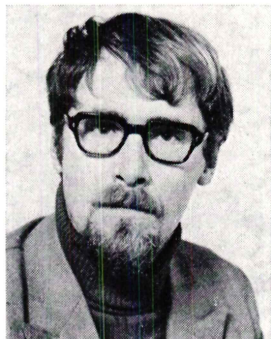


Skyddat arbete



Palle Landin

Inledning

Antalet arbetsvårdssökande har tredubblats sedan början av 1960-talet och uppgår f. n. till ca 100 000 per år. Den relativa ökningen har varit störst beträffande personer med sociala och alkoholproblem samt med psykiska sjukdomar. Dessvärre har den kraftiga tillströmningen till den statliga arbetsvården medfört köer och långa väntetider. Exempelvis var antalet personer, som var föremål för arbetsvårdsutredning eller förordade för någon åtgärd nära 30 000 i slutet av 1970 mot 17 000 1965. Under den senaste 10-årsperioden har samtidigt antalet sökande, som (genom arbetsförmedlingen) kunnat erbjudas arbete på den ordinarie arbetsmarknaden, i stort sett varit oförändrat eller under de senaste åren t. o. m. minskat. I stället har den skyddade sysselsättningssektorn ökat i omfattning från drygt 4 000 i slutet av 1961 till 11 000 1965 för att i slutet av år 1971 uppgå till något över 30 000 personer. Sistnämnda antal fördelade sig med 12 300 på skyddat verkstads- och hemarbete, 9 200 på arkivarbete, 7 000 på särskilt beredskapsarbete och 1 800 på halvskyddat arbete. Man kan peka på flera orsaker till den skisserade utvecklingen. Samhällets ambitionsgrad har stigit i fråga om vilka grupper svår-sysselsatta som kan erhålla stöd. Förändringar

Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen, ordförande Rudolf Meidner, tillsattes 1968. I september 1972 avgav den sitt slutbetänkande. Sekreteraren i utredningen, avdelningsdirektör Palle Landin, presenterar här utredningen.

Ett viktigt förslag är införande av en modifierad form av kvotlagstiftning. Det föreslås ske genom att utvidga "äldrelagen" till att gälla även arbetshandikappade.

Ett annat viktigt förslag är att landstingen skall bli huvudmän för verkstäderna för skyddat arbete.

har ägt rum inom det medicinska och psykiatriska området, varigenom gynnsammare förutsättningar skapats för att bota tidigare mycket svåra sjukdomar. Kontaktverksamheten har byggts ut mellan arbetsvården och andra samhällsorgan med rehabiliteringsuppgifter. Det stora antalet trafikskadade torde också ha medverkat.

Utöver dessa förklaringar tillkommer den snabba föränderlighet, som präglat vårt samhälle och inte minst då arbetsmarknaden sedan framför allt mitten av 1960-talet. Man kan peka på antalet berörda av varsel om nedläggningar och inskränkningar, som mellan första och andra hälften av 1960-talet ökade från i genomsnitt 10 000 till ungefär 20 000 per år. Under lågkonjunkturåret 1971 berördes inte mindre än 37 000 personer av dylika varsel. Av olika studier vet man att mellan 10—15 % av de nedläggningsdrabbade förblivit oplacerade. Nära lika många har lämnat arbetslivet p. g. a. sjukdom, pensionering eller andra

Under den senaste 10-årsperioden har samtidigt antalet sökande, som kunnat erbjudas arbete på den ordinarie arbetsmarknaden, i stort sett varit oförändrat eller under de senaste åren t o m minskat.

Man kan enligt utredningen inte heller "bortse från att en alltför stor genom samhället uppbyggd skyddad sysselsättningssektor kan komma att minska såväl privata, kooperativa som offentliga företags intresse att i sin ordinarie verksamhet bereda arbete åt personer med nedsatt arbetsförmåga".

skäl och några procent har överförts till beredskapsarbete eller skyddat arbete. Den snabba föränderligheten på arbetsmarknaden har ställt många människor inför omställningsproblem, geografiskt och yrkesmässigt. Denna s. k. struktur-omvandling tillsammans med ett uppdrivet arbetstempo har säkerligen bidragit till ökningen av antalet registrerade arbetsvårdssökande. Av de studier utredningen rörande skyddad sysselsättning gjort framgår också att det registrerade arbetsvårdsbehovet är lägre än det faktiskt föreliggande.

