

Regeringens proposition

1977/78: 30

om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m.

beslutad den 20 oktober 1977

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

PER AHLMARK

Propositionens huvudsakliga innehåll

På grundval av betänkanden avgivna av utredningen rörande den skyddade sysselsättningen, organisationskommittén för skyddat arbete och utredningen rörande viss yrkesinriktad rehabiliteringsverksamhet framläggs förslag om framtida huvudmannaskap och organisation för skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering.

De senaste årtiondenas förändringar på arbetsmarknaden har på olika sätt skapat svårigheter för människor med fysiska, psykiska, sociala och intellektuella handikapp. Samtidigt har målsättningen för samhällets sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik förskjutits från att gälla ett förverkligande av full sysselsättning till att avse rätten till arbete för alla.

Mot denna bakgrund har olika former av skyddat arbete byggts ut under skilda huvudmän. Under senare år har dock ansträngningarna i första hand inriktats mot olika arbetsförberedande åtgärder och stödformer i syfte att underlätta för de arbetshandikappade i den öppna arbetsmarknaden. Resurser för yrkesinriktad rehabilitering har byggts ut i såväl statlig som kommunal och landstingskommunal regi.

I propositionen framhålls att både skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering främst skall ses som arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och hemarbete föreslås få ett mellan landstingskommunerna och staten delat huvudmannaskap. I linje med regeringens betoning av den länsdemokratiska utvecklingen i regeringsdeklarationen hösten 1976 och det länsdemokratiska arbete som f. n. pågår, föreslås att landstingskommunerna tillsammans med staten bildar regionala stiftelser för skyddat arbete inom varje landstingsområde. För vissa över-

gripande frågor föreslås inrättandet av en central stiftelse. Till denna överförs vissa uppgifter som f. n. utförs inom AMS och kommunförbunden. Staten föreslås ensam svara för kostnaderna för den skyddade sysselsättningen. En ny organisationskommitté tillsätts för att utarbeta ett mera detaljerat organisationsförslag och förbereda det omfattande förhandlingsarbete som måste ske med såväl nuvarande huvudmän som berörda personalorganisationer.

Beträffande den yrkesinriktade rehabiliteringen föreslås en samordning av verksamheten under ett statligt huvudmannaskap och kostnadsansvar. Även delar av den arbetspsykologiska verksamheten föreslås samordnas och föras in under ett statligt huvudmannaskap.

Hur en samordnad organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen i princip bör byggas upp och administreras inom ramen för ett statligt huvudmannaskap prövas f. n. av sysselsättningsutredningen. En särskild organisationskommitté föreslås bli tillsatt. Sysselsättningsutredningen ges i uppdrag att pröva frågan om utformningen av forskningen och metodutvecklingen gällande den yrkesinriktade rehabiliteringen.

Den nya organisationen för skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering beräknas kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 1980.

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-10-20

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Ullsten, Wikström, Johansson.

Föredragande: statsrådet Ahlmark

Proposition om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m.

1 Inledning

Svensk arbetsmarknad har under de senaste årtiondena präglats av stora förändringar som kommit att ställa allt högre krav på människors förmåga att anpassa sig i arbetslivet. Strukturomvandlingen har främst inneburit stora svårigheter för människor med fysiska, psykiska, sociala och intellektuella arbetshinder. Denna utveckling återspeglades under 1960-talet bl. a. i en utbyggnad av det skyddade arbetet. Genom beslut den 15 augusti 1968 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för inrikesdepartementet att tillkalla sakkunniga¹ med uppdrag att utreda förutsättningarna för en utbyggnad och effektivisering av den skyddade sysselsättningen. Utredningen avlämnade i augusti 1972 sitt betänkande (SOU 1972: 54) Skyddat arbete.

Efter remiss avgavs yttrande över betänkandet av kriminalvårdsstyrelsen, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, statskontoret, riksrevisionsverket, statens avtalsverk, statens personalnämnd, skolöverstyrelsen (SÖ), kommerskollegium, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) — som har överlämnat yttranden av länsarbetsnämnderna i samtliga län — statens institut för företagsutveckling, statens handikappråd, handikappinstitutet, affärsverksdelegationen, Företagareföreningarnas förbund, socialutredningen, utredningen om ökat anställningsskydd m. m., utredningen rörande förenade fabriksverkens framtida verksamhetsinriktning, Handikappförbundens Centralkommitté (HCK), Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation

¹ fil. dr Rudolf Meidner, ordförande, landstingsdirektören Helmer Jansson, ombudsmannen Karl-Erik Lindvall, kanslirådet Olof Petersson och direktören Lars Ågren.

(TCO), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Svenska företagares riksförbund och Arbetsvårdschefernas förening, landstingen i Stockholms, Östergötlands, Blekinge, Kopparbergs och Västernorrlands län samt Jönköpings, Malmö, Arvika och Älvsbyns kommuner.

Kommerskollegium har överlämnat yttranden av Stockholms handelskammare, Skånes handelskammare, handelskammaren i Göteborg, handelskammaren för Örebro och Västmanlands län, handelskammaren för Gävleborgs, Kopparbergs och Uppsala län, Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare samt av företagareföreningarna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs, Jämtlands och Västerbottens län. Statens handikappråd har överlämnat yttranden av Riksförbundet för utvecklingsstörda barn (FUB) och Riksförbundet för hjärt- och lungsjuka. Dessutom har yttranden inkommit från Riksförbundet Döva barns målsmän, De Handikappades riksförbund (DHR) och Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar.

Remissbehandlingen av betänkandet Skyddat arbete visade att inställningen till utredningens förslag om landstingskommunalt huvudmannaskap var starkt splittrat. Detta bedömdes från regeringens sida omöjliggöra ett slutligt ställningstagande i huvudmannaskapsfrågan. Mot denna bakgrund bemyndigades genom beslut den 22 mars 1974 chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla sakkunniga¹ för en översyn av vissa former av arbetsmarknadspolitiskt motiverad industriell verksamhet. I direktiven till utredningen konstaterade departementschefen att det ekonomiska och organisatoriska ansvaret för det skyddade arbetet var splittrat och framhöll behovet av en samlad prövning av dessa förhållanden. Utredningen antog namnet organisationskommittén för skyddat arbete (OSA). Kommittén avlämnade i september 1975 sitt betänkande (SOU 1975: 82) Organisation för skyddat arbete.

Efter remiss avgavs yttranden över betänkandet av kriminalvårdsstyrelsen, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, statskontoret, riksrevisionsverket, statens avtalsverk, statens personnämnd, utrustningsnämnden för universitet och högskolor. SÖ, AMS — som har överlämnat yttranden av länsarbetsnämnderna i samtliga län — statens industriverk, statens handikappråd, socialutredningen, kommunalekonomiska utredningen, sysselsättningsutredningen, utredningen om den yrkesinriktade rehabiliteringen, utredningen om näringshjälp, Arbetsvårdschefernas förening, HCK, KF. LO. Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Företagare-

¹ Riksdagsledamoten Bengt Fagerlund, ordförande, kanslirådet Bengt K. Å. Johansson, riksdagsledamoten Maj Pehrsson, avdelningschefen Rolf Wikstrand och direktören Lars Ägren.

föreningarnas förbund, TCO, SAF, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), SHIO, AB Statsföretag, Statsföretagens förhandlingsorganisation (SFO), Skellefteå kommun, Stockholms stadsmission, Frälsningsarmén i Sverige, Svenska diakonsällskapet, Stiftelsen Järna skyddade verkstäder, Lewi Petrus stiftelse, DHR, FUB och Styrelsen för vårdartjänst.

Landstingsförbundet har överlämnat yttranden av samtliga landstingskommuner. Dessutom har Norrbottens läns landstingskommun inkommit med ännu ett yttrande. LO har överlämnat yttranden av Svenska metallindustriarbetareförbundet, Svenska skogsarbetareförbundet, Beklädnadsarbetareförbundet, Svenska kommunalarbetareförbundet, Grafiska förbundet, Statsanställdas förbund och Svenska träindustriarbetareförbundet.

Genom beslut den 22 mars 1974 bemyndigade regeringen statsrådet Anna-Greta Leijon att tillkalla sakkunniga¹ för översyn av den yrkesinriktade rehabiliteringen med uppgift att, finna former för en samordnad organisation av denna verksamhet. Enligt direktiven för utredningen skulle de sakkunniga även se över den arbetspsykologiska verksamhet med bl. a. anlagsundersökningar som utförs på konsultbasis av fristående arbetspsykologiska institut för arbetsmarknadsverkets räkning. Statens arbetskliniks ställning och verksamhet skulle också utredas. Utredningen avlämnade i juli 1976 sitt betänkande (SOU 1976: 38) Yrkesinriktad rehabilitering.

Efter remiss avgavs yttranden över betänkandet av kriminalvårdsstyrelsen, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, statskontoret, riksrevisionsverket, statens avtalsverk, statens personalnämnd, SÖ — som har överlämnat yttranden av kursstyrelserna för arbetsmarknadsutbildningen i samtliga län — AMS — som har överlämnat yttranden av länsarbetsnämnderna i samtliga län — statens arbetsklirik, statens handikappråd, styrelsen för vårdartjänst, socialutredningen, kommunalekonomiska utredningen, sysselsättningsutredningen, Arbetsvårdschefernas förening, HCK, DHR, LO, TCO, SAF, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, SACO/SR, Personaladministrativa rådet (PA-rådet), Psykotekniska institutet i Göteborg AB (GPI), Psykotekniska institutet vid Stockholms universitet (PTI), Malmö psykologbyrå AB, Institutet för psykologisk-pedagogisk konsultverksamhet AB (IPPK) i Uppsala, ILO-kommittén, Svenska läkarsällskapet, Arbetspsykologiska utvecklingsgruppen (Malmö), personalen vid statens arbetsklirik, Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund, FUB, De blindas förening (numera Synskadades Riksförbund) och Föreningen Sveriges arbetsterapeuter.

LO har överlämnat yttrande av Svenska Byggnadsarbetareförbundet. Landstingsförbundet har överlämnat yttranden av landstingskommuner-

¹ Landstingsledamoten Ruth Kärnek, ordförande, riksdagsledamoten Tage Johansson samt f. d. byråchefen Ove Jönsson.

na i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Malmöhus, Älvsborgs, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands och Norrbottens län.

2 Nuvarande förhållanden

2.1 Skyddad sysselsättning

Samhället anordnar sedan många år industriell verksamhet i skilda former för att ge sysselsättning åt sådana arbetshandikappade och andra som inte fått eller kunnat behålla en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Verksamheten bedrivs vid verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten samt i form av hemarbete. I slutet av år 1976 sysselsattes ca 22 000 personer.

Verkstäder för skyddat arbete drivs av landstingskommuner, vissa kommuner och i ett fåtal fall av ideella organisationer. Verksamheten har vuxit kraftigt sedan år 1966. Antalet verkstäder har sålunda ökat från 165 till 270 vid utgången av år 1976 och antalet sysselsatta från drygt 5 000 till ca 16 600. Omsättningen var för år 1966 ca 95 milj. kr. och för år 1976 1 110 milj. kr. Underskottet — dvs. samhällets tillskott av allmänna medel till verksamheten — uppgick till ca 46 milj. kr. resp. ca 590 milj. kr. Ca 135 milj. kr. utbetalades i statliga driftbidrag för år 1976. Ca 796 milj. kr. har t. o. m. budgetåret 1976/77 investerats i maskiner och byggnader. Av detta belopp har staten bidragit med ca 320 milj. kr.

