidrag med högst 10 000 kr/år. Sysselsättningsutredningen menar att ett fixerat bidrag av detta slag har den nackdelen att det måste justeras med hänsyn till löneförändringar. Enligt utredningen är det därför rimligt att relatera bidraget till de totala lönekostnaderna för arbetsbiträdet. Man förordar mot denna bakgrund att bidraget till arbetsbiträde i fortsättningen skall kunna utgå med högst 25 procent av de totala lönekostnaderna för arbetsbiträdet.

Vissa remissinstanser, bla de synskadades organisationer och AMS har pekat på att biträdesinsatserna inte alltid görs av en person som är anställd hos samma arbetsgivare som den handikappade. Detta innebär att ett bidrag direkt relaterat till arbetsbiträdets lön inte kan tillämpas i dessa fall. I stället skulle i dessa fall ett bidrag som är relaterat till antalet timmar vara att föredra. Synpunkter av detta slag talar för ett bibehållande av ett bidragssystem med nuvarande uppbyggnad, som visserligen har den olägenheten att justeringar behövs allt eftersom kostnaderna för arbetsbiträdet ökar men å andra sidan inrymmer möjligheter till smidiga lösningar i individuella fall. I propositionen föreslås därför att nuvarande system behålls men att högstbeloppet höjs från 10 000 kr till 20 000 kr/år. Detta bidragsbelopp torde i flertalet fall motsvara ca 25 procent av lönekostnaden för arbetsbiträdet.

Synskadade som genomgår arbetsmarknadsut-

bildning kan nu få kostnaderna täckta för inläsning på ljudband av facklitteratur. I propositionen föreslås att motsvarande möjligheter skall ges för synskadade som genomgår personalutbildning på sin arbetsplats. Därmed torde möjligheterna öka för synskadade att få del av personalutbildning och företagsutbildning i samma utsträckning som sina seende arbetssamrater.

Bidraget till motorfordon för handikappade är en stödform som sysselsättningsutredningen inte tagit upp i sitt delbetänkande. I propositionen föreslås dock en viss justering av inkomstgränserna för att få bidraget. Ändringen torde i stort motsvara penningvärdesförändringen sedan föregående år, då en liknande justering gjordes. Dessutom föreslås att handikappersättning fortsättningsvis inte skall behöva räknas som inkomst i samband med den inkomstprövning som sker, vilket innebär en ytterligare höjning av den övre inkomstgränsen för bidraget, som främst bör komma dem till godo som har svårare handikapp. En utredning skall också kartlägga handikappades behov av bil, såväl för förvärvsarbete som i övrigt.

Åtgärder för handikappade ungdomar

Från handikapporganisationernas sida har man betonat behovet av åtgärder för att ge handikappade ungdomar arbetslivserfarenhet.

I propositionen framhålls de möjligheter som finns att få arbetslivsorientering och praktiskt pröva olika arbete genom *beredskapsarbeten*. Även om beredskapsarbete inte skall vara den naturliga inkörsporten till arbetsmarknaden kan det vara en av vägarna. Genom det nya statsbidragssystemet för beredskapsarbete har möjlighet öppnats att för bla arbetshandikappade *justera statsbidraget till 90 % av lönekostnaden inkl. sociala kostnader*. Denna möjlighet bör användas mer.

.....
I propositionen föreslås en utvidgning av den försöksverksamhet som pågått sedan 1 januari 1977 med förhöjt bidrag till halvsyddad sysselsättning (anställning med lönebidrag) för ungdomar under 25 år.
.....

.....
I propositionen föreslås också att man skall öka möjligheterna att få vilande förtidspension under viss tid.
.....

I propositionen föreslås också en utvidgning av den försöksverksamhet som pågått sedan 1 januari 1977 med *förhöjt bidrag till halvskyddad sysselsättning* (anställning med lönebidrag) för ungdomar under 25 år. I fortsättningen bör det förhöjda bidraget inte bara kunna avse ungdomar med grava fysiska handikapp eller psykisk utvecklingsstörning utan också ungdomar med psykiska handikapp eller svårare missbruksproblem.