Mot bakgrund av denna utveckling — det stigande antalet arbetsvårdssökande, den skyddade verksamhetens expansion, den snabba struktur-omvandlingen — har det varit naturligt för utredningen att ta upp frågan om dels förebyggande och dels stödjande åtgärder för att i högre grad kunna integrera de arbetshandikappade i det ordinarie arbetslivet. Liksom många andra menar utredningen att en uppdelning av arbetsmarknaden måste undvikas i en för den friska, välutbildade och många gånger relativt unga arbetskraften och en för den ur företagsekonomisk synpunkt mindre konkurrenskraftiga. Man kan enligt utredningen inte heller "bortse från att en alltför stor genom samhället uppbyggd skyddad sysselsättningssektor kan komma att minska såväl privata, kooperativa som offentliga företags intresse att i sin ordinarie verksamhet bereda arbete åt personer med nedsatt arbetsförmåga".

Förebyggande åtgärder

Diskussionen om de förebyggande åtgärderna tar sin utgångspunkt i frågeställningen om intensiteten och takten i strukturomställningen kan dämpas mera påtagligt. Till följd av den svenska eko-

nomins mycket starka utlandsberoende vore detta en lösning endast på kort sikt. Om takten i produktivitetshöjningen dämpades i väsentlig mån skulle detta leda till ett försämrat konkurrensläge gentemot andra länder. En härigenom försvagad utrikesbalans skulle medföra en minskning av landets resurser och utrymme för en standardhöjning såväl materiellt som beträffande offentlig konsumtion. En något annorlunda avvägning bör dock kunna ske mellan det snävt effektivitetsinriktade kravet på ekonomisk tillväxt och en mer människocentrerad målsättning. Detta synsätt har lett utredningen fram till att förespråka ökade insatser för en förbättrad arbetsmiljö, fysiskt och psykiskt, samt för en utbyggd personal- och företagshälsovård. "En sådan utveckling samt en successiv förskjutning mot sådana värderingar, som ger ökad vikt åt välfärd och 'livskvalitet' som huvudkomponenter i vår standardutveckling, hälsar utredningen med tillfredsställelse". Detta är dock en utveckling först på längre sikt. Vi har därför att räkna med tämligen omfattande omställningsproblem även framöver i samband med struktur-omvandlingen. De ibland negativa effekterna av sådana omställningar måste självfallet i möjligaste mån elimineras genom en fortsatt utveckling av arbetsmarknads-, regional- och näringspolitiken. Även betydelsen av en effektiv konjunkturpolitik har inte minst under 1971 och 1972 illustrerats, då arbetslösheten varit alltför hög, vilket medfört stora svårigheter att vinna insteg på den ordinarie arbetsmarknaden såväl för nytilträdande arbetskraft som för arbetstagare som förlorat sin anställning p.g.a. nedläggningar och inskränkningar. Ju effektivare dessa olika anpassningsåtgärder är desto mindre blir arbetsvårdsbehovet. Det förefaller samtidigt helt klart att det också i framtiden kommer att föreligga ett behov av mer ingående rehabiliteringsinsatser i form av bl.a. arbetsvård och skyddat arbete.

Stödjande åtgärder

Förutom att på olika sätt försöka förebygga uppkomsten av arbetsvårdsbehov är det mycket viktigt att de stödjande åtgärderna byggs ut. Härmed avses då sådana medel som syftar till att under-

Vi har därför att räkna med tämligen omfattande omställningsproblem även framöver i samband med strukturomvandlingen. De ibland negativa effekterna måste självfallet i möjligaste mån elimineras genom en fortsatt utveckling av arbetsmarknads-, regional- och näringspolitiken.

lätta för de arbetshandikappade dels att behålla sina anställningar och dels vinna inträde på den ordinarie arbetsmarknaden. En del sådana åtgärder — avsedda att anpassa arbetsuppgifterna till den enskildes förutsättningar — har sedan flera år ingått i arbetsmarknadspolitiken exvis bidrag till särskilda anordningar och tekniska hjälpmedel på arbetsplatsen. I utredningens studier har vi dessvärre funnit att dessa använts i förvånansvärt liten omfattning. Även bidraget till halvskyddad sysselsättning, som tidigare hade en annan konstruktion än f. n., har haft en förhållandevis blygsam omfattning. En trolig orsak är att arbetsmarknadsverkets fältorganisation haft för begränsade personella resurser för att åstadkomma en effektiv "marknadsföring" av de olika bidragsmöjligheterna. Som stöd för detta kan anföras att exvis det halvskyddade arbetet fått en större volym i de län, där man kunnat avdela särskild personal för detta arbetsvårdspolitiska hjälpmedel. Utvecklingen har också varit positivare i de län, där man sedan någon tid haft försöksverksamhet med s. k. anpassningslag eller -grupper. Anpassningslagen består av företrädare för företaget, den fackliga organisationen och arbetsmarknadsverket och synes ha utgjort en naturlig kanal för arbetsförmedlingen att komma in i företagen och härvid upplysa om och erbjuda alla de olika arbetsmarknadspolitiska medlen. Dock kräver den kraftiga satsningen inom arbetsmarknadsverket på anpassningsgrupperna — för att bli framgångsrik — väsentliga personaltillskott. Om så sker bör det inte vara omöjligt att i större utsträckning än tidigare lösa de arbetshandikappades sysselsättningsproblem inom ramen för den reguljära arbetsmarknaden. Beträffande personer med olika slag av psykiska och sociala problem