Verksamheten har organiserats på olika sätt. I län med landstingskommuner som huvudman samt i de utanför landstingskommun stående kommunerna har man antingen byggt upp särskilda arbetsvårdsförvaltningar eller inrättat mindre arbetsvårdskanslier för att samordna verksamheten. På några håll har inrättats arbetsvårdsnämnder medan andra landstingskommuner låter den skyddade sysselsättningen ingå som en del av den sociala nämndens arbetsområde. I några län med kommuner som huvudmän samordnar landstingskommunen till en del verkstädernas marknadsföring och försäljning. I övriga sådana län saknas helt en organiserad samverkan mellan verkstäderna.

AMS, som är tillsynsmyndighet för skyddat arbete, svarar för statsbidragsfrågor samt viss service och rådgivning till arbetsvårdshuvudmännen i frågor som rör t. ex. nyetableringar, verkstadslokalernas utformning, produktionsinriktning, arbetsanskaffning m. m. Det förekommer inte något organiserat branschmässigt eller annat samarbete mellan verkstäder från olika delar av landet.

Kontorsarbetscentraler började inrättas under 1960-talets första hälft. Syftet var att skapa bättre och mer ordnade arbetsförhållanden för vissa grupper sysselsatta i arkivarbete. Tanken var också att

på detta sätt ordna lämpliga arbetstillfällen för gravt arbetshindrade som hittills haft svårt att få annat skyddat arbete. I juni 1977 sysselsattes ca 1 600 personer vid 40 centraler. Budgetåret 1976/77 uppgick omsättningen till 98,7 milj. kr. och underskottet till 70,5 milj. kr.

För fem år sedan arbetade ca 1 100 personer vid 39 centraler. Omsättningen var 25,8 milj. kr. och underskottet 24,4 milj. kr. Ca 7 milj. kr. har investerats i maskiner t. o. m. budgetåret 1976/77.

Länsarbetsnämnderna är huvudmän för kontorsarbetscentralerna. Det primära ansvaret åvilar en särskilt utsedd driftledning. Vissa frågor handhas av AMS. Det gäller t. ex. nyetableringar och ingående förändringar av verksamheten. Viss medverkan från AMS sida sker också i fråga om försäljning och i allmänna driftfrågor. Det förekommer inte något organiserat samarbete mellan kontorsarbetscentralerna och t. ex. den kommunala arbetsvårdens grafiska verkstäder.

H e m a r b e t e bedrivs av både arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska skäl. Landstingskommuner och vissa kommuner bedriver hemarbete som ett led i arbetsmarknadspolitiken under AMS tillsyn. Det tillkom för att ge arbete åt arbetshindrade som hade svårt att ta sig till en arbetsplats men också åt handikappade i glesbygder utan tillgång till annat skyddat arbete. På några håll — företrädesvis på Gotland och i Norrland — utnyttjas hemarbetet också för att sysselsätta ortsbundna personer, som på annan ort förmodligen inte skulle ha anvisats skyddat arbete. På en del mindre orter som saknar befolkningsunderlag för reguljära verkstäder för skyddat arbete har arbetsvårdshuvudmännen inrättat s. k. hemarbetsfilialer. I december 1975 sysselsattes ca 600 personer i hemarbete av det här slaget. Omsättningen för året uppgick till ca 9 milj. kr. och underskottet till ca 4 milj. kr.

Statens industriverk är tillsynsmyndighet för det hemarbete som bedrivs av regionalpolitiska skäl främst i de s. k. skogslänens glesbygder. Det tillkom som en försöksverksamhet under budgetåret 1968/69. Närmast ansvariga för verksamheten, som berör Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, är företagareföreningarna i dessa län. Det förekommer ett visst samarbete med kommunala verkstäder för skyddat arbete. Vid utgången av budgetåret 1975/76 var ca 2 300 personer sysselsatta med hjälp av det regionalpolitiska stödet till hemarbete. Totalt har statligt stöd på drygt 20 milj. kr. beviljats t. o. m. budgetåret 1976/77.

I n d u s t r i e l l a b e r e d s k a p s a r b e t e n började anordnas under konjunkturavmattningen 1967/68. Avsikten var att sysselsätta arbetslösa som friställts vid företagsnedläggelser och som inte kunde anvisas "traditionella" beredskapsarbeten. Verksamheten skulle således temporärt bereda arbete åt de friställda så att arbetsförmedlingarna fick rådrum att ordna sysselsättning för dem på annat sätt. Syftet var att låta människorna under denna tid så långt möjligt arbeta kvar i sina

tidigare yrken i stället för att söka lösa deras problem med lämplig sysselsättning på helt nya områden.

I början av 1970-talet förekom etablering av beredskapsarbeten inom vissa regioner med allmänt svag sysselsättning. Friställning av arbetskraft i dessa områden hade ofta sin grund i strukturrationaliseringar inom jord- och skogsbruket. Syftet med dessa beredskapsarbeten blev främst att mera långsiktigt och under hela året skapa arbete för äldre lokalt bunden arbetskraft i glesbygdsområdena. På vissa håll låg sålunda också regionalpolitiska motiv bakom etableringarna. Verksamheten hade i många fall inte något direkt samband med industrinredläggelser eller andra strukturförändringar, utan byggdes ut och utrustades för att tillgodose ett permanent behov av arbetsplatser. Exempel på sådana beredskapsarbeten finns i Norrbottens län.

I juni 1971 fanns det 52 beredskapsarbeten med drygt 900 anställda. Omsättningen uppgick till 30,6 milj. kr. för budgetåret 1970/71. Samhället fick tillskjuta 14,9 milj. kr. för att täcka överskjutande kostnader. Vid utgången av budgetåret 1973/74 var antalet arbetsplatser 54 med ca 2 000 sysselsatta. Omsättningen för året var 135,2 milj. kr. och underskottet, dvs. samhällets tillskott av medel, 56,2 milj. kr. Därefter har skett en viss neddragning av verksamheten och antalet sysselsatta uppgick i juni 1977 till 1 850 vid 48 arbetsplatser. Underskottet för budgetåret 1976/77 uppgick till 66,4 milj. kr. Ca 20 milj. kr. har investerats i maskiner t. o. m. budgetåret 1976/77.

AMS är huvudman för industriella beredskapsarbeten. Närmast ansvarig för verksamheten är industrienheten inom AMS, som planerar, leder och samordnar samtliga verkstäder. Det förekommer inte något organiserat eller annat samarbete mellan industriella beredskapsarbeten och kommunala verkstäder för skyddat arbete.

2.2 Yrkesinriktad rehabilitering

Den yrkesinriktade rehabiliteringen, som syftar till att förbereda arbetssökande med arbetshinder för inträde i arbetslivet, har bl. a. formen av s. k. arbetsprövning och arbetsträning men även arbetspsykologiska konsultinsatser och viss verksamhet inom arbetsmarknadsutbildningen kan räknas dit.

A r b e t s p r ö v n i n g syftar till att genom medicinsk, psykologisk och social utredning samt praktiska arbetsprov under yrkesmässiga former kartlägga handikappade arbetssökandes intressen och anlag, fysiska och psykiska arbetskapacitet samt arbetsmotivation. **A r b e t s t r ä n i n g** är en i yrkesmässiga former och under läkartillsyn bedriven systematisk uppträning av handikappade personers fysiska och psykiska arbetskapacitet. Den skall ge arbetsfärdigheter och anpassning till arbetsrutin och arbetsmiljö.

Arbetsprövning och arbetsträning bedrivs vid landstingskommunala

eller kommunala arbetsvårdsinstitut. AMS är tillsynsmyndighet och statsbidrag utgår till såväl anordnandet som driften. Arbetsprövning sker också till viss del vid statens arbetsklirik. Det fanns år 1976 totalt ca 2 700 platser för arbetsprövning och arbetsträning. Det innebär en ökning med ca 1 200 platser på tio år. Samhällets kostnader för den yrkesinriktade rehabiliteringen vid arbetsvårdsinstituten uppgick år 1976 till 115 milj. kr. I statsbidrag utbetalades för år 1976 38 milj. kr. Ca 102 milj. kr. har investerats i byggnader och maskiner t. o. m. budgetåret 1976/77. Av detta belopp har staten bidragit med ca 33 milj. kr.

Arbetspsykologiska konsultinsatser, främst i form av s. k. anlagsundersökningar, används som ett hjälpmedel för att kartlägga de arbetshandikappades teoretiska och praktiska förmåga och för att analysera intressen och yrkesvalsmöjligheter. Anlagsundersökningarna utförs av olika statliga och enskilda institut. År 1976 utfördes ca 17 400 anlagsundersökningar på uppdrag av arbetsmarknadsverket. Statens kostnader för verksamheten uppgick budgetåret 1976/77 till ca 24 milj. kr.

Jämsides med den kommunala arbetsprövningen och arbetsträningen samt de arbetspsykologiska undersökningarna har under senare år vid skolöverstyrelsens centra för arbetsmarknadsutbildning — AMU-centra — införts en verksamhet med i viss mån liknande syfte som arbetsprövning och arbetsträning. Det gäller anpassningskurserna, benämnda "Omställning och träning", för vissa kategorier svårt handikappade inom grupperna synskadade, hörselskadade, rörelsehindrade, intellektuellt arbetshandikappade samt psykiskt arbetshandikappade. Dessa kurser syftar till att genom praktisk yrkesorientering och -träning, teoretisk undervisning samt yrkesvägledning och fördjupad utredning kartlägga den handikappades förutsättningar för arbete eller utbildning. Kurserna skall också genom allsidig träning och teknisk anpassning till handikappat göra det möjligt för den handikappade att lättare klara sig själv i arbete och bostad, på fritiden osv. Budgetåret 1975/76 omfattade anpassningskurserna ca 1 700 personer. Vid vissa AMU-centra har främst för anpassningskursernas behov inrättats avdelningar för praktisk yrkesorientering som även står öppna för handikappade som kommer till centret för att genomgå vissa andra kurser. I den praktiska yrkesorienteringen finns inslag av arbetsprövning och arbetsträning.

Inom arbetsmarknadsutbildningens ram bedrivs vidare en kartläggande och yrkesorienterande verksamhet genom den särskilda introduktionskursen "Arbetsliv och utbildning". Uppläggningsen av kursen överensstämmer på flera väsentliga punkter med de principer som ligger till grund för de mer kvalificerade formerna av kartläggande och tränande verksamhet för handikappade. Kursen kan därför, i de stycken den vänder sig till handikappade, ses som en del i den yrkesinriktade re-

habiliteringen. Under budgetåret 1975/76 påbörjade ca 11 300 personer sådan kurs.

3 Betänkandet Skyddat arbete (SOU 1972: 54)

3.1 Utredningen

3.1.1 Arbetsvårdens syfte

Utredningen framhöll att arbetsmarknadspolitikens primära uppgift är att genom stöd och service i olika former ge den enskilde möjlighet till meningsfull sysselsättning i ett så fritt valt yrke som möjligt. Vidare konstaterades att ambitionerna att förverkliga detta mål vuxit under de senaste decennierna. Målet begränsas inte längre till att garantera den enskildes försörjning under arbetslöshetsperioder. Det har vidgats till att genom utbildning eller på annat sätt ge individen en säkrare ställning på arbetsmarknaden och därmed minska riskerna för arbetslöshet i framtiden. Samtidigt konstaterades att arbetsmarknadspolitikern fått en allt större betydelse som ett led i den ekonomiska politiken såväl på kort som lång sikt.

