

Landstingen och den skyddade verksamheten

— en kommentar till Meidnerutredningen



Ruth Kärnek

Ansvar för arbetsvårdsåtgärderna fördelar sig på en mängd olika organ: Statliga, landstingskommunala och primärkommunala. Det finns också liknande insatser insprängda i det ordinarie arbetslivet.

Mål finns, men styr de?

De formella målen för arbetsvårdsverksamheten bestäms huvudsakligen av överordnade statliga beslut och av tillsynsmyndigheten, AMS. De kommunala huvudmännen, som valts därför att de genom sina vårduppgifter har ett starkt egenintresse i verksamheten, har i allt större utsträckning funnit det angeläget att ange sina egna intentioner i målbeskrivningar. Styrkraften av sådana mål är troligen ganska svag. Det som mest styr är de mål och förväntningar, som finns för och hos de människor som av länsarbetsnämnderna remitteras till de kommunala verksamheterna.

Det står ganska klart att remissorganen har mycket vida uppfattningar om arbetsvårdens mål, som går långt utöver vad som allmänt uppfattas som arbetsrehabilitering. Dessutom är målbilderna helt olika i glesbygd och i storstad, mål-

Huvudlinjen i dagens arbetsvård är att insatserna skall göras tidigt, i företagen. Där skall om möjligt alla som vill arbeta beredas plats. Det är ett avlägset, möjligen ouppnåeligt mål. Det är orimligt att de som idag är arbetslösa skall förbli det därför att samhället har höga mål. Därför måste samhället satsa på att skaffa arbeten åt dem och avsättning för deras produktion.

Avvägningen mellan det bästa — den ordinarie arbetsmarknaden — och det näst bästa — den skyddade — kan bara göras av ett organ — av staten — om den enskilde inte skall komma i kläm. Därför bör staten — som redan har större delen av den skyddade verksamheten — ta över den del som kommuner och landsting nu har. Då bör också arbetsträning och arbetsprövning överföras från landstingen till staten.

Författaren är landstingsråd inom Stockholms läns landsting, där hon svarar för den sociala roteln, som omfattar arbetsvård, omsorgsverksamhet, tandvård och vissa andra sociala frågor.

grupperna också. För storstäderna är förhållandet det att arbetsvård i många fall sökes, inte därför att arbetsrehabilitering ter sig som möjlig utan för att få tillgång till arbetsvårdens behandlingsresurser för ett mera allmänt, ospecificerat socialmedicinskt utrednings- och behandlingsbehov. Arbetsvård tillgrips därför att lämpligare alternativ saknas. Inte underligt att efterfrågetrycket är enormt.

Några ord om hur vi ser på målfrågorna inom Stockholms läns landsting. Bakom ligger beslut av arbetsvårdsnämnden.

Målet för landstingets arbetsvårdsverksamhet är att "arbetsmässigt reaktivera personer, som inte utan samhällets hjälp kan behålla eller få arbete på öppna marknaden, till en arbetsform, som ur individens och samhällets synpunkt är den mest tillfredsställande".

På lång sikt vill landstinget utifrån sina erfarenheter av arbetsrehabilitering påverka arbetsmiljön på den öppna marknaden så att uppkomsten av arbetsvårdsbehov motverkas och så att lämpliga arbetstillfällen också kan erbjudas personer med olika slag av arbetshinder.

På kort sikt vill landstinget utnyttja kunskaper om arbetsmarknadens och det övriga samhällets situation och förväntade utveckling för att på effektivast möjliga sätt använda sina resurser för rehabilitering av arbetsvårdsbehövande.

Alla vill stoppa utslagningen — men den fortsätter

Under senaste tiden har det förts en intensiv debatt kring "utslagningen" på arbetsmarknaden. Man har varnat för en uppdelning av arbetsmarknaden i, som det ofta uttryckts, en "A-arbetsmarknad", för människor med god arbetsförmåga, och en "B-arbetsmarknad", för människor med sämre förmåga. A-marknaden står då för den ordinarie arbetsmarknaden, B-marknaden för särskilt anordnade skyddade arbetsplatser av olika slag.