kan inte sysselsättningsfrågan lika lätt lösas genom exvis en omändring av arbetsplatsen. Här handlar det många gånger om information och påverkan av rådande attityder och ibland också fördomar mot avvikande personer både bland personalanställare och arbetskamrater. Även i dessa frågor bör anpassningsgrupperna kunna göra väsentliga insatser, men därutöver krävs bl. a. en aktiv attitydpåverkande medverkan från löntagare- och arbetsgivareorganisationerna centralt och lokalt.

Tvingande åtgärder?

De hittills prövade metoderna för att stödja de handikappades integrering i det reguljära arbetslivet har varit av frivillig karaktär. Även om utredningen hoppas att en ökad satsning — personellt och materiellt — bör kunna verka positivt, uttrycks dock farhågor för att den negativa utvecklingen för de svårsysselsatta endast kommer att bromsas upp. Om så visar sig bli fallet måste man överväga mera tvingande åtgärder. I betänkandet presenteras kvotlagstiftningen i Storbritannien och Västtyskland liksom de oftast anförda skälen för och emot en kvotering. I sina diskussioner stannar utredningen för en modifierad form av kvotlagstiftning, om tvingande åtgärder bedöms erforderliga. Härvid knyter vi an till en av de två s k äldrelagarna, nämligen den som syftar till att öka inslaget av äldre arbetskraft i företagen. Sålunda förordas en utvidgning av denna lag till att även omfatta personer, som p g a fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsnedsättning har betydande svårigheter att vinna insteg eller återinträde på den ordinarie arbetsmarknaden. Om en sådan utvidgning genomfördes skulle detta möj-

Även bidraget till halvskyddad sysselsättning, som tidigare hade en annan konstruktion än f n, har haft en förhållandevis blygsam omfattning. En trolig orsak är att arbetsmarknadsverkets fältorganisation haft för begränsade personella resurser för att åstadkomma en effektiv "marknadsföring" av de olika bidragsmöjligheterna.

liggöra för arbetsmarknadsmyndigheterna att, om man finner att andelen anställda äldre och personer med nedsatt arbetsförmåga är förhållandevis liten, föreslå företaget olika åtgärder för att öka inslaget av sådan arbetskraft. I sista hand skulle arbetsmarknadsstyrelsen kunna besluta om arbetsförmedlingstvång.

Det skyddade arbetets uppgift

Ökade förebyggande och stödjande åtgärder bör göra det möjligt att den framtida utbyggnaden av skyddat arbete blir av förhållandevis begränsad omfattning. Utredningen, som främst haft att behandla den av kommuner och landsting drivna skyddade verksamheten, menar att någon utbyggnad av företag för skyddat arbete är erforderlig. Ett motiv härför är att tillgången på skyddat verkstadsarbete skiftar regionalt. Detta kan exemplifieras med några siffror. Antalet invånare i yrkesverksam ålder per sysselsatt i skyddat verkstads- och hemarbete i slutet av 1971 uppgick till 417 för hela landet. I län med den största utbyggnaden låg detta relationstal omkring 200 och i län med den minsta på över 800. Detta innebär att den enskilde handikappades möjlighet att erhålla anställning vid ett arbetsvårdsföretag bl a är avhängigt var han eller hon råkar vara bosatt. Dessutom har de nuvarande huvudmännens relativt måttliga satsning i en del län medfört att staten fått lov att komplettera med andra former av skyddat arbete såsom arkiv- och särskilt beredskapsarbete. En i och för sig inte eftersträvad länsvis skillnad har härigenom uppkommit i det ekonomiska ansvaret mellan stat resp kommun och landsting.