För att nå det dubbla syftet att stödja den enskilde och samtidigt befordra den ekonomiska tillväxten måste arbetsmarknadspolitikern vara i hög grad differentierad. Utredningen såg den utbyggnad av arbetsvårdens resurser som ägt rum under 1960-talet som ett uttryck för en ökad differentiering. Förutom att arbetsvården ingick som en del av samhällets totala arbetsmarknadspolitik har den blivit ett led i den enskildes rehabilitering. Arbetsvårdens uppgift är att tillsammans med arbetsförmedling och yrkesvägledning lämna service och bereda den handikappade större möjligheter att förverkliga ett fritt yrkesval samt att medverka till anpassning och trygghet i arbetslivet. Detta gäller då inte endast dem som står utanför produktionen utan även dem som med hänsyn till handikappet har mindre lämpligt arbete.

3.1.2 Faktorer som påverkar arbetsvårdsbehovet

Utredningen konstaterade att de av riksdag och regering fattade besluten om arbetsvård liksom den statistik som finns beträffande arbetsvårdsverksamheten innebar att man i den hittills förda arbetsmarknadspolitikern gett en tämligen vid innebörd åt begreppen arbetsvård och svårssysselsatt. Utredningen menade för sin del att man även framöver borde tillämpa en vid definition av begreppet arbetshandikappad både med avseende på orsaken till handikappet och med hänsyn till graden av arbetsnedsättning.

Utredningens grundsyn var att man på olika sätt måste öka samhällets och företagens ansträngningar för att dels förebygga uppkomsten av arbetsvårdsbehov dels stödja de svårssysselsattas inlemmande i det

reguljära arbetslivet. En uppdelning av arbetsmarknaden i en för den friska välutbildade och i allmänhet unga arbetskraften och en för den från företagsekonomisk synpunkt mindre konkurrenskraftiga måste undvikas. Utredningen menade dock att man inte heller kunde bortse från att en alltför stor, genom samhället uppbyggd, skyddad sysselsättningssektor kunde komma att minska såväl privata, kooperativa som offentliga företags intresse att i sin ordinarie verksamhet bereda arbete åt personer med nedsatt arbetsförmåga.

3.1.3 Konsekvenser för den enskilde av målkonflikterna i den ekonomiska politiken

Utredningens uppfattning om målen för den ekonomiska politiken uttrycktes på följande sätt: "de enskilda medborgarnas totala välfärd utgör politikens egentliga mål, varvid full sysselsättning och en jämnare inkomstfördelning utgör övergripande mål, samt ekonomisk tillväxt och samhällsekonomisk stabilitet mera underordnade mål, vilkas förverkligande är av väsentlig betydelse för uppfyllelsen av de övergripande målen." Även med denna formulering var det dock enligt utredningen omöjligt att förhindra en rad målkonflikter.

Utredningen betraktade konflikten snabb ekonomisk tillväxt — individuell välfärd som den mest relevanta. Denna behandlades också utförligare än övriga målkonflikter. Efter en diskussion om strukturomvandlingens negativa konsekvenser ställdes frågan om dessa kunde förebyggas. Eftersom de skildrade företagsåtgärder — tvång till anpassning och omflyttning, företagsnedläggningar, utslagning m. m. — var så uppenbart förknippade med strukturomvandlingen låg det enligt utredningen nära till hands att argumentera för en dämpning av intensiteten och takten i denna process. Utredningen menade emellertid att detta skulle lösa problemen endast skenbart och på kort sikt. Den svenska ekonomin med sitt starka utlandsberoende skulle, om takten i produktivitetshöjningen väsentligt dämpades, tämligen snabbt få ett försämrat konkurrensläge gentemot andra länder. Detta skulle leda till en försvagad handels- och betalningsbalans varigenom landets resurser för en standardhöjning i någon rimlig mening skulle komma att minska. På sikt skulle en sådan utveckling hårdast drabba de grupper, i vilkas intresse man rekommenderade en politik, som skulle leda till en dämpning av produktivitetshöjningen och den ekonomiska tillväxten.

3.1.4 Olika former av skyddad sysselsättning

Beträffande arkivarbete och särskilt beredskapsarbete begränsade sig utredningen till att behandla enbart de delar som man ansåg hade stora likheter med verkstäder för skyddat arbete, nämligen industriella beredskapsarbeten och kontorsarbetscentraler. Vidare lämnades förslag beträffande det kommunala hemarbetet.

Utredningen konstaterade bl. a. att flera industriella beredskapsarbeten, som kommit till för att ge arbetsförmedlingen tid att ordna annat arbete åt friställda i samband med företagsnedläggelser, fått karaktär av företag för skyddat arbete. Vid etablering och drift av sådana beredskapsarbeten borde därför kontakter upprättas mellan huvudmännen för industriella beredskapsarbeten och verkstäder för skyddat arbete.

Länsarbetsnämndernas kontorsarbetscentraler ansågs ha fått precis samma arbetsmarknadspolitiska syfte som permanent anordnade verkstäder för skyddat arbete. Eftersom de kommunala verkstäderna alltmer differentierat sin produktion och därvid satsat på bl. a. grafisk tillverkning och kontorservice menade utredningen att centralerna och verkstäderna kommit att likna varandra också från produktionssynpunkt. Detta accentuerades ytterligare genom att kontorsarbetscentralerna hade gått över till en marknadsmässig debitering av utförda arbeten. Utredningen föreslog därför att centralerna skulle föras över till landstingen och drivas som företag för skyddat arbete.

Att hemarbetet hittills fått en begränsad omfattning torde enligt utredningen bl. a. bero på att de kommunala arbetsvårdsinsatserna i första hand tagit sikte på verkstadsdrift. En annan orsak ansågs vara svårigheterna att få lämpliga arbetsuppgifter. Oavsett orsakerna till den begränsade omfattningen borde en utbyggnad snarast komma till stånd.

3.1.5 Verkstäder för skyddat arbete

För att bedöma kostnaderna för den skyddade verksamheten var det enligt utredningen inte tillräckligt att enbart se till de bokföringsmässiga resultaten och underskotten. Genom arbete vid företag för skyddat arbete bidrar den enskilde till sin egen försörjning samt medverkar i en produktion. Genom den inkomst arbetstagarna uppbär erhålls skatteintäkter, vilka till stor del skulle ha uteblivit vid t. ex. alternativet förtidspension. Vårdnadshavare (förälder) och vårdinstitution kan i vissa fall frigöras för andra uppgifter, främst då psykiskt utvecklingsstörda erhåller skyddat arbete. Man torde vidare kunna hävda att de psykologiska effekterna — att överhuvudtaget ha ett arbete, delta i en produktion och arbetsgemenskap — i en hel del fall bidrar till ett förbättrat hälsotillstånd. Härigenom kunde det antas att mera omfattande samhällliga vårdinsatser kunde begränsas. Om bl. a. dessa effekter kunde beaktas i en kostnadsintäktanalys av den skyddade verksamheten fanns det enligt utredningen starka skäl att anta att resultaten snarare skulle påvisa en samhällsekonomisk vinst än motsatsen.

3.1.6 Yrkesinriktad habilitering av psykiskt utvecklingsstörda

Utredningen betonade nödvändigheten av en långtgående integrering av olika handikappgrupper inom den av arbetsvård motiverade sysselsättningssektorn. Specialverkstäder för en viss handikappgrupp t. ex.

utvecklingsstörda, borde endast i begränsad utsträckning komma till stånd i fortsättningen. Som en konsekvens därav ansågs det vara mindre ändamålsenligt att försöka sig på att kvantifiera behovet av skyddat verkstadsarbete för en enskild handikappgrupp. I stället menade utredningen att behovet av platser skulle bedömas i sitt totala sammanhang och inte utifrån speciella former av arbetshinder.

3.1.7 Mål för skyddat arbete

Med hänvisning till den olikartade betydelse den skyddade verksamheten kommit att få dels i skilda delar av landet, dels för skilda grupper arbetstagare med handikapp, fann utredningen det angeläget att närmare försöka ange målet för verksamheten.

Sett från den enskildes synpunkt hade den skyddade verksamheten kommit att få en olikartad arbetsmarknadsmässig betydelse. För en del arbetshandikappade hade den mer karaktär av en rehabilitering med sikte på ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. För andra blev det skyddade arbetet en åtminstone tills vidare permanent sysselsättning.

Utredningen ansåg att man även framöver skulle ha en hög ambitionsgrad och kunna bereda även ganska svårt handikappade arbetstagare skyddat arbete i syfte att åstadkomma en yrkesinriktad rehabilitering med siktet inställt på en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. För ett inte oväsentligt antal personer fick man självfallet acceptera att denna sysselsättning blev permanent och det praktiskt taget enda realistiska alternativet till arbetslöshet. Sistnämnda konstaterande fick dock enligt utredningen inte utesluta att ansträngningar ständigt måste vidtas för att öka förutsättningarna för samtliga personer i skyddat arbete att erhålla en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Om den s. k. utplaceringsgraden, dvs. antalet personer som kan övergå från skyddat arbete till arbete på den reguljära arbetsmarknaden, kunde höjas skulle det betyda att man nått en bättre rehabiliteringseffekt. Den befintliga kapaciteten av skyddat arbete skulle kunna användas av ett större antal människor. Härtill kom fördelen att kunna nedbringa den genomsnittliga tiden för en anställning i skyddat arbete och därmed minska risker för s. k. institutionalisering. Enligt utredningen måste även fortsättningsvis ökade arbetsförmedlingsinsatser göras för att åstadkomma en höjd utplaceringsgrad. Denna strävan fick emellertid enligt utredningen inte innebära att man skar ned på ambitionerna att skapa så goda förutsättningar som möjligt för de anställda i skyddat arbete vad avser inte bara det ekonomiska utbytet, utan även ifråga om övriga anställningsvillkor.

Utredningen menade att en viss minsta arbetsförmåga måste ställas som villkor för en anställning i skyddat arbete. Av detta ansågs följa att praktiskt taget arbetsoförmögna inte kunde beredas sysselsättning vid företag för skyddat arbete. Utredningen ville dock inte föreslå en preci-

sering uttryckt i en viss grad av lägsta arbetsförmåga. Dels ansågs dylika bedömningar vara svåra att göra, dels är arbetsförmågan inte någonting statistiskt.

Det fanns risk för att en bedömning av arbetsförmågan uttryckt i procent kunde komma att tillämpas väl kategoriskt. Detta kunde minska möjligheterna för personer med kraftigt nedsatt arbetsförmåga att någonsin komma i fråga för skyddat arbete.

Utredningen menade att skyddad verksamhet skulle vara ett stöd för den arbetshandikappade. Även om utredningen ville ge begreppet handikappad arbetskraft en mycket vid innebörd ansåg man det inte riktigt att skyddat arbete skulle lösa sysselsättningsfrågan för personer som var arbetslösa av renodlade arbetsmarknadsskäl. Utredningen ansåg därför att skyddat arbete skulle komma i fråga endast där en nedsättning eller mer påtaglig begränsning av arbetsförmågan förelåg p. g. a. något dokumenterat handikapp.

3.1.8 Huvudmannaskap

Utredningen fann att det var nödvändigt med en samordning mellan arbetsvårdsföretag såväl regionalt som för hela riket. Kommunerna borde därför med hänsyn till deras skiftande storlek och behovet av att undvika konkurrens mellan verkstäder i näraliggande kommuner inte längre vara huvudmän för skyddad sysselsättning.