Gemensamt för de flesta inläggen är att de inte innehållit någon anvisning på vad man skall göra, enbart konstaterat att något måste göras. Därför har debatten ännu inte avsatt några konkreta resultat. Den har inte lyckats att vända strömmen — att stoppa utslagningen, att vända den till en inströmning av handikappade på den ordinarie arbetsmarknaden. Utslagningen fortsätter, trots att alla ansvariga vill motsatsen, och det blir allt svårare, nästan omöjligt, att placera arbetshandikappade människor på den ordinarie arbetsmarknaden.

Meidnerutredningens förslag otillräckliga

Många av de krav, som framförts de officiella vägarna på förändringar av arbetsvården har fått vänta på behandling i avvaktan på utredningen om skyddat arbete som redovisas av utredningens huvudsekreterare, Palle Landin, i detta nummer. Det har varit med spännt intresse som alla, som känt ansvar för den ökade klyftan mellan ord och gärningar, avvaktat förslaget. Hoppet har varit

att utredningen skulle visa samhället väg ur sin vanmakt. Det var att ställa förväntningarna för högt.

Utredningen har på ett utmärkt sätt belyst och analyserat problemen. Förslagen är dock så försiktiga och återhållsamma att de inte kan stoppa de väldiga krafter som är i rörelse och som dag för dag skapar nya utslagna arbetare.

Utredningen avvisar tanken på att vi skulle klara problemet för de arbetshandikappade genom att dämpa produktiviteten i näringslivet i syfte att bereda dem plats där. Den svenska ekonomins utlandsberoende är så starkt att detta är omöjligt. Landets resurser för standardökning skulle då minska och detta skulle ytterst drabba de grupper som man vill hjälpa.

Utredningen uttalar stor tilltro till möjligheterna att minska och lindra utslagningen genom att förbättra arbetsmiljön inom det ordinarie arbetslivet. Den anser det bekräftat att en bättre arbetsmiljö som ger ökad arbetstillfredsställelse kan höja produktiviteten. Utredningen ser i den pågående debatten en förskjutning mot värderingar som ger ökad vikt åt välfärd och "livskvalitet". Om detta sker bidrager det till att bromsa utslagningsprocessen. Utredningen är dock på det klara med att detta är en utveckling på lång sikt.

Utredningen knyter stora förhoppningar till möjligheten att genom förbättrade bidrag till den halvskyddade sysselsättningen och genom inrättande av s. k. anpassningslag minska utslagningen och öka placeringen av arbetshandikappade på den ordinarie arbetsmarknaden.

Arbetsvården och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder utgör, enligt utredningen, maskorna i det sociala skyddsnät som måste finnas i ett välfärdssamhälle hur högt ambitionerna än ställs för att skapa en väl fungerande arbetsmarknad och garantera sysselsättning åt alla. Utredningen säger vidare: I ett samhälle i snabb omvandling, med på samma gång långtgående sysselsättningspolitiska mål och ett starkt lönsamhetsinriktat och alltmer kostnadsmedvetet näringsliv, måste detta nät förstärkas och göras alltmer finmaskigt.

Utredningen ser arbetsvårdsåtgärderna som en integrerad del av arbetslivet i övrigt med syftet

att återföra människor till den ordinarie arbetsmarknaden. Den skyddade verksamheten omformas av utredningen till en verksamhet som har stark likhet med den kommunala arbetsträningen, som den såg ut då det fortfarande fanns goda placeringsmöjligheter på den öppna marknaden.

För att möjliggöra detta föreslår utredningen — i stället för en diskuterad kvotlagstiftning — att "äldrelagen" utvidgas så att arbetsmarknadsstyrelsen skall kunna bestämma att företag som inte anställer tillräckligt antal arbetshandikappade skall fråntas rätten att själva välja arbetstagare.