Vidare föreslås att ungdomar under 25 år i halvskyddad sysselsättning i vissa fall också skall kunna få *arbetsbiträde* för viss personlig assistens.

De *förtidspensionerade ungdomarna* har särskilda svårigheter. Speciellt i deras fall är det viktigt med en yrkesinriktad rehabilitering som kan aktivera, skapa motivation och självförtroende hos dem i en yrkes- och arbetsvalsituation.

Det är också viktigt att man i det *uppföljningsarbete av förtidspensionerade* som de sk rehabgrupperna skall svara för särskilt beaktar ungdomarna. I dessa samrådsgrupper mellan försäkringskassa, arbetsförmedling och socialvård bör förutsättningar finnas för en brett inriktad åtgärdsplanering.

I propositionen föreslås också att man skall öka möjligheterna att få *vilande förtidspension* under viss tid. Förtidspensionärer som får ett förvärvsarbete, men som inte orkar fortsätta skall kunna återfå sin pension genom ett enkelt anmälningsförfarande. En särskild sakkunnig skall utreda bl a denna fråga och ge förslag till konkreta åtgärder.

Ungdomar som går i skolan föreslås kunna få de höjda bidragen till tekniska hjälpmedel och särskilda anordningar m m även under pryö, praktikperioder m m

Arbetsmarknadsinstitut inrättas inom arbetsmarknadsverket

I propositionen 1978/79: 73 läggs förslag om en ny samordnad organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen. Vid riksdagens bifall till förslaget

kommer man att efter många års utredande att få en samordnad och enhetlig organisation för verksamheter som nu är spridda på flertalet olika huvudmän. Förslaget innebär att arbetsmarknadsinstitut skall inrättas inom arbetsmarknadsverket. Till arbetsmarknadsinstituterna skall föras de resurser för arbetsprövning och arbetsträning som nu finns vid kommunala arbetsvårdsinstitut, de kartläggande, orienterande och rehabiliteringsinriktade resurser, som nu finns inom arbetsmarknadsutbildningen i form av sk OT- och ALU-kurser och likaså den psykologservice, som arbetsmarknadsverket nu köper upp från olika arbetspsykologiska institut.

Genom denna samordning bör man få ökade möjligheter att snabbt och effektivt anpassa insatserna efter den enskildes behov och förutsättningar och dessutom ge de sökande en mera differentierad service. Arbetsmarknadsinstituterna skall arbeta såväl med de sökande som med deras arbetssituation i placeringsskedet. I betydligt högre grad än för närvarande skall rehabiliteringsinsatserna förläggas till arbetsplatser ute på den reguljära arbetsmarknaden, vilket bör innebära ökade möjligheter att insatserna också leder till varaktiga arbetsplaceringar.

Enligt förslaget skall ett eller flera arbetsmarknadsinstitut inrättas i varje län. En särskild styrelse skall under länsarbetsnämnden ansvara för verksamheten. I styrelsen skall olika samhällsintressen vara företrädare — bl a kommuner, landsting, försäkringskassa, kriminalvård, AMU-center, parterna på arbetsmarknaden, handikapporganisationerna. Den nya organisationen föreslås träda i kraft från den 1 januari 1980. En förutsättning för detta är dock att överenskommelse kan träffas med de nuvarande huvudmännen i vissa ekonomiska frågor.

Nytt institut för metodutveckling och forskning

I propositionen föreslås också ett fristående institut för metodutveckling, forskning och personalutbildning inom området yrkesinriktad rehabilitering. In-

.....
Enligt förslaget skall ett eller flera arbetsmarknadsinstitut för yrkesinriktad rehabilitering inrättas i varje län.
.....

stitutet skall bildas genom en sammanläggning av den metodutveckling- och forskningsverksamhet som nu finns vid statens arbetsklínik och Psykotekniska Institutet vid Stockholms universitet. Det nya institutets verksamhet kommer dock att bli mera omfattande genom att det också skall svara för personalutbildning och dokumentationsinsatser. Metodutvecklings- och forskningsarbete kommer i betydande utsträckning att bedrivas ute på fältet, på arbetsmarknadsinstitutet, men med projektansvar hos det centrala institutet. Metodutvecklingsinstitutet föreslås bli inrättat från den 1 januari 1980.