I stället erfordrades ett ökat samarbete inom varje landstingsområde resp. landstingsfri kommun. En sådan samordning skulle även underlätta samarbetet mellan de olika länen. Utredningen framhöll vidare behovet av en samverkan mellan de kommunala huvudmännen och staten som huvudman för industriella beredskapsarbeten och kontorsarbetscentraler.

Mot bakgrund av den stora länsvisa skillnaden i utbyggnaden av den skyddade verksamheten övervägdes också ett helstatligt huvudmannaskap. Detta ansågs bl. a. vara en garanti för en rättvis fördelning av resurserna över landet. Ett statligt huvudmannaskap ansågs dessutom skapa förutsättningar för en bättre samordning mellan de nuvarande kommunala och statliga verkstäderna. Vidare skulle ett statligt huvudmannaskap medföra en mer likartad organisatorisk uppbyggnad av verksamheten i olika län. Detta kunde vara önskvärt för att underlätta bl. a. samarbetet mellan dessa och med ett eventuellt centralt samordningsorgan.

I samband med diskussionerna om ett statligt huvudmannaskap övervägdes en övergång till en friare företagsform t. ex. stiftelse eller aktiebolag. Detta skulle svara för planering, uppförande, utrustning och drift av företagen. Till ett sådant bolag skulle också kunna föras de delar av den övriga skyddade sysselsättningen som kunde sägas ha i stort sett samma syfte som verkstäderna för skyddat arbete. Härigenom skulle bl. a. vinnas att verksamheten kunde drivas med större affärsmässighet.

Utredningen fann emellertid omständigheter som talade mot ett stat-

ligt huvudmannaskap. Risker förelåg för en alltför långtgående centralisering av verksamheten och för att man vid uppbyggnaden av den regionala organisationen inte skulle ta vederbörlig hänsyn till skiftande förutsättningar för och behov av samordning.

För en decentralisering av verksamheten talade även önskvärdheten av att de anställda skulle kunna vända sig till de politiskt ansvariga. Detta skulle avgjort bli lättare vid ett landstingskommunalt huvudmannaskap än vid ett statligt. Överhuvudtaget ansågs det skyddade arbetets karaktär vara sådan att det krävdes en planerings- och driftfunktion, som arbetade i nära anslutning inte bara till den aktuella produktionen utan även till de anställda. Mot ett statligt huvudmannaskap talade också det förhållandet att landstingskommunerna svarade för vissa andra former av yrkesmässig rehabilitering samt för den medicinska rehabiliteringen.

Med hänsyn till motiven för ett ökat statligt engagemang i den skyddade sysselsättningen och en bibehållen anknytning till landstingskommunerna övervägdes också någon form av delat huvudmannaskap. Härvid diskuterades bl. a. att staten och landstingskommunerna som delägare i ett bolag eller en stiftelse för varje landstingsområde eller motsvarande skulle ikläda sig ett gemensamt huvudmannaskap. Alternativet med ett delat huvudmannaskap tillbakavisades dock. I stället förordades landstingskommunerna och de utanför landstingskommunerna stående kommunerna som ensamma huvudmän. Statsbidrag föreslogs utgå efter delvis nya beräkningsgrunder och med högre belopp än tidigare.

Det ansågs angeläget att bygga upp en organisation som tog hänsyn till regionala förhållanden och behov. Man borde dock också försöka åstadkomma större likformighet mellan landstingskommunerna. Detta skulle underlätta samarbetet dels mellan de olika huvudmännen dels mellan dessa och tillsynsorganet. Vidare skulle det underlätta för de nuvarande kommunala verkstäderna att gå upp i en ny landstingsanknuten organisation. Utredningen menade att det var en fråga för huvudmännen att tillsammans med de två kommunförbunden och AMS överväga och rekommendera vissa riktlinjer för den organisatoriska uppbyggnaden. Organisationsarbetet borde ske i nära samråd med verkstadspersonalen och övriga anställda. En strävan borde vara att samordna vissa funktioner samtidigt som man decentraliserade andra.

Utredningen fann flera fördelar med en regional samordning och en viss regional centralisering. Sålunda skulle man genom en ökad inköpsamverkan för vissa produktslag kunna erhålla bättre priser. Riskerna för en som man uttryckte det osund konkurrens mellan företagen skulle kunna elimineras genom en vidgad samverkan beträffande arbetsanskaffning och prissättning. Större beställningar för flera enheter skulle kunna erhållas genom den mer omfattande och differentierade produktionskapacitet, som skulle kunna erbjudas av ett regionalt sam-

ordningsorgan med överblick över samtliga företag. Ett gemensamt kansli skulle kunna organisera och leda personal- och företagshälsovården för samtliga anställda. Det skulle också kunna lämna service i marknadsförings- och försäljningsfrågor samt beträffande olika produktionstekniska spörsmål. En hel del kamerala och administrativa uppgifter såsom bokföring, löneutbetalningar, personalredovisning m. m. skulle kunna centraliseras.

För att skapa driftmässiga och administrativa förutsättningar för företag för skyddat arbete som mera liknar dem som gäller för andra på produktion inriktade företag överväges att helt och hållet bryta ut den skyddade verksamheten ur den reguljära kommunala administrationen. Härvid diskuterades att driften skulle handhas av en stiftelse eller ett aktiebolag med en styrelse utsedd av huvudmannens politiska organ. En sådan lösning skulle ungefär motsvara de kommunala bolag som bildats för att förse kommunerna med exempelvis vatten och elektricitet. Utredningen ville dock inte föreslå detta utan pekade endast på denna möjlighet. Det fick sedan ankomma på huvudmännen själva att överväga om en sådan uppläggning kunde anses vara lämplig att pröva.

Såväl från de anställdas synpunkt som med hänsyn till planeringen och driften av företagen för skyddat arbete ansågs det angeläget med ett nära samarbete mellan den statliga och kommunala skyddade verksamheten. Utredningen pekade på flera motiv för ett sådant samarbete. Bl. a. kunde man undvika konkurrens mellan samhällsverkstäder drivna av skilda huvudmän. Utan samarbete riskerade man att onödigtvis bygga upp en dubbelorganisation. Vidare kunde exempelvis tillkomsten av ett industriellt beredskapsarbete innebära att de nuvarande kommunala huvudmännen underlät att bygga ut sin verksamhet. Utredningen föreslog därför att i varje fall kontorsarbetscentralerna p. g. a. sin likhet med verkstäderna för skyddat arbete borde överföras till landstingskommunerna resp. de utanför landstingskommuner stående kommunerna och drivas som företag för skyddat arbete. Även önskvärldheten av en ökad differentiering av det huvudsakligen på industriell tillverkning inriktade skyddade verkstadsarbetet anfördes som motiv för en överföring.

3.1.9 Driften av företag för skyddat arbete — några synpunkter

Med hänsyn till verksamhetens rehabiliteringsmål måste verkstäderna ha en rikt differentierad tillverkning. Det var bl. a. av den anledningen utredningen föreslog att kontorsarbetscentralerna skulle föras över till landstingskommunerna. Utredningen framhöll också betydelsen av att huvudmännen undersökte i vad mån olika tillverkningar och tjänster som landstingskommuner och kommuner efterfrågade kunde vara lämpliga för arbetsvårdsföretagen. Utredningen gav också exempel på hur landstingskommunala arbetsvårdsstyrelser kompletterats med lokala

samrådsgrupper vid varje verkstad för att underlätta kontakterna med ortens näringsliv.

Hos flera huvudmän finns s. k. anställningsgrupper eller team, tidigare ofta benämnda inskrivningsnämnder. I dessa ingår föreståndare och läkare från huvudmännen, samt en representant för arbetsförmedlingen. Dessa grupper spelar en väsentlig roll som ett stödorgan åt föreståndarna. Utredningen ansåg att behovet av placering i skyddat arbete och möjligheterna för redan anställda till placering på den reguljära marknaden bäst kunde bedömas på det lokala planet. En likartad bedömning i dessa avseenden förutsatte enligt utredningen vissa centralt utarbetade allmänna riktlinjer och vägledande principer.

I fråga om dispositionsrätten över platserna i skyddat arbete framhöll utredningen att det var arbetsmarknadsverkets uppgift att ständigt pröva möjligheterna till anställning på den ordinarie marknaden för samtliga sysselsatta i skyddat arbete. Dispositionsrätten över platserna i skyddat arbete måste därför ligga kvar hos arbetsmarknadsmyndigheterna.

3.1.10 Lokalisering av företag för skyddat arbete

Undersökningar som utredningen hade gjort visade att tillgången på skyddat verkstadsarbete varierade ganska kraftigt mellan länen. Möjligheterna att få anställning vid skyddad verkstad berodde också på inom vilken del av länet den handikappade bodde. Även i län med relativt god tillgång på arbetsplatser var arbetstillfällena koncentrerade till ett fåtal verkstäder. En väsentligt jämnare regional tillgång på skyddat arbete måste därför åstadkommas. Som mål för tillgången på skyddat arbete rekommenderade utredningen att minst ett arbetsvårdsföretag borde anordnas i varje kommun. En annan vägledande princip borde vara att sådant arbete fanns tillgängligt inom pendelavstånd från den handikappades bostad. Något fixerat mått på volymen av skyddat arbete i varje kommun ansåg utredningen däremot inte möjligt att fastställa.

Utredningen diskuterade vidare en trestegsmodell för uppbyggnaden av arbetsvården i ett tänkt landstingsområde. Enligt denna modell skulle det finnas verkstäder för skyddat arbete i hittillsvarande form på orter där behoven motiverade fast tillgång på sådana verkstäder. I de glesbygdsbetonade ytterområdena skulle behovet av skyddat arbete tillgodoses genom filialverkstäder. Sådana har prövats på Gotland. För personer i glesbygd men även för personer i tätort som är bundna till hemmet skulle anordnas hemarbete som ett tredje steg i arbetsvårdsorganisationen. Hemarbetet skulle ledas från en hemarbetscentral knuten till en skyddad verkstad. Eftersom förutsättningarna för skyddat arbete enligt trestegsmodellen torde variera kraftigt mellan olika landstingsområden ville utredningen inte diskutera den närmare organisationen.

3.1.11 Central samordning

Tidigare förslag om ett centralt samordningsorgan hade främst tagit sikte på ökade serviceinsatser beträffande marknadsföring, försäljning, arbetsanskaffning och produktutveckling. En ökad samordning borde emellertid enligt utredningen också komma till stånd beträffande andra funktioner såsom inköp, kalkylerings- och prissättningsprinciper, register över produktionsutrustning m. m.

Utredningen delade tidigare utredningars uppfattning om behovet av centrala serviceinsatser för marknadsföring. I dessa uppgifter borde ingå att finna underlag för försäljning av vissa kvantiteter olika varor samt att klarlägga avsättningsförutsättningarna för viss vara eller inom en viss marknadssektor. Vidare borde ingå att hjälpa till med distributions- och reklamåtgärder. I viss utsträckning borde också ingå produktutvecklingsarbete.

Genom de kunskaper om marknaden ett samordningsorgan skulle få borde det också kunna bistå huvudmännen med förslag om nya tillverkningar. En strävan borde härvid vara att försöka finna tillverkningar som var lämpliga från rehabiliteringssynpunkt och som gav en mer differentierad produktion. Man borde också kunna ta upp förhandlingar om tillverkning åt offentliga myndigheter och institutioner.