Utredningen argumenterar starkt för ett statligt huvudmannaskap för den skyddade verksamheten men överraskar sedan läsaren med att föreslå att landstingen skall bli huvudmän.

Ekonomiskt påverkbar — men styrmedlen är låsta

Ett utmärkande drag för den skyddade verksamheten, som är den dominerande delen av den kommunala arbetsvården, är att den styrs av kravet att sysselsätta ett bestämt antal människor. Den är tvingad att finna avsättningsmöjligheter för sin produktion, hur svårt det än är. I tider då sysselsättningskravet stiger sjunker möjligheterna till avsättning.

Ur vissa synvinklar är arbetsvårdens resultat och ekonomi starkt påverkbar. Kostnaderna för en placering på den öppna marknaden varierar starkt beroende på arbetsmetoder, lokalutformning, samarbetsformer m. m. Produktionsvalet är en annan faktor som mycket starkt påverkar ekonomin. Dessa faktorer gör det viktigt att finna verksamhetsformer där denna påverkan kan utnyttjas. Den kommunala arbetsvården är starkt klavbunden i detta hänseende genom den förvaltningsmässiga organisationsformen och genom att den är inklämd mellan den statliga dispositionsrätten över arbetsvårdens platser och arbetsförmedlingens ensamrätt att förmedla arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Till detta kommer att enheterna ofta är så små att de inte bär resurser för att utnyttja möjligheten att styra utvecklingen. De flyter med strömmen. Den kommunala verksamhetsformen är trögörslig. Det skapar svårigheter för en affärsverksamhet som är i behov av

snabb anpassning till produktions- och marknadsförändringar.

Ökad sysselsättning — ökad marknad

Man kan inte öka sysselsättningen utan att öka marknaden för varor och tjänster om man samtidigt vill behålla eller öka produktiviteten. Utredningen går i stort sett förbi denna fråga, som likväl är huvudproblemet. Den måste lösas oavsett om arbetsbehovet skall tillgodoses inom den etablerade företagsamheten eller om det skall lösas genom särskilda samhällseliga åtgärder. Det är ett problem, som är gemensamt för åtgärder mot all arbetslöshet, oavsett om den utlöses av brister i samhället eller brister hos individen. Rätten till arbete är en rätt både till anställning och till meningsfulla arbetsuppgifter. Och meningsfullt arbete kan inte åstadkommas om det inte finns ett behov, en efterfrågan, en marknad.

Utgångspunkten för varje planering måste nu vara att det framöver kommer att vara ont om arbetsuppgifter men gott om arbetskraft. Antingen måste man då öka utbudet av arbetsuppgifter eller minska utbudet av arbetskraft. Det första kan man åstadkomma genom att öka privat och offentlig konsumtion. Det sista kan man bl. a. åstadkomma genom att begränsa arbetstiden för hela arbetskraften. De som har arbete får släppa till några timmar åt dem som inte har.

Förändringar av sistnämnda slag är oerhört komplicerade att genomföra. Det är svårt att få grupper att enas kring dem, därför att de inkräktar på tillvunna "rättigheter" eller befriar från "skyldigheter". Sådana ideologiska omvärderingar tar tid. Då är den andra sidan, efterfrågesidan, lättare att komma åt. Men det är ont om pengar, ont om pengar att kanalisera till medborgarna för privat konsumtion, ont om pengar för att öka den offentliga efterfrågan. Men det är här någonstans som problemets kärna finns.

Arbetslösheten ökar nu kraftigt, framförallt beroende på att den offentliga konsumtionen minskar. Det är en följd bl. a. av en bristande efterfrågan på bostäder och kommunernas och landstingens penningbrist. Därav följer inskränkningar i anläggnings- och vårdverksamhet. Men behoven

finns kvar både av bostäder, åldringsvård, barn-tillsyn, sjukvård o. s. v. I den yttre, fysiska miljön finns också mycket att göra. Kulturlivet står öppet för stora insatser. Däremot finns det nog med varor att köpa.