Det skyddade arbetets uppgift bör vara att medverka till en rehabilitering av de arbetshandikappade med siktet hela tiden inställt på den ordinarie arbetsmarknaden. Självfallet får man dock acceptera att skyddat arbete för ganska många blir

Det skyddade arbetets uppgift bör vara att medverka till en rehabilitering av de arbetshandikappade med siktet hela tiden inställt på den ordinarie arbetsmarknaden.

av mer permanent karaktär och det praktiskt taget enda alternativet till arbetslöshet. Det senare kanske i synnerhet gäller personer med svårare psykiska störningar.

Det av utredningen mycket starkt betonade rehabiliteringsmålet i kombination med strävan att åstadkomma en utplacering till det ordinarie arbetslivet medför en del mycket svåra avvägningsproblem. Samtidigt som rehabiliteringssyftet måste tillåtas dominera över det mer kortsiktiga — att vid arbetsvårdsföretagen erhålla ett så gott driftekonomiskt resultat som möjligt — kan man inte göra fullständigt avkall på produktionsmålet. Skall det vara möjligt att inom den skyddade verksamheten träna upp och förbereda de arbetshandikappade för en anställning i det reguljära yrkeslivet kan inte sysselsättnings- och produktionsförhållandena vid arbetsvårdsföretagen tillåtas bli alltför olika vad som gäller utanför dessa. Samtidigt bör man självfallet se till att såväl den fysiska som den psykiska arbetsmiljön vid företag för skyddat arbete anpassas till den ofta hårt drabbade och många gånger svårt handikappade arbetskraft, man bereder sysselsättning åt. Det bör dock som utredningen ser det, vara möjligt att lägga upp verksamheten vid arbetsvårdsföretagen mer i enlighet med rehabiliteringsmålet än som idag alltid är fallet, utan att komma i konflikt med strävan att erbjuda ett väsentligt större antal sysselsatta en anställning i den ordinarie arbetsmarknaden. För detta krävs, förutom intensifierade ansträngningar att påverka arbetslivet i stort, även att arbetsförmedlingen mera aktivt kan hjälpa till med utplaceringen från skyddat arbete.

Vilka grupper svårssysselsatta bör kunna erhålla skyddat arbete?

Det nyss förda resonemanget har också giltighet för ställningstagandet till vilka grupper arbetshandikappade det skyddade arbetet främst är avsett för. Verksamhetens ursprungliga syfte tillsammans med rehabiliteringsmålet talar för en avgränsning uppåt beträffande arbetsförmåga bland dem som skall erbjudas skyddat arbete. Olika studier utredningen gjort visar ett klart samband mellan den ge-

nomsnittliga arbetsförmågan vid arbetsvårdsföretagen och det lokala arbetsmarknadsläget. I områden med en svag allmän arbetsmarknadsutveckling tenderar det skyddade arbetet få ställning som nästintill en arbetslöshetshjälp. Detta innebär att personer med en mer väsentligt nedsatt arbetsförmåga i sådana delar av landet har mycket små möjligheter att erhålla skyddat arbete. Det omvända förhållandet finner man i de mer expansiva delarna, där inslaget vid arbetsvårdsföretagen av personer med tämligen kraftigt nedsatt arbetsförmåga är relativt stort. Utredningen har inte ansett det vara möjligt att lägga fast någon viss gräns uppåt av arbetsförmågan. Vi begränsar oss till att säga att skyddat arbete inte är till för de renodlat arbetslösa, vars sysselsättningsproblem bör lösas med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Inte heller kan det vara det skyddade arbetets uppgift att bereda sysselsättning åt de praktiskt taget arbetsoförmögna. För detta talar även vad som sagts ovan att siktet bör vara inställt på en anställning i det reguljära yrkeslivet. Inte heller i fråga om avgränsningen så att säga nedåt anser utredningen det vara möjligt och framför allt inte humant att fixera en viss minsta arbetsförmåga. Dels är det mycket svårt att bedöma arbetskapaciteten och dels är denna inte någonting statiskt utan kan förändras exvis genom en tids skyddat arbete. Det bör sålunda vara möjligt för personer med mycket nedsatt arbetsförmåga att pröva på skyddat arbete. Det synes dock närmast vara andra former av sysselsättning och aktivitet, som bör till för många av dessa grupper. Den idag mycket knappa tillgången på, oftast i primärkommunal regi drivna, sysselsättnings- och aktivitetscentra med inslag av terapibetonad verksamhet gör det dock svårt att i praktisk politik tillämpa denna av utredningen förordade avgränsningen.