Enligt utredningen borde huvudmännen ha en självständig ställning gentemot samordningsorganet och kunna vända sig till detta vid behov. Med hänsyn härtill borde samordningsorganet åtminstone till att börja med bli av begränsad storlek.

Som olika former för samordningsorganets organisation prövades anknötning till AMS, till Landstingsförbundet eller som ett fristående organ. Härvid förordades en anknötning till Landstingsförbundet, som förutsattes arbeta i nära kontakt med Svenska kommunförbundet. Utredningen rekommenderade därför Landstingsförbundet att bygga upp det föreslagna samordningsorganet i nära samråd med de olika huvudmännen.

3.2 Remissyttranden

3.2.1 Arbetsvårdens syfte och utveckling

Utredningens allmänna synpunkter om arbetsvårdens syfte berördes av några remissinstanser. *Socialutredningen* menade att behovsundersökningar och statistik ofta underskattade antalet personer med sociala arbetshinder. Det fanns därför starka skäl att reservera sig mot de behovsbedömningar som utredningen presenterade. Några *länsarbetsnämnder* framhöll att den nya förmedlingstekniken hade medfört att arbetsökande med lättare handikapp inte i samma utsträckning som tidigare kom i kontakt med arbetsvården. Liknande synpunkter framfördes av *SHIO* och *riksrevisionsverket*. Enligt *Arbetsvårdschefernas förening* var

det självklart att arbetsvården var ett arbetsmarknadspolitiskt instrument. Syftet med skyddat arbete måste vara att ordna meningsfull sysselsättning åt människor med arbetshinder. Liknande synpunkter framfördes av *kriminalvårdsstyrelsen*. Flera remissinstanser menade att man borde undersöka varför arbetsplaceringarna på den s. k. reguljära arbetsmarknaden hade stagnerat från 1960-talets början och framåt.

3.2.2 Faktorer som påverkar arbetsvårdsbehovet

En bred majoritet av remissinstanserna delade utredningens grundsyn att man på olika sätt måste öka samhällets och företagens ansträngningar att dels förebygga uppkomsten av arbetsvårdsbehov och dels stödja de arbetshindrades inlemmande i det reguljära arbetslivet. En alltför stor skyddad arbetsmarknad, uppbyggd genom samhällets försorg, skulle dämpa arbetsgivarnas intresse att ge sysselsättning åt arbetshandikappade. Flera remissinstanser framhöll dock att det fanns människor som saknade förutsättningar att arbeta i vanliga företag och att det skyddade arbetet var det enda sysselsättningsalternativet för dessa. Flertalet remissinstanser delade utredningens uppfattning att man måste tillämpa en mycket vid definition av begreppet arbetshandikapp för att förhindra att vissa grupper utestängs från det skyddade arbetet.

3.2.3 Olika former av skyddad sysselsättning

Förslaget om att föra över kontorsarbetscentralerna till samma huvudman som verkstäderna för skyddat arbete fick ett blandat mottagande. *Landstingsförbundet* anslöt sig i princip till förslaget men fann att vissa skiljaktigheter förelåg mellan verksamheterna varför det ansågs erforderligt att få dessa frågor ytterligare belysta. Liknande synpunkter framfördes av *Malmö kommun*. *DHR* fann att det från driftsynpunkt var mycket som talade för att verkstäderna för skyddat arbete och kontorsarbetscentralerna lades under samma huvudman. *Västernorrlands läns landstingskommun* fann ett gemensamt huvudmannaskap önskvärt inte minst från planeringssynpunkt. Liknande synpunkter framfördes av *Arbetsvårdschefernas förening* och *länsarbetsnämnden i Älvsborgs län*, som också framhöll nödvändigheten av att löne- och anställningsvillkoren samordnades. *Stockholms läns landstingskommun* ansåg att ett gemensamt huvudmannaskap för de båda verksamhetsgrenarna skulle medföra mindre risk för konkurrens mellan verksamheterna och i övrigt leda till en länge önskad differentiering av det skyddade arbetet. *Länsarbetsnämnden i Malmöhus län* delade uppfattningen att motiven för statligt huvudmannaskap för kontorsarbetscentralerna inte var lika starka som tidigare och att de i vart fall uppvägdes av fördelarna med ett enhetligt huvudmannaskap för hela den skyddade verksamheten. Även *länsarbetsnämnden i Jämtlands län* tillstyrkte förslaget under förutsätt-

ning att det ändrade huvudmannaskapet inte skulle innebära någon inskränkning av nuvarande verksamhet vid kontorsarbetscentralerna.

Länsarbetsnämnden i Skaraborgs län ifrågasatte om inte förslagets genomförande måste ställas på framtiden med hänsyn till landstingens ekonomiska situation. *TCO* ansåg att arbetsmarknadsmyndigheterna under en övergångstid borde ha kvar möjligheterna att starta och driva kontorsarbetscentraler intill dess de kommunala huvudmännen lyckades åstadkomma den differentiering av arbetsuppgifterna för skyddat arbete som utredningen förutsåg och avstyrkte därför förslaget. Det gjorde också *Statens handikappråd*. *AMS* fann att tungt vägande skäl talade mot utredningens förslag. Styrelsen pekade här särskilt på det ansträngda ekonomiska läge som landstingskommunerna just då befann sig i. Huvudmännen för verkstäder för skyddat arbete ställde i stigande utsträckning den planerade utvidgningen av verksamheten på framtiden. Ett överförande av huvudmannaskapet för kontorsarbetscentralerna skulle därför medföra ytterligare nedskärningar av utbyggnadsplanerna. Som ett annat skäl anfördes att utvecklingen på arbetsmarknaden medfört att kvinnor och personer inom s. k. tjänstemannayrken i ökad grad drabbades av arbetslöshet. Det ansågs därför angeläget att inom arbetsmarknadspolitikens ram ha tillgång till ett sådant medel som kontorsarbetscentralerna. Liknande synpunkter anfördes av ett flertal länsarbetsnämnder. *Länsarbetsnämnden i Östergötlands län* anförde också att det fanns särskilda möjligheter att anpassa arbetet till de handikappades förutsättningar vid kontorsarbetscentralerna. Några länsarbetsnämnder framhöll särskilt att det dåvarande huvudmannaskapet för kontorsarbetscentralerna gjorde att anställningen av arbetstagare kunde ske förhållandevis snabbt och med administrativ enkelhet.

Utredningens synpunkter rörande samordning och avgränsning mellan skyddad sysselsättning och industriella beredskapsarbeten föranledde inte några särskilda synpunkter från remissinstanserna.

Förslagen i fråga om hemarbete kommenterades däremot. *LO* påtalade den organisatoriska splittring det innebar att arbetsmarknadsverket å ena sidan och kommerskollegium genom företagareföreningarna å den andra var för sig bedrev hemarbetsverksamhet. Organisationen erinrade om att den i sitt remissvar på glesbygdsutredningen framhållit att länsarbetsnämnderna och inte företagareföreningarna borde fått ansvaret för hela hemarbetsverksamheten. *LO* underströk på nytt vikten av att ansvaret för de sysselsättningsskapande åtgärderna inte splittrades. Liknande synpunkter anfördes av *Landstingsförbundet* och *Arbetsvårdschefernas förening*. *Malmö kommun* framhöll att det i Malmö inte fanns så starka skäl för att bygga ut hemarbetsverksamheten. Det ansågs bättre att i stället satsa på en utbyggnad av den s. k. dagcenterverksamheten.

Kommerskollegium erinrade om den erfarenhet som företagareför-

eningarna i skogslänen erhållit genom att svara för hemarbetet inom ramen för det s. k. glesbygdssstödet. *Västerbottens läns företagareförening* erinrade om att man föreslagit att verkstäderna för skyddat arbete i glesbygdskommunerna på lämpligt sätt borde integreras i hemarbetsverksamheten och utgöra lokala replipunkter för regionens stödtagare. *Jämtlands läns företagareförening* framhöll att det i länet fanns ett mycket gott samarbete mellan landstingskommunernas verkstäder för skyddat arbete och den med glesbygdssstöd finansierade hemarbetsverksamheten. Samarbetet innebar bl. a. att verkstäderna lade ut arbetsobjekt och svarade för kommunikationerna med hemarbetarna samt ombesörjde avsättningen av de färdiga produkterna.

Älvsbyns kommun framhöll nödvändigheten av en väl utbyggd hemarbetsverksamhet men underströk att lönesättningen inte borde understiga vad som gällde på den ordinarie marknaden. *AMS* ansåg att placering i hemarbete borde ske först sedan andra alternativ nogt prövats.

3.2.4 Verkstäder för skyddat arbete

Utredningens analyser rörande verksamhetens lönsamhet lämnades utan kommentarer från flertalet remissinstanser. *TCO* fann emellertid att de resultat som erhållits styrkte utredningens slutsats att driften vid verkstäderna var samhällsekonomiskt lönsam. *SHIO* fann det anmärkningsvärt att större ansträngningar inte gjorts för att utreda orsakerna till de avsevärda länsvisa skillnaderna i lönsamheten för verksamheten. *Arbetsvårdschefernas förening* ansåg att en anställning på verkstad för skyddat arbete ofta innebar direkta ekonomiska vinster för andra samhällsorgan som t. ex. socialvård och försäkringskassa. Samtidigt normaliserades tillvaron för den enskilde och hans familjesituation förbättrades. Liknande synpunkter framfördes av *länsarbetsnämnden i Kristianstads län*.

3.2.5 Yrkesinriktad habilitering av psykiskt utvecklingsstörda

FUB betonade att en del av de utvecklingsstörda bäst kommer till sin rätt på särskilda verkstäder eller verkstadsavdelningar, där arbetsledningen kan ta vederbörlig hänsyn till deras speciella inläringssvårigheter. *Socialstyrelsen* fann det angeläget att den s. k. normaliseringsprincipen tillämpades. Erfarenheterna visade emellertid att den bästa lösningen var att inrätta särskilda avdelningar vid företag för skyddat arbete dvs. en lokalmässig integrering.

AMS underströk utredningens synsätt att genom en mera metodiskt upplagd industriell arbetsterapi förbereda utvecklingsstörda för anställning i företag för skyddat arbete. Styrelsen delade också utredningens uppfattning att den mera vårdpräglade arbetsterapin lokalmässigt inte borde sammanföras med det produktionsinriktade verkstadsarbetet.

Kopparbergs läns landstingskommun ifrågasatte utredningens förslag

och betonade att det förelåg ett starkt intresse av samordning mellan olika vårdformer inom omsorgsverksamheten och en integrering mellan olika led i vårdkedjan. Det kunde därför diskuteras huruvida inte de särskilda verkstadsavdelningarna för utvecklingsstörda i stället borde förläggas i anslutning till sysselsättningshem. *Länsarbetsnämnden i Kristianstads län* ansåg att de nuvarande särskilda verkstäderna för utvecklingsstörda borde ombildas till dagcentra i den takt som möjligheterna till anställning vid reguljära verkstäder för skyddat arbete förbättrades.