Den kommunala arbetsvärden har länge brottats med svåra avsättnings- och marknadsföringsproblem. De förstärks av att verksamheten huvudsakligen består av varuproduktion. I många fall innebär en lyckad etablering att något annat företag slås ut. Det är då ofta företag som länge haft det svårt, företag där den unga rörliga arbetskraften redan försvunnit. De som blir utan arbete är gamla och handikappade. En del av dem hänvisas till den skyddade verksamhet som gjort dem arbetslösa. I andra fall finns utrymme på marknaden. Det betyder inte att bekymren uteblir. Företag som ser sin lönsamhet hotad motarbetar den skyddade verksamheten på olika sätt.

I bästa fall hittar den skyddade verksamheten uppgifter utanför den etablerade varu- och tjänstemarknaden. Det kan vara någon ny produkt, som tidigare inte funnits, men detta är mycket ovanligt.

Den skyddade verksamheten består av små enheter, även landstingen blir med den splittring som finns på en mängd varor och tjänster mycket små som företag. Det finns för små resurser för kvalificerad produktutveckling och marknadsföring. De minsta problemen uppstår i allmänhet om man lyckas finna arbeten som skapar nyttigheter för en offentlig konsumtion som samhället är villigt att betala för.

Hur stort är sysselsättnings- och avsättningsbehovet

Det är svårt, intill omöjligt, att med exakthet beräkna det antal människor som vill ha plats på arbetsmarknaden. Det är ointressant, i det här sammanhanget, att dela upp dem i handikappade och icke handikappade. Det är dessutom oftast situationen som avgör om någon är arbetshandikappad eller inte.

Den bästa utgångspunkten för behovsberäk-

ningar, som nu finns, är låginkomstutredningen. Dess siffror är dock nu ganska gamla, från 1966. Utredningen räknade med att nära en miljon människor var arbetslösa eller undersysselsatta. Det motsvarade 300 000 heltidsanställda. Sedan 1966 har säkert klyftan mellan tillgång och efterfrågan ökat.

Förmår landstingen bygga ut den skyddade verksamheten tillräckligt?

Meidnerutredningen tror och satsar på att företagen kommer att behålla och ta emot fler arbetshandikappade. Dessutom förutsätter utredningen att landstingen kommer att bygga ut den skyddade verksamheten.

Av den statliga skyddade verksamheten berörs de särskilda beredskapsarbetena inte alls av utredningen. De industriella beredskapsarbetena förutsättes minska. Kontorsarbetscentraler, en form av arkivarbete, föreslås gå över till landstingen.

Tidigare har bristande kommunala satsningar delvis kompenseras av att staten ökat sina insatser för skyddad verksamhet. Statens insatser har under 1960-talet vuxit mer än kommunernas. Medan kommunernas skyddade verkstäder ökat 4,5 gånger har både de särskilda beredskapsarbetena och arkivarbetena ökat 6,4 gånger.

De särskilda beredskapsarbetena kompletteras sedan mitten av 1960-talet med s. k. industriella beredskapsarbeten. Antalet har sedan 1966 ökat från 2 till 52 vid årsskiftet 1971/72. Antalet sysselsatta i dessa arbeten har under samma tid ökat från 24 till cirka 1 600.

Meidnerutredningen har ingen prognos över hur mycket det skyddade arbetet i kommunal regi behöver öka, men att det förutsättes öka framgår ganska klart. Man förutsätter att det upprättas planer över utbyggnaden. Några försök till central styrning görs inte.