Anställning med lönebidrag ersätter arkivarbete, musikerhjälp och halvskyddat arbete

Det nuvarande arkivarbetet, musikerhjälp och halvskyddad sysselsättning föreslås ersatt av en ny anställningsform kallad anställning med lönebidrag. Förslaget innebär knappast några skillnader vad gäller den halvskyddade sysselsättningen, men däremot väsentliga förbättringar för dem som nu har arkivarbetsanställning.

Statsbidrag till anställning med lönebidrag skall kunna utgå för att bereda sysselsättning åt arbetshandikappade, äldre och andra som på grund av särskilda personliga förhållanden inte kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Statsbidraget utgår med viss andel av lönekostnaderna för den anställda, lönebikostnader inräknade. Till enskilda företag, landstings- och primärkommuner liksom till statliga affärsdrivande verk utgår statsbidrag under det första anställningsåret med 75 % av lönekostnaden, under det andra året med 50 % och under de tredje och fjärde åren med 25 % av lönekostnaden. Statliga arbetsgivare föreslås erhålla full kostnads- täckning medan ideella organisationer föreslås få 90 % av lönekostnaderna täckta av statsbidraget.

Förslaget innebär framför allt en väsentlig förbättring av de arkivarbetsanställdas villkor. De är nu – till skillnad bl a från dem som har halvskyddad sysselsättning – undantagna från den trygghetslag-

.....
Förslaget innebär en väsentlig förbättring av de arkivarbetsanställdas villkor.
.....

stiftning som annars gäller på arbetsmarknaden. De kommer i framtiden att omfattas av lagen om anställningsskydd och – på statliga arbetsplatser – av lag om offentlig anställning.

I stället för att som nu arbetsmarknadsverket har arbetsgivaransvar för dem kommer detta ansvar att åvila den arbetsplats där de är verksamma. Deras löne- och anställningsvillkor skall regleras genom samma avtal som gäller för övriga anställda på arbetsplatsen och inte som nu genom ett särskilt arkivarbetsavtal.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 juli 1980. Nuvarande statsbidragsvillkor föreslås kvarstå för dem som nu har arkivarbetsanställning hos ideella organisationer under en övergångstid fram till 1 juli 1983.

AMS, statens arbetsgivarverk och personalorganisationerna skall få i uppdrag att utreda bl a pensionsfrågor, meritvärdering m fl frågor som gäller lönebidrag inom den statliga sektorn.

Näringshjälp till egen rörelse för handikappade och äldre

Utredningen om näringshjälp lade i maj 1977 fram förslag om den framtida utformningen av denna stödform i sitt betänkande Arbete med näringshjälp. Ett betydande antal remissinstanser har dock i huvudsak förordat ett alternativt förslag till utformning av stödet framför det som utredningen lagt som huvudförslag. Mot den bakgrunden – och också med hänsyn till det knappa reformutrymme som nu finns föreslås viss förbättring av nuvarande stödformer. Det är angeläget att en anpassning av stödnivån görs till de ökade investeringsbehov som idag finns för att starta verksamhet som egen företagare. Den grupp sökande som det här gäller, dvs handikappade och äldre, har dessutom i många fall svårt att få sina lånebehov tillgodosedda på den allmänna kreditmarknaden. Därför förordas att nuvarande högstbelopp för näringshjälpplån fördubblas från högst 30 000 kr. till 60 000 kr. Detta innebär att upp

.....
Ett metodutvecklingsinstitut föreslås bli inrättat från den 1 januari 1980.
.....

till 75 000 kr. kan beviljas sammanlagt som bidrag och lån vid start av näringshjälpföretag.