3.2.6 Mål för skyddat arbete

LO betonade det skyddade arbetets rehabiliteringsuppgift. Ambitionen att sysselsätta också gravt handikappade måste vara hög. Liknande synpunkter framfördes av flera remissinstanser däribland *KF*, *socialstyrelsen* och *SÖ*. *AMS* menade att man i första hand borde använda sig av arbetsprövning och arbetsträning för yrkesinriktad rehabilitering. Ett mera systematiskt införande av en sådan verksamhet vid verkstäderna för skyddat arbete skulle inte bara försvåra möjligheterna att skapa goda rehabiliteringsbetingelser utan även medföra högre kostnader. Däremot borde det vara möjligt att använda sig av skyddat arbete som en förlängd träning för vissa grupper t. ex. psykiskt sjuka. *Arbetsvårdschefernas förening* och *länsarbetsnämnden i Gävleborgs län* anförde liknande synpunkter. Flera remissinstanser crinrade om den målkonflikt som ligger i uppfattningen att verkstäderna dels bör drivas enligt likartade förutsättningar som gäller för andra företag och dels bör tillgodose ett rehabiliteringsbehov. *Statens institut för företagsutveckling* menade att arbetsträningen borde effektiveras genom ett närmande till arbetsmarknadsutbildningen och att skyddat arbete främst borde inriktas på sådana personer som var i behov av sådant arbete under en längre tid. Även *socialstyrelsen* framhöll svårigheterna med att bedriva en yrkesinriktad rehabilitering vid verkstäderna. *Landstingsförbundet* delade i princip utredningens uppfattning om målet för verksamheten men menade att den inte var förankrad i verkligheten. Förbundet hänvisade bl. a. till att arbetsoförmåga var den vanligaste orsaken till att människor lämnade sina anställningar vid verkstäderna för skyddat arbete.

Utredningens uppfattning att skyddat arbete endast bör beredas personer med en viss minsta arbetsförmåga och att personer med en mycket nedsatt arbetsförmåga måste få sin sysselsättning ordnad på annat sätt kommenterades av flera remissinstanser. *AMS* crinrade om svårigheterna att bedöma en människas arbetsförmåga. Det kunde inte vara rimligt att låta en sådan bedömning helt avgöra om en person skulle beredas skyddat arbete eller inte. Hänsyn måste även tas till sociala och psykologiska skäl. Å andra sidan menade *AMS* att man borde försöka

få till stånd en gränsdragning mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och sådana åtgärder som på grund av sitt sysselsättnings terapeutiska syfte hörde hemma hos andra samhällsorgan. Enligt *socialstyrelsen* var det svårt att förvägra gravt handikappade med betydande nedsättning av arbetsförmågan tillträde till skyddat arbete så länge andra möjligheter till sysselsättning eller arbete saknades. Det var därför nödvändigt att se till att alternativa sysselsättningsformer skapades för dem som inte kunde få skyddat arbete. Liknande synpunkter framfördes av bl. a. *Östergötlands läns landstingskommun* som ansåg att kommunerna borde åta sig huvudmannaskapet för en sådan verksamhet. *LO* underströk att en placering på skyddad verkstad inte fick bli ett sätt för arbetsförmedlingen att lösa sysselsättningen för personer som blivit arbetslösa av i huvudsak arbetsmarknadsskäl. För detta ändamål borde i stället industriella beredskapsarbeten användas. Liknande synpunkter anfördes av bl. a. *SÖ*, *HCK*, *KF*, *Landstingsförbundet* samt *statens avtalsverk*. Enligt *socialstyrelsen* borde den medvetna strävan mot en öppen vård utan särlösningar, som då präglade utvecklingen av vårdinsatserna för alkoholmissbrukare, även gälla den arbetsmässiga rehabiliteringen. Att inrätta särskilda verkstäder för alkoholskadade så som utredningen diskuterat var enligt *socialstyrelsen* oförenligt med strävandena att öka toleransen i samhället mot personer med sociala problem. Några remissinstanser däribland *Östergötlands läns landstingskommun* menade att det fanns anledning att befara att särlösningar skulle innebära att personer med sociala och/eller psykiska arbetshinder skulle få sin situation ytterligare försvagad jämfört med de rent fysiskt handikappade. Arbetsvårdsföretagen borde i stället rusta sig för att kunna ge arbete också åt grupper med svåra sociala störningar. Liknande synpunkter framfördes av *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet*.

3.2.7 Huvudmannaskap

Remissinstansernas inställning i huvudmannaskapsfrågan gick starkt isär. *Riksrevisionsverket* fann således att ett landstingskommunalt huvudmannaskap dels torde underlätta en balanserad utveckling inom olika regioner och dels skapa förutsättningar för en bättre avvägning mellan skyddat arbete och övriga rehabiliteringsinsatser inom landstingskommunernas ansvarsområde. *Statskontoret* ansåg att utredningen redovisade starka motiv för statligt huvudmannaskap. I synnerhet fäste *statskontoret* vikt vid den skyddade verksamhetens samband med hela det arbetsmarknadspolitiska åtgärdssystem, som ansågs vara en statlig angelägenhet. *Statskontoret* stannade trots denna inställning för att tillstyrka utredningens förslag, nämligen att landstingskommunerna resp. de landstingsfria kommunerna skulle svara för huvudmannaskapet. Det som i första hand erfordrades var en ökad samordning mellan verkstäderna inom

varje landstingsområde. En sådan samordning kunde sannolikt lättare åstadkommas under ett landstingskommunalt än under ett statligt huvudmannaskap. Ett avgörande skäl för statskontorets tillstyrkan var att utredningsförslaget innebar en förbättring utan att en senare ändring av huvudmannaskapet låstes eller avsevärt försvårades.

HCK fann mot bakgrund av att arbetsvårdens resurser skulle samordnas med landstingskommunernas rehabiliteringsresurser att landstingen borde vara huvudmän för den skyddade verksamheten. Liknande synpunkter anfördes av *Östergötlands läns landstingskommun*. I sitt yttrande framhöll dock *HCK* att det inom handikapprörelsen även fanns andra åsikter företrädna i huvudmannaskapsfrågan. *Socialstyrelsen* framhöll att ett enhetligt huvudmannaskap skulle vara till fördel för verksamheten och att styrelsen därför ingenting hade att invända mot utredningens förslag. Styrelsen önskade dock framhålla att många skäl talade för ett statligt huvudmannaskap bl. a. att staten redan då betalade ca hälften av utgifterna för den skyddade verksamheten. *Socialstyrelsen* ville att möjligheterna att driva verksamheten i stiftelseform borde utredas ytterligare. *Malmö kommun* som även biträdde utredningens förslag fann starka skäl som talade för att verksamheten skulle drivas som ett kommunalt bolag.

Kommerskollegium, kriminalvårdsstyrelsen, KF, TCO, Älvsborgs läns landstingskommun samt *Arvika* och *Jönköpings kommuner* fann i enlighet med utredningens förslag landstingskommunerna vara de lämpligaste organisatoriska enheterna. *Jönköpings kommun* framhöll särskilt att riskerna för byråkratisering skulle bli mindre vid ett landstingskommunalt huvudmannaskap än vid ett statligt. Utredningens förslag tillstyrktes också av elva länsarbetsnämnder samt en handelskammare och en företagareförening. *DHR* anförde att en och samma huvudman borde svara för verksamheten i hela landet. Ett av staten och landstingskommunerna samägt bolag borde övervägas i det sammanhanget.

AMS delade utredningens uppfattning att ett mer enhetligt huvudmannaskap borde eftersträvas. Starka skäl talade för ett statligt huvudmannaskap. Detta borde emellertid ytterligare utredas. Därför biträdde styrelsen förslaget att huvudmannaskapet för verkstäderna för skyddat arbete tills vidare skulle åvila landstingskommunerna och de utanför landstingskommun stående kommunerna. *Länsarbetsnämnderna i Uppsala* och *Blekinge län* anförde i huvudsak samma motiv som *AMS*.

Arbetsvårdschefernas förening tog inte ställning i huvudmannaskapsfrågan men anförde att verksamhetsområdet för ett regionalt arbetsvårdsföretag inte borde vara mindre än ett landstingsområde. Oavsett huvudmannaskapet borde det finnas en särskild regional styrelse. *Kopparbergs läns landstingskommun* fann en fortsatt frivillighet önskvärd dvs. att möjligheter också gavs till ett kommunalt huvudmannaskap. Härvid åberopades den skyddade verksamhetens gynnsamma kostnads-

läge och omfattning i Kopparbergs län. Även *länsarbetsnämnderna i Jönköpings* och *Gävleborgs län* förordade fortsatt frivillighet. Om arbetsvården i första hand betraktades som en arbetsmarknadspolitisk och inte en vårdpolitisk fråga föreföll enligt *SHIO* ett statligt huvudmannaskap vara en rimlig lösning. Ett statligt huvudmannaskap skulle dessutom ge större möjlighet till samordning med näringslivet och näringslivsorganisationerna. Å andra sidan kunde man inte bortse från problem med den regionala anpassningen av insatserna, ökad byråkrati och minskad rörlighet i organisationen.

LO pekade på den mångfald av åtgärder som förekom i fråga om sysselsättningsskapande åtgärder och den risk för splittring i olika avseenden som kunde föreligga inte minst i konkurrenshänseende. Övervägande skäl talade därför för ett statligt huvudmannaskap. Då den skyddade sysselsättningen var att betrakta som en del av arbetsmarknadspolitiken, ansåg *LO* det lämpligt att *AMS* också fick ansvaret för denna verksamhet. Härigenom torde också möjligheterna till en jämn regional spridning av företagen förbättras. Det centrala ansvaret för verksamheten borde kompletteras med regionala organ knutna till länsarbetsnämnderna. Även *Svenska kommunförbundet* pekade på det utvidgade statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken bl. a. i fråga om arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten och halvskyddat arbete. Med hänsyn till detta ansågs det naturligt att även ansvaret för det skyddade arbetet åvilade staten. *Landstingsförbundet* anförde i huvudsak samma motiv som *Svenska kommunförbundet* för ett statligt huvudmannaskap. Förbundet framhöll därutöver bl. a. att dispositionsrätten över platserna enligt utredningens förslag även framgent skulle ligga kvar hos arbetsmarknadsmyndigheten. Det statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken borde i avvaktan på ett slutligt beslut om huvudmannaskapet komma till uttryck i att dåvarande huvudmän i princip erhöll full kostnadstäckning samt att staten medverkade till att företagen erhöll tillräckliga produktionsuppgifter. Konkurrensförhållandet mellan industriella beredskapsarbeten, kontorsarbetscentraler och verkstäder för skyddat arbete kunde inte accepteras i framtiden.

Statens handikappråd anförde att staten genom länsarbetsnämnderna redan hade en väl förgrenad organisation med grundlig kännedom om resp. regions arbetsmarknadsmässiga förutsättningar och särdrag. Enligt rådets mening borde man närmare granska möjligheterna att inom ramen för ett statligt huvudmannaskap skapa den önskvärda regionala förankringen genom att utnyttja länsarbetsnämndernas sakkunskap. Beträffande samordningen med landstingskommunernas övriga rehabiliteringsuppgifter var det enligt rådets mening ännu viktigare att få den klara anknytning till den ordinarie arbetsmarknaden som ett statligt huvudmannaskap med ett utnyttjande av länsarbetsnämndernas sakkunskap skulle medföra. Ett statligt huvudmannaskap skulle också genom en ansamling

och samordning av resurserna ge större möjligheter att skapa bärkraftiga arbetsvårdsföretag inom ekonomiskt svaga regioner.

Även *landstingskommunerna i Stockholms och Blekinge län* samt *länsarbetsnämnden i Västernorrlands län* förordade ett statligt huvumannaskap.