Utredningen har enligt direktiven haft att utgå från att kostnadsfördelningen stat/kommun skall bli oförändrad. Det betyder att landstingen kommer att få bära mer än dubbelt så stor del av kostnaderna som staten gör. Detta för en verksamhet i vilken varenda arbetsplats disponeras av staten genom arbetsförmedlingen.

Det är i nuvarande ekonomiska läge orealistiskt att tro att landstingen nämnvärt skall kunna öka sin arbetsvårdsverksamhet. Satsningen på landstingen som huvudmän för skyddade verkstäder medför att ansvaret, liksom nu, läggs på flera händer, på staten och på 24 landsting och två städer utanför landsting. Det betyder alldeles säkert att de sammanlagda satsningarna på det ordinarie näringslivet och på särskilda samhällsarbeten blir otillräckliga i förhållande till behoven.

Ansvar för rätten till arbete är odelbart

Uppdelningen på två arbetsvårdsorgan har betydande negativa konsekvenser i fråga om samordningsproblematik, långa och upprepade väntetider för den enskilde, dåligt utnyttjande av resurser samt medför i många fall dubbelarbete. Informationsproblemen blir svårhanterliga och risk för kompetensstrider mellan organen föreligger.

Ansvar för att rätten till arbete garanteras är odelbart. Det är statens. Avvägningen mellan att antingen satsa på det ordinarie arbetslivet eller på den skyddade sektorn kan bara göras på ett ställe, hos staten.

Staten har att avväga om den vill utnyttja lagstiftningsmakten till att tvinga — eller locka — företagen att ge plats åt flertalet arbetsvilliga arbetshandikappade och andra i det etablerade arbetslivet eller om den vill anordna särskilda arbeten i samhällsregi som ett slags sidoställd produktionsfaktor. Gör staten inte det ena bör den göra det andra.

Med den föreslagna ordningen — med landstingen som ansvariga för skyddade verkstäder — blir det risk för att staten inte gör det ena och förutsätter att landstingen gör det andra — vilket de inte kommer att kunna utan ett statsstöd av helt annan omfattning än vad som föreslås. Till detta kommer de marknadsförings- och driftproblem som berörts ovan. Staten måste därför ta

hela ansvaret både för den ordinarie arbetsmarknaden och för hela den skyddade.

Det finns flera lösningar på det problemet: En är att staten övertar all skyddad verksamhet. Om så sker måste vi finna nya verksamhetsformer. Det är inte självklart att samordningen skall ske inom AMS. Men det är självklart att verksamheten måste samordnas regionalt — kanske länsvis. Kanske bolagsformen är lämplig? Det är också möjligt att pågående översyn av den statliga länsförvaltningen kan föreslå nya lämpliga verksamhetsformer. Det är också självklart att arbetsorganisationen måste knytas till en sammanhållen sysselsättningsplanering utgående från människornas sysselsättningsbehov.

En annan lösning är att den nuvarande uppdelningen består men att staten tar över hela kostnadsansvaret. Landstingen driver verksamheten som ett slags entreprenörer. I så fall kan den vidgas till att avse även den verksamhet som AMS nu bedriver.

En förändring av huvudmannaskapet för det skyddade arbetet aktualiserar också huvudmannaskapet för arbetsprövning och arbetsträning. Dubblingen av statliga och kommunala insatser är minst lika utpräglad inom det verksamhetsområdet. Frågan aktualiseras också genom att Meidnerutredningen vill förändra det skyddade arbetet i riktning mot arbetsträning.

I både den skyddade verksamheten och arbetsprövningen och arbetsträningen finns nu inslag som inte kan betraktas som arbetsrehabilitering. Det finns skyddad verksamhet som har karaktär av öppen arbetsterapi. Det finns i arbetsprövning och arbetsträning inslag av socialmedicinsk utredning och behandling, pensionsutredning o. dyl. Vid en huvudmannaskapsförändring får man överväga att låta respektive vårdorgan på primär- och landstingskommunal nivå övertaga dessa uppgifter.