De olika formerna skyddat arbete skiljer sig åt beträffande fördelningen på arbetshinder av de anställda. Över hälften av de sysselsatta i verkstäder för skyddat arbete och arkivarbete har något slag av somatiskt huvudarbetshinder. Motsvarande andel i särskilt beredskapsarbete är omkring en tredjedel. Även inslaget av personer med psykisk sjukdom är högre i de två förstnämnda

~~~~~  
*Inom den rehabilitering som arbetsmarknadsverket svarar för — ofta i nära samarbete med kommuner och landsting — bör man sålunda om möjligt undvika att tillskapa arbetsplatser enbart för vissa handikappgrupper.*  
~~~~~

arbetsvårdsåtgärderna eller ca 20 % mot drygt 10 % i särskilt beredskapsarbete. I sistnämnda form av skyddat arbete är däremot andelen sysselsatta med alkoholproblem betydande eller ca 30 % mot 5 % i skyddat verkstads- och arkivarbete. Ytterligare en skillnad kan nämnas. I skyddat verkstadsarbete sysselsätts en tämligen stor andel personer med intellektuella arbetshinder eller 15 % av samtliga anställda vid verkstäder i slutet av 1970. Motsvarande andel i exempelvis arkivarbete var endast 1 %.

Orsakerna till nämnda skillnader är att man för vissa handikappgrupper anordnat speciella arbetsplatser anpassade till deras olika behov och förutsättningar. Ambitionen att bereda även svårt handikappade liksom personer med mycket särpräglade arbetshinder har inte alltid varit möjlig att realisera genom sysselsättning vid mer integrerade skyddade arbetsplatser. Utredningen menar att man bör kunna erhålla en längre gående integration vid arbetsvårdsföretagen. Inom den rehabilitering som arbetsmarknadsverket svarar för — ofta i nära samarbete med kommuner och landsting — bör man sålunda om möjligt undvika att tillskapa arbetsplatser enbart för vissa handikappgrupper. Det är dock samtidigt realistiskt räkna med att det även framöver kan behövas en del särnanordningar. I sådana fall synes det dock riktigare att inom ett företag för skyddat arbete ha en särskild avdelning för en viss grupp svårssysselsatta än att låta samtliga platser vid ett arbetsvårdsföretag besättas av personer med samma arbetshinder.

Utifrån detta synsätt samt att andelen personer med sociala och alkoholproblem är relativt liten i skyddat verkstadsarbete pläderar vi för ett ökat inslag arbetsvårdssökande med nämnda arbetshin-

der vid redan befintliga och nytillkommande företag för skyddat arbete. Av den förhållandevis höga andel psykiskt sjuka vid arbetsvårdsföretagen utgör svårt psykiskt sjuka — ofta patienter inom mentalvården — en mycket liten del. Kunde ett ökat antal gravt psykiskt sjuka erbjudas skyddat arbete skulle rehabiliteringsvinster göras medförande minskade vårdkostnader för sjukhushuvudmännen. Även de psykiskt utvecklingsstördas behov av skyddat arbete har behandlats av utredningen, som menar att tillgången på skyddat arbete för denna grupp är klart otillräcklig. Utredningen framhåller sålunda betydelsen av att vissa grupper arbetshandikappade i större utsträckning än f n kan erbjudas en yrkesinriktad rehabilitering i form av skyddat arbete. Även detta utgör ett motiv för en ytterligare utbyggnad, utöver den som krävs för att åstadkomma en jämnare regional tillgång.

Det framtida huvudmannaskapet

Under senare år har alltfler landsting tagit över huvudmannaskapet för företag för skyddat arbete. F n är primärkommunerna huvudmän i endast 7 län förutom de utanför landstingen stående Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner. Den kraftiga ökningen av antalet verkstäder och verkstadsplatser under senare år har medfört en betydande sammanlagd produktionskapacitet. Härigenom har det blivit allt angelägnare att få till stånd ett ökat samarbete och vidgad samordning både regionalt och för hela riket. Utredningen har bl a av detta skäl menat att primärkommunerna med hänsyn såväl till deras antal som skiftande storlek i framtiden ej bör vara huvudmän. De huvudalternativ utredningen mera ingående diskuterar är statligt resp landstingskommunalt huvudmannaskap. Som argument för statligt huvudmannaskap kan anföras att staten har tagit på sig ett allt större ansvar för arbetsmarknadspolitiken. Den skyddade verksamheten ingår som ett led i sysselsättningspolitiken. Staten är idag genom arbetsmarknadsverket huvudman för merparten av övriga delar av den skyddade verksamheten och förutsätts även framöver disponera platserna inom hela den skyddade verksamheten.