3.2.8 Driften av företag för skyddat arbete — några synpunkter

Fleralet remissinstanser, däribland *LO*, *TCO*, *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet* tillstyrkte eller lämnade utan erinran utredningens synpunkter att det långsiktiga rehabiliteringsmålet måste tillåtas dominera över det mera kortsiktiga målet att erhålla ett gott driftresultat samt att verkstäderna borde ha en differentierad tillverkning även om detta inte alltid var rationellt från produktionssynpunkt. Fleralet remissinstanser ansåg också i likhet med utredningen, att dispositionsrätten över platserna i skyddat arbete måste ligga kvar hos arbetsmarknadsmyndigheterna.

3.2.9 Lokalisering av företag för skyddat arbete

Utredningens förslag till modell för lokalisering av arbetsvårdsföretag, filialföretag och hemarbete liksom synpunkten att alla arbetshandikappade borde få likartad tillgång till skyddat arbete oavsett bostadsort tillstyrktes av så gott som samtliga remissinstanser.

3.2.10 Central samordning

AMS underströk behovet av en samordning i bl. a. produktions- och marknadsföringsfrågor och tillstyrkte utredningens förslag om ett centralt samordningsorgan. *Landstingsförbundet* ansåg också att den rådande utvecklingen medförde krav på en ökad samordning. Förbundet fann det naturligt att den som ålades huvudmannaskapet även skulle utreda förutsättningarna och formerna för den centrala samordningen. Även *kriminalvårdsstyrelsen* anslöt sig till utredningens förslag.

Kopparbergs läns landstingskommun avstyrkte däremot som enda remissinstans utredningens förslag i fråga om det centrala samordningsorganet. Man befarade att de administrativa kostnaderna inte skulle komma att uppvägas av de fördelar den tänkta samordningen kunde ge.

Länsarbetsnämnden i Blekinge län ansåg det viktigt att verkstäderna för skyddat arbete var knutna till arbetsmarknadsverket för att detta bl. a. skulle kunna påverka produktionens anpassning till arbetskraftens sammansättning.

Beträffande utredningens synpunkter i fråga om samråd på det regionala planet underströk *Företagareföreningarnas förbund* och ett antal företagareföreningar utredningens uttalande att även företagareföreningarna borde engageras i detta samarbete.

4 Betänkandet Organisation för skyddat arbete (SOU 1975: 82)

4.1 Utredningen

4.1.1 Syftet med skyddat arbete — några ställningstaganden

Det angavs i direktiven att kommitténs bedömningar angående organisation och huvudmannaskap för den skyddade verksamheten skulle utgå från vad utredningen rörande den skyddade sysselsättningen anförde om verksamhetens syfte och inriktning. Där betonades det skyddade arbetets rehabiliterande uppgifter. Kommittén understryker emellertid att skyddat arbete samtidigt är enda möjligheten till sysselsättning och bättre ekonomiska förhållanden för många människor. Kommittén sammanfattar sina ställningstaganden beträffande verksamhetens syfte och inriktning på följande sätt:

- Med arbetshandikappad skall förstås en person, som p. g. a. ett fysiskt, intellektuellt, socialmedicinskt och/eller psykiskt arbetshinder har eller väntas få svårigheter att erhålla eller behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.
- Skyddat arbete skall syfta till att erbjuda arbetshandikappade sysselsättning och därigenom på längre sikt förbättra deras möjligheter att få och behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Personer som är arbetslösa av renodlade arbetsmarknadsskäl bör få sin sysselsättning ordnad inom ramen för andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.
- Innan en skyddad anställning aktualiseras bör alla arbetsmarknadspolitiska och rehabiliterande åtgärder som kan stärka den arbetshandikappades möjligheter att få och behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden övervägas och i tillämpliga fall prövas. En anställning vid ett arbetsvårdsföretag bör därför innebära att arbetsförmedlingen för tillfället utesluter möjligheten till annat arbete. Skyddat arbete skall ses som ersättning för en anställning som den arbetshandikappade inte kunnat få eller behålla på den reguljära arbetsmarknaden och därmed också betraktas som ett led i den yrkesmässiga rehabiliteringen. Skyddat arbete skall därför bedrivas så att det jämsides med sysselsättning och försörjning ger den arbetshandikappade tillfälle att ta till vara och så långt möjligt förbättra sin arbetsförmåga. Detta bör innebära att en person skall lämna sin anställning så snart han eller hon kan få och klara av ett annat arbete.
- Då skyddat arbete syftar till att erbjuda den arbetshandikappade en på produktion inriktad sysselsättning måste en viss minsta arbetsförmåga ställas som villkor för anställning. Eftersom arbetsförmåga är ett relativt begrepp som varierar med arbetsuppgifter, mättdpunkt etc., kan denna minsta arbetsförmåga aldrig anges exakt.
- Sysselsättning av terapeutisk natur bör inte tillgodoses genom skyddat arbete utan ingå i den sociala omvården.

4.1.2 Den skyddade sysselsättningens dimensionering

Den satsning på förebyggande åtgärder och insatser för att inlemma så många som möjligt i det reguljära arbetslivet som följer av den nya

arbetslagstiftningen liksom övriga åtgärder med samma syfte — inte minst utbyggnaden av halvskyddad verksamhet — kommer enligt kommittén att minska behovet av nya skyddade platser. Personer som annars skulle ha anvisats anställning i ett arbetsvårdsföretag bör bl. a. genom anpassningsgruppernas insatser i ökad utsträckning kunna beredas arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Kommittén ser det därför inte som nödvändigt eller ens önskvärt med en sådan kraftig expansion av verksamheten som tidigare ansågs behövlig. Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen uppskattade behovet till ca 50 000 varav ca 30 000 avsåg platser i verkstäder för skyddat arbete och hemarbete. Om en sådan utbyggnad kommit till stånd hade det inneburit en fördubbling av platsantalet. Kommittén bedömer emellertid nuvarande resurser som otillräckliga för att fullt ut motsvara kraven på rehabilitering och sysselsättning inom alla landstingsområden. Kommittén förslår därför att den fortsatta utbyggnaden inriktas på att i första hand utjämna den regionala platsfördelningen så att likartade möjligheter till anställning uppnås i alla delar av landet. Kommittén beräknar ett sådant utbyggnadsbehov till storleksordningen 5 000 platser.

4.1.3 Samordning mellan olika industriella former av skyddat arbete

Kontorsarbetscentralernas tillkomst kan ses som en konsekvens av en tidigare ensidig produktionsinriktning vid de kommunala arbetsvårdsföretagen. Genom utvecklingen mot marknadsmässig debitering av arbeten utförda vid centralerna och införandet av kontorsserviceenheter vid verkstäder för skyddat arbete har dessa båda verksamhetsformer dock kommit att bli identiskt lika.

Det ursprungliga syftet med *industriella beredskapsarbeten*, dvs. tillfälliga insatser i samband med företagsnedläggelser, har endast delvis varit bestämmande vid etableringar eller utvidgningar under senare år. Den successiva övergång från kortsiktiga insatser till mer varaktig verksamhet är en följd av olika omständigheter.

En sådan omständighet är att start och avveckling av verkstäder som regel inte kan ske i nära anslutning till konjunkturförändringarna. Starttiden från beslut till full drift uppgår ofta till mellan ett halvt och ett helt år. Avvecklingstiden är nästan alltid lika lång. En annan omständighet är att det industriella beredskapsarbetet med tiden tenderar att få en sammansättning av arbetskraften som alltmer liknar den som finns vid verkstäder för skyddat arbete. Detta beror på att arbetsförmedlingens möjligheter till omplacering av arbetstagare är sämst för äldre och personer med arbetshinder. Då fullt arbetsföra personer vid ett beredskapsarbete på nytt får arbete på den regulära arbetsmarknaden, finns det i regel på den ort där beredskapsarbetet är beläget — ofta även i goda konjunkturer — svårplacerad arbetskraft som fyller upp de ledigblivna platserna. I dessa fall får industriella beredskapsarbeten samma syfte och inriktning som skyddat arbete.

Det regionalpolitiskt motiverade hemarbete som bedrivs under industriverkets tillsyn tillkom för att stärka möjligheterna för personer bosatta i utpräglade glesbygdsområden att få sysselsättning. På flera håll har verksamheten därvid kommit att utgöra ersättning för det kommunala hemanarbetet för arbetshandikappade.

Eftersom de beskrivna åtgärderna fått samma syfte som verkstäderna för skyddat arbete har för de arbetshandikappade, finns det enligt kommittén inte längre något som motiverar en fortsatt uppdelning av verksamheten på olika huvudmän och organisationsformer.

Splittringen av huvudmannaskapet för den skyddade verksamheten har bl. a. lett till oklarhet om vem som i första hand skall svara för de arbetshandikappades behov av skyddat arbete. Detta har hämmat utbyggnadstakten på många håll med en påtaglig regional obalans som följd. Splittringen har också bidragit till att totalt sett försämra det ekonomiska utfallet av verksamheten. De enskilda huvudmännen kan t. ex. inte ensamma bygga upp en slagkraftig försäljnings- och marknadsföringsorganisation. Samhället drar på sig högre kostnader än nödvändigt också därför att man inte nu kan utnyttja de samlade resurserna utan i stället tvingas bygga upp dubbla resurser och organisationer för samma ändamål.

Kommittén slår fast behovet av att driva verksamheten i sådana former att den kan erbjuda arbetshandikappade likartade möjligheter till skyddat arbete oavsett bostadsort. Som en andra utgångspunkt för sitt ställningstagande anger kommittén nödvändigheten av att inom ramen för det övergripande målet för skyddat arbete söka skapa gynnsammare villkor för ett bättre företagsekonomiskt utfall av produktionen. För att åstadkomma detta föreslår kommittén att allt skyddat arbete samordnas i en och samma företagsbildning.

I denna företagsbildning föreslås ingå samtliga verkstäder för skyddat arbete som drivs av kommuner och landstingskommuner — inkl. de särskilda verkstäderna för utvecklingsstörda och hemarbete — samtliga kontorsarbetscentraler, flertalet industriella beredskapsarbeten samt stora delar av det hemarbete som drivs i industriverkets regi. Beträffande de två sistnämnda verksamheterna uppkommer vissa gränsdragningsproblem.

Sålunda finns det bland de projekt som stöds av industriverket småföretag som fått del av det särskilda glesbygdsstödet för hemarbete utan att de sysselsatt hemanarbetare i ordets egentliga betydelse. Dessa företag bör inte inordnas i den föreslagna företagsutbildningen. Principiellt sett finns det f. n. tre former av industriella beredskapsarbeten. Ett fåtal, företrädesvis i Norrbottens län, drivs som permanenta industrier etablerade av sysselsättningskäl, som närmast får anses vara av regionalpolitisk natur. Dessa företag bör inte ingå i den föreslagna organisationen. Andra har kvar sitt ursprungliga syfte att ge arbetsförmedlingen rådrum att ordna sysselsättningen för de anställda på annat sätt. Slutligen finns

det industriella beredskapsarbeten som fått karaktär av företag för skyddat arbete. Dessa beredskapsarbeten skall enligt kommitténs förslag samordnas med den övriga skyddade sysselsättningen och drivas i samma former som övriga arbetsvårdsföretag. Avgränsningsproblemen bör utredas av den i det följande föreslagna organisationsutredningen och industriverket resp. AMS gemensamt. På grundval av deras bedömningar får sedan övervägas vilka av nuvarande hemarbeten resp. beredskapsarbeten som bör ingå i den nya företagsbildningen.