I propositionen föreslås också att de regionala utvecklingsfonderna i ökad omfattning skall medverka i näringshjälpärenden.

Resurser för stöd åt arbetshandikappade

Sysselsättningsutredningen har på flera punkter föreslagit att särskild personal skall avsättas för viss verksamhet, bl a försök i anslutning till främjandelagen, utplacering av arbetstagare vid skyddade verkstäder m m. Sammantaget har utredningen kommit fram till att arbetsmarknadsverket under en femårsperiod behöver personalförstärkningar med sammanlagt 2 400 nya tjänster. Av dessa skulle 35 tillföras AMS centralt och övriga den lokala och regionala organisationen.

I propositionen framhålls bl a att regeringen för innevarande budgetår givit AMS fullmakt att nyanställa 300 aspiranter utöver normal antagning. Detta innebär 600 nya aspiranter under budgetåret 1978/79. Förslag kommer att läggas i budgetpropositionen för 1979/80 om 350 tjänster till arbetsmarknadsverket. Föredraganden förutsätter att förstärkningarna huvudsakligen skall komma den egentliga platsförmedlingen till godo och i väsentliga delar användas för att tillgodose behovet av individuella insatser för arbetshandikappade och ungdomar med särskilda behov. Att så som utredningen föreslagit avdela vissa tjänster för speciella ändamål anses däremot inte motiverat, eftersom fördelningen av verkets personalresurser är en fråga som från tid till annan bäst avgörs av AMS.

Organisatoriska frågor inom AMS

Tillkomsten av den nya organisationen med arbetsmarknadsinstitut och av institutet för metodutveckling och forskning kommer direkt och indirekt att medföra förändringar i AMS arbete med den yrkesinriktade rehabiliteringen. En handläggs frågor om

AMS får 350 tjänster för insatser för arbetshandikappade och ungdomar med särskilda behov.

Att så som utredningen föreslagit avdela vissa tjänster för speciella ändamål anses däremot inte motiverat, eftersom fördelningen av verkets personalresurser är en fråga som från tid till annan bäst avgörs av AMS.

yrkesinriktad rehabilitering på fem enheter inom styrelsen. Även den nya organisationen för skyddat arbete kommer att innebära förändringar, eftersom en central stiftelse för skyddat arbete tar över uppgifter som nu ligger främst på styrelsens industri-enhet och delar av dess arbetsvårdsenhet.

Mot den bakgrunden föreslås i propositionen att AMS i samverkan med statskontoret och i samråd med personalorganisationerna skall göra en organisationsöversyn av styrelsens verksamhet i syfte att få en mer enhetlig ordning till stånd. En sådan översyn bör samordnas med det utrednings- och utvecklingsarbete som AMS och statskontoret bedriver avseende förmedlingsarbetet och dess organisation.

Reformkostnaderna?

Vid regeringens presskonferens frågade många journalister om reformkostnaderna. De fick dock ganska luddiga svar. Sanningen är att förändringarna i bidragsregler, nya tjänster osv kan beräknas till ca 50 milj. kr. Övriga kostnader beror i hög grad på i vilken utsträckning arbetsgivarna ställer upp och anställer handikappade med hjälp av olika arbetsmarknadspolitiska stödformer.

Liksom sysselsättningsutredningen förutsätter regeringen att man får en volymmässig tillväxt bl a i fråga om antalet anställda med lönebidrag. Men till skillnad från utredningen har man inte ansett det meningsfullt att ange antal eller procentsatser för tillväxten.

De nya arbetsmarknadsinstituten och metodutveckling inom området yrkesinriktad rehabilitering beräknas kosta ca 430 milj kr. Större delen av kostnaderna täcks genom omdisponering av befintliga anslag, men här finns också nya pengar för en viss volymökning. Därtill kommer att den nya organisationen innebär att staten tar över årliga kostnader i storleksordningen 100 milj kr från de nuvarande huvudmännen.