I det föregående har påpekats den mycket olikartade satsning på skyddat arbete, som gjorts av de kommunala huvudmännen. Det torde vara lättare att åstadkomma en gentemot behoven bättre anpassad tillgång vid ett statligt huvudmannaskap. Mot landstingen talar även att det kan vara svårt att driva en affärsmässig verksamhet inom ramen för en kommunal förvaltning samt att man erhåller en mer regionalt skiftande organisation av verksamheten än om staten vore huvudman.

Det finns också omständigheter som talar mot statligt huvudmannaskap. En uppenbar risk skulle föreligga för en långtgående centralisering av verksamheten och att man vid uppbyggnaden av den regionala organisationen inte tar tillräcklig hänsyn till skiftande lokala förutsättningar för och behov av samarbete och samordning. För en långtgående decentralisering talar bl a önskvärheten av att de anställda kan vända sig till de politiskt ansvariga.

”Över huvudtaget är det skyddade arbetets karaktär sådant att det kräver en planerings- och driftfunktion, som arbetar i nära anslutning inte bara till den aktuella produktionen utan än mer nära den anställda arbetskraften.” Även utredningens mycket starka framhävande av det skyddade arbetets rehabiliteringssyfte talar för landstingen. Dessa har f n ansvaret för vissa andra delar av den yrkesmässiga och framför allt den medicinska och psykiatriska rehabiliteringen.

De många argumenten för såväl staten som landstingen har föranlett utredningen att även överväga någon form av delat huvudmannaskap. Härvid har bl a diskuterats att i varje landstingsområde bilda en stiftelse eller ett bolag med delat ansvar mellan stat och landsting. Detta alternativ antyds endast av utredningen, som i sina slutliga överväganden har kommit fram till att föreslå landstingen och de landstingsfria kommunerna som framtida huvudmän för företag för skyddat arbete. Även utredningens direktiv om en i stort sett oförändrad kostnadsfördelning mellan stat och huvudmän har påverkat förslaget. Som en konsekvens av detta ställningstagande anför utredningen synpunkter på och lägger fram vissa rekommendationer, som syftar till att överbrygga en del av de

problem ett frivilligt landstingskommunalt huvudmannaskap innebär. Förslagen syftar till att åstadkomma en jämnare länsvis tillgång på skyddat arbete, en enhetligare organisatorisk uppbyggnad av den skyddade verksamheten samt ett ökat samarbete mellan de kommunala huvudmännen och staten som huvudman för vissa andra former skyddat arbete.

Volymen skyddat arbete

Inledningsvis har framhållits att de arbetshandikappade i större utsträckning måste stödjas för att dels kunna behålla sina anställningar och dels vinna återinträde på den ordinarie arbetsmarknaden. En viss ytterligare utbyggnad av arbetsvårdsföretagen är dock nödvändig. Bl a har pekats på den länsvis ojämna tillgången samt behovet av att bereda en del handikappgrupper ökade möjligheter att erhålla skyddat arbete. Hur stor utbyggnad som erfordras har inte angivits. Utredningen har nöjt sig med att dels presentera de nuvarande huvudmännens planer för de närmaste åren och dels ange vissa riktlinjer för utbyggnaden. Huvudmännens planer tyder på att antalet platser vid företag för skyddat arbete skulle öka från 12 500 den 1.1.1972 till ca 16 700 i mitten av 1974. Läger man till antalet befintliga platser vid kontorsarbetscentralerna, som utredningen föreslagit bli överförda till landstingshuvudmännen, skulle det totala antalet platser vid arbetsvårdsföretag i mitten av 1970 bli 17 900. Det är dock ovisst om den planerade utbyggnaden kommer till stånd i och med det presade ekonomiska läge kommuner och landsting befinner sig i. Även rekommendationen om en i stort sett oförändrad kommunal- och landstings-skatt 1973 och 1974 kommer att verka i hög grad återhållande. Men även om den planerade utbyggnaden ägde rum skulle en betydande regional ojämnhets föreligga. Om den planerade utbyggnaden förverkligades skulle dessutom skillnader föreligga mellan olika delar av länen. Vid mitten av 1974 skulle sålunda inte mindre än 76 kommunblock sakna egna arbetsvårdsföretag.

Det kan inte vara rimligt att den enskildes möjlighet att erhålla skyddat arbete beror på var han eller hon råkar vara bosatt. Den olikartade till-

Av samtliga anställda vid verkstäder för skyddat arbete uppbar ca 25 % förtidspension eller sjukbidrag. I Stor-Stockholm uppgick detta procenttal till 43 och i Västerbottens län till 13 %.

gången innebär också att en arbetshandikappad, som uppbar förtidspension, har olika stora möjligheter att kunna komplettera sin pension med inkomst från en anställning vid företag för skyddat arbete. Denna ojämlikhet kan illustreras med vissa uppgifter utredningen erhållit i en särskild undersökning i ett urval län. Av samtliga anställda vid verkstäder för skyddat arbete uppbar ca 25 % förtidspension eller sjukbidrag. I Stor-Stockholm uppgick detta procenttal till 43 och i Västerbottens län till 13 %. För undvikande av missförstånd bör nämnas att dessa tal inte bör tolkas så att tillgången på skyddat arbete är så mycket större i Stor-Stockholm jämfört med Västerbottens län. Skillnaden avspeglar snarare den olikartade allmänna arbetsmarknadssituationen. Den i förhållande till Stockholm relativt låga andelen anställda med förtidspension i Västerbottens län ger indirekt en upplysning om att det finns en stor grupp arbetshandikappade med förtidspension, som hittills inte haft möjlighet att komplettera sin pension med inkomst från en anställning vid ett arbetsvårdsföretag.

Riktlinjer och medel för en utbyggnad

Utredningen ser det skyddade arbetet som en tillgång för de arbetshandikappade. Förutom en jämnare länsvis tillgång på arbetsvårdsföretag bör man sträva efter att anordna minst ett sådant företag i varje kommun (=kommunblock). Som en konsekvens härav bör man åstadkomma en spridning av enheterna inom varje huvudmans geografiska område snarare än att koncentrera verksamheten till ett fåtal stora företag. Den av utredningen rekommenderade spridningen av arbetsvårdsföretagen till i princip samtliga kommuner innebär också att man på en del håll bör uppföra relativt små företag. För att kunna täcka in behoven av skyddat arbete även i glesbygdsbeto-

nade delar av landet måste arbetsvårdsföretagen kompletteras med hemarbetscentraler och enskilda hemarbetare.

Ett av medlen för att åstadkomma en visserligen begränsad men dock utbyggnad av den skyddade verksamheten är statsbidraget till huvudmännen. Utredningen har begränsat sig till att föreslå nya konstruktioner av drift- och anordningsbidragen. En vägledande princip har varit att bidragens materiella innehåll inte skall försämrats genom huvudmännens stigande kostnader för verksamheten. En annan princip har varit administrativt enkla regler. Detta har lett fram till att bidragen skall utgå med en viss procent av de anställdas löner (driftbidrag) resp de av AMS godkända byggnads- och utrustningskostnaderna (anordningsbidraget). Vi har emellertid avstått från att ange en bestämd bidragsfaktor främst av det skälet att utredningsdirektiven säger att kostnadsfördelningen mellan stat och huvudmän bör vara i stort sett oförändrad. Bidragens storlek förutsätts bli fastställda i kommande överläggningar mellan företrädare för staten och de framtida huvudmännen. Utredningen anför i statsbidragskapitlet en hel del skäl för en relativt hög statsbidragsandel. Bl a nämns att staten har ett betydande intresse i verksamheten i och med att alternativet många gånger är arbetslöshetsunderstöd eller förtidspension, som i huvudsak finansieras av staten. Vissa förslag i fråga om sammansättningen av arbetstagarna i skyddat arbete torde medföra ökade kostnader för huvudmännen, vilket motiverar en uppjustering av statsbidragen. Även förslaget om att överföra kontorsarbetscentralerna till landstingshuvudmännen kan vara ett argument härför.

En ökad och mer differentierad produktion behövs

En allmän grundförutsättning för hela utredningens resonemang — att integrera de arbetshandikappade i det ordinarie arbetslivet, betoningen av det skyddade arbetets rehabiliterande uppgift med sikte på en höjd sk utplaceringsgrad, en förhållandevis måttlig utbyggnad av den skyddade verksamheten

— är självfallet att man, med bortseende från konjunktursvängningar, kan emotse en sysselsättningsökning och en ånyo stigande arbetskraftsefterfrågan. Samhällets allmänna ekonomiska och näringspolitik samt en sannolik fortsatt arbetstidsförkortning bör möjliggöra en sådan utveckling. En sådan utveckling är också nödvändig för att man, vid en utbyggnad av skyddat arbete, skall kunna erhålla produktions- och tjänsteuppdrag utan att alltför mycket inkräkta på det totalt tillgängliga produktionsutrymmet.

För att i någon mån komma ifrån det idag relativt stora legeroberoendet samt koncentrationen på industriell tillverkning vid verkstäder för skyddat arbete, bör man sträva efter en högre andel egna produkter samt en ökad differentiering. Härigenom skulle det bli möjligt för arbetsvårdsföretagen att erbjuda anställning i större utsträckning än fn åt arbetshandikappade med annan yrkesbakgrund än tillverkningsarbete. Utredningen pekar bl a på möjligheten att erhålla betydligt fler tillverknings- och tjänsteuppdrag från kommuner och landsting.

Men det synes också helt nödvändigt att ett centralt samordningsorgan bildas främst uppbyggt kring marknadsföringsfrågor. Med hänsyn till de skiftande behoven av stöd i detta avseende förutsätts huvudmännen ha en gentemot samordningsorganet självständig ställning. Förutom marknadsföringsfrågor (inkl. produktanskaffning) bör det centrala organet verka för ett enhetligt kalkylationssystem samt hjälpa till att samordna inköp av vissa varor.

Utredningen har diskuterat alternativa organisationsformer. Bl a har övervägts en förläggning till AMS, landstingsförbundet eller bildandet av ett fristående organ — eventuellt i bolags- eller stiftelseform. De framtida huvudmännens intresseorganisationer bör aktivt engagera sig för att lösa olika samordningsproblem. Utifrån denna uppfattning, samt att de andra alternativen tillbakavisats, rekommenderar utredningen att landstingsförbundet i nära samråd med huvudmännen bygger upp samordningsorganet.

Arbetsvård — en splittrad verksamhet

I en del län driver både landstingskommun och primärkommun arbetsvård, oftast fördelad så att kommunerna står för den skyddade verksamheten och landstingen för prövning och träning.

I vissa län sysselsätts 2/3 av dem som har skyddat arbete vid statligt bekostade arbeten medan i andra län 2/3 finns i kommunalt drivna arbetsvårdsföretag.

De industriella beredskapsarbetena och de skyddade verkstäderna skiljer sig företagsmässigt inte från varandra men arbetar utan samordning sinsemellan ifråga om exempelvis objektanskaffning, inköp och marknadsföring.

Kontorsarbetscentraler (länsarbetsnämndernas regi) och skyddade verkstäder (kommunal regi) drivs på en och samma ort med samma produktionsinriktning. Platstillgången och inga andra kriterier avgör vid vilken av arbetsplatserna en handikappad får börja.

	STAT	Antal åtgärder	LANDSTING/ KOMMUN	Antal åtgärder
Kartläggande och förberedande åtgärder	Anlagstest	6.633	Medicinsk rehabilitering ¹⁾	
	Arbetsprövning vid Statens Arbetsklirik	132	Arbetsprövning	2.266
	Alu-kurser ²⁾	8.000	Arbetsträning	4.974
	Arbetsmarknadsutbildning	21.363		
	Anpassningskurser ³⁾	1.200		
Placerings- åtgärder	Placering på öppna marknaden	11.234	Skyddad verkstad	14.421
	Halvskyddat arbete	2.300	Hemarbete	883
	Arkivarbete inkl. kontorsarbetscentraler	10.000 ⁴⁾		
	Industriellt beredskaps- arbete	1.500 ⁵⁾		
	Särskilt beredskapsarbete	6.960 ⁵⁾	Särskilt beredskapsarbete ⁷⁾	
	Näringshjälp	767 ⁶⁾		

Ovanstående tabell redovisar — om ej annat anges — antalet åtgärder eller antalet sysselsatta i hela riket under år 1971.

¹⁾ I den medicinska rehabiliteringen ingår funktionsprövning, som delvis ligger nära arbetsrehabiliteringen. Omfattningen är dock svår att precisera.

²⁾ Alu-kurser (Arbetsliv och Utbildning) anordnas av arbetsmarknadsverket i samarbete med skolöverstyrelsen. De kombinerar ykesvägledning och praktisk yrkesorientering men kan i viss mån jämföras med den inledande fasen av arbetsprövning utan att vara lika individcentrerade.

³⁾ Yrkesutbildning för kategorier, som erfordrar speciella hjälpmedel och särskild undervisningsmetodik, t. ex. för syn- och hörselskadade, svårt rörelsehindrade och psykiskt utvecklingsstörda.

⁴⁾ Hösten 1972 har AMS fått tillstånd att höja taket till 13.000 arkivarbetare.

⁵⁾ Antalet sysselsatta i slutet av år 1971.

⁶⁾ Budgetåret 1971/72.

⁷⁾ En stor del av de särskilda beredskapsarbetena drivs i kommunal regi med statsbidrag.