Kommitténs förslag får också konsekvenser för verksamheten vid de verkstäder för skyddat arbete som f. n. bedrivs av vissa ideella organisationer. Det gäller bl. a. formerna för bidragsgivning och lokalt samarbete mellan berörda verkstäder och andra arbetsvårdsföretag. Detta förutsätter överläggningar med berörda organisationer.

4.1.4 Företagsform

En fråga såväl de anställdas som samhällets synpunkt väl fungerande verksamhet förutsätter en utvecklad långsiktplanering både beträffande den egentliga affärsverksamheten och i fråga om personal m. m. Det krävs också en god samordning på såväl regional nivå som riksnivå och en utvecklad samverkan på längre sikt med andra företag och industrikoncerner, t. ex. genom långtidskontrakt om produktions-samarbete, lego-tillverkning etc.

Arbetsvårdsföretagens möjligheter att agera med den grad av affärs-mässighet som behövs för att kunna anpassa verksamheten till rådande marknadsförhållanden är f. n. begränsade beroende på arbetsvårdshuvud-männens offentliga ställning. Arbetsvårdsföretagen är t. ex. inordnade i en offentlig beslutsprocess, som byggts upp för att tillgodose helt andra ändamål än de som gäller vid producerande företag. Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet medger andra företag i princip full insyn i det material som ligger till grund för arbetsvårdsföretagens pris-sättning. Arbetsvårdsföretagen är skyldiga att följa den statliga upp-handlingskungörelsen eller motsvarande kommunala reglementen. Detta innebär att anbuds-förfarande i de flesta fall måste tillämpas och lägsta anbud i princip antas, t. ex. vid inköp av inventarier och råvaror. Andra företag förhandlar med leverantörerna om priserna vilket gör det möjligt att sluta mer förmånliga uppgörelser.

Andra olägenheter med myndighetsformen följer av att arbetsvårds-företagen nu tvingas tillämpa ett bokförings- och redovisningssystem, som i första hand är anpassat till offentliga myndigheters speciella krav på ekonomisk redovisning.

Anställningsförfarande och löneformer inom den offentliga förvaltningen svarar inte mot de förutsättningar som normalt råder vid produktion-företag. Detta innebär klara nackdelar vid rekrytering av administra-

tiv och arbetsledande personal i konkurrens med det enskilda näringslivet.

Påtagliga svårigheter möter dessutom i förhandlingsarbetet därför att den förhandlingsordning som gäller vid offentliga förvaltningar inte är anpassad för förhållandena vid industriell verksamhet.

Det skulle därför vara till fördel, anser kommittén, om arbetsvårdsföretagen bröts ur den offentliga förvaltningsadministrationen, och i stället drevs i friare företagsformer. Kommittén diskuterar två alternativa företagsformer, nämligen aktiebolag och stiftelse.

Fördelen med dessa bägge företagsformer är att författningar och föreskrifter, som gäller myndigheter och som kan vara till nackdel för det affärsmässiga, inte är tillämpliga på offentligt ägda bolag eller stiftelser. Det gäller t. ex. bestämmelser om upphandling, försäljning och förvaltning av egendom samt offentlighet och sekretess i fråga om affärshandlingar.

Aktiebolagsformen passar å andra sidan endast för verksamhet som syftar till full kostnadstäckning eller överskott. Går verksamheten däremot hela tiden med förlust måste, då viss del av aktiekapitalet förbrukats, tvångslikvidation ske eller nytt kapital tillföras bolaget.

Bestämmelser som reglerar förmögenhetens storlek eller förhållandet mellan eget och främmande kapital finns däremot inte beträffande stiftelser. Eventuella förluster kan därför i efterhand täckas med externa medel utan att stiftelsen behöver träda i likvidation. Eftersom arbetsvårdsföretagen ställer krav på betydande tillskott av allmänna medel är detta ett avgörande motiv för att välja stiftelseformen. Detaljerade lagbestämmelser för förvaltning av stiftelser liknande dem som finns beträffande aktiebolag saknas. Detta innebär sämre förutsättningar för allmänheten och förtroendevalda att följa verksamheten. Stiftelseformen förutsätter därför att stiftelsebildarna skriver in lämpliga regler i stiftelsestadgarna som tillgodoser krav på offentligt inflytande och betryggande förvaltning. Detta torde kunna ske utan att de affärsmässiga förutsättningarna påverkas negativt.

Kommittén föreslår att ett enhetligt huvudmannaskap för verksamheten förverkligas inom ramen för offentligt ägda stiftelser. För att tillgodose samhällets krav på inflytande och kontroll av verksamheten föreslås vidare att ett representantskap med bl. a. förtroendevalda knyts till organisationen.

4.1.5 Huvudmannaskap

Kommittén utesluter möjligheten att föreslå ett renodlat landstingskommunalt huvudmannaskap eftersom ett sådant tidigare tillbakavisats av en bred remissopinion.

Kommittén diskuterar även möjligheten att föra över den skyddade verksamheten till AB Statsföretag eller dess dotterföretag Svenska etable-

ringsaktiebolaget (Svetab). Kommittén erinrar om att dessa företag drivs under liknande förutsättningar som gäller inom den enskilda företags-samheten dvs. med krav på lönsamhet. Skyddat arbete däremot är tillskapat av arbetsmarknadspolitiska och sociala välfärdsmotiv för att rehabilitera och sysselsätta människor som p. g. a. arbetshinder inte kunnat få eller behålla en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Skyddad verksamhet skall därför ses i ett brett samhällsekonomiskt sammanhang och dess kostnader och resultat vägas mot det värde arbetet har för den enskilde samt de alternativa utgifter i form av pensioner, sjukförsäkring, arbetslöshetsunderstöd etc. som samhället annars skulle haft för de anställda. Ett alternativ som skulle innebära att den skyddade verksamheten inordnades i AB Statsföretag eller Svetab, mot att staten tillsköt skattemedel för att täcka underskott i verksamheten, är därför inte lämpligt med hänsyn till dessa bolags mål.

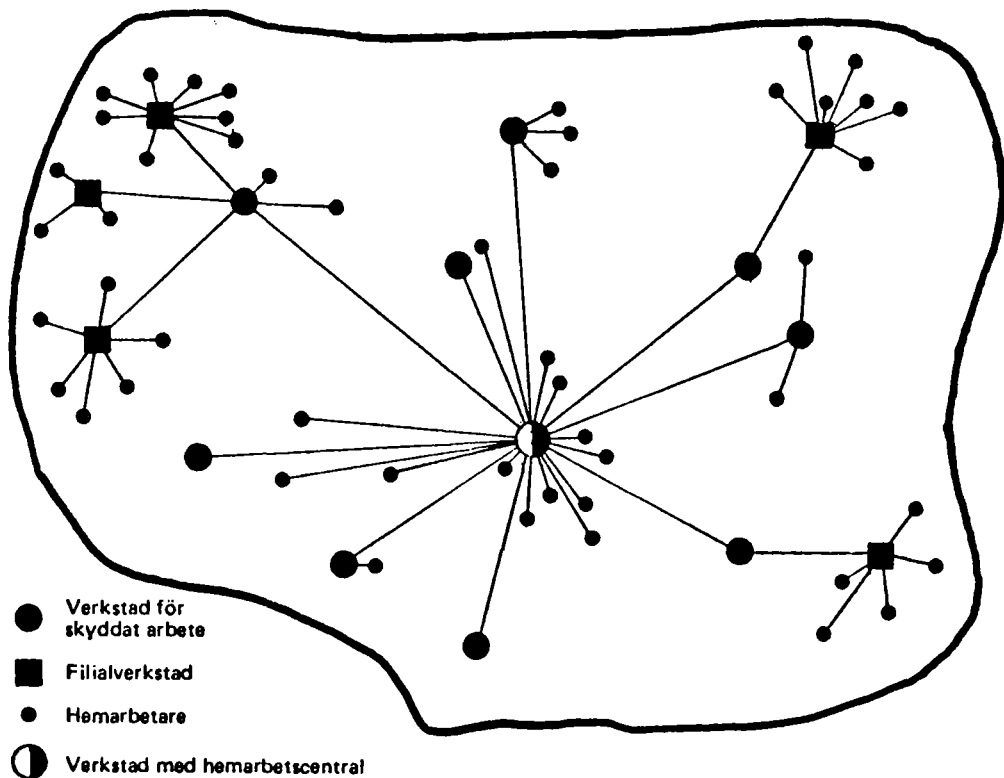
Kommitténs slutsats blir därför att samhället i stället bör skapa en särskild organisation med uppgift att rehabilitera och sysselsätta arbets-handikappade och vars verksamhet förutsätter tillskott av medel från samhället. Kommittén anger tre utgångspunkter för val av huvudmannas-kap för en sådan organisation. För det första har staten som huvudansvarig för arbetsmarknadspolitiken och landstingskommunerna som huvudansvariga för omsorg om och rehabilitering av handikappade ett gemensamt ansvar för att trygga arbetshindrades behov av skyddat arbete. För det andra så förverkligas detta ansvar bäst genom en regional och lokal anknäpning av arbetsvårdsföretagen som möjliggör ett nära samarbete mellan alla berörda intressenter i verksamheten t. ex. arbetsförmedling, försäkringskassa, sjukvård, medicinsk rehabilitering, socialvård samt det regionala och lokala näringslivet. För det tredje så måste en ny organisation för skyddat arbete kunna ta tillvara de driftekonomiska fördelar som följer på en samordning av produktion och försäljning vid arbetsvårdsföretag inom en och samma region.

Kommittén föreslår därför att staten tillsammans med landstingskommunerna bildar regionala stiftelser för skyddad verksamhet inom varje landstingsområde. De landstingsfria kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland skall härvid jämställas med landstingskommun och landstingsområde.

4.1.6 Regional organisation

I betänkandet Skyddat arbete skisseras en modell för lokalisering av skyddat arbete inom ett landstingsområde. Modellen bör enligt kommittén läggas till grund för den regionala organisationen. Den har som mål att åstadkomma likartade möjligheter till sysselsättning för arbetshandikappade oavsett bostadsort. Detta förutsätts ske genom att skyddat arbete anordnas i tre olika verksamhetsformer, nämligen arbetsvårdsföretag, filialer till dessa och hemarbete.

Modell för regional organisation



Arbetsvårdsföretagen skall enligt modellen lokaliseras till orter, där behoven är och väntas förbli så stora att sådana företag kan drivas med hänsyn till krav på rationell produktion och samhällsekonomi. Antal företag får därvid bestämmas av befolkningsunderlag och tätortsstruktur. Vidare förutsätts att produktionsprogrammet breddas så att en spridning av företagen kan åstadkommas genom att även mindre enheter kan drivas.

I modellen föreslås s. k. filialföretag på orter, som saknar tillräckligt befolkningsunderlag eller vars befolkningsutveckling är sådan att det inte bedöms vara samhällsekonomiskt motiverat att göra så stora investeringar som permanenta arbetsvårdsföretag förutsätter. Sådana verkstadsenheter förutsätts få en temporär prägel och kunna anordnas i befintliga lokaler. Kommittén förordar i det här sammanhanget en ökad satsning på filialföretag i utpräglade glesbygder som ersättning för det traditionella hemarbetet.

Varje regional stiftelse bör ledas av en styrelse utsedd av regeringen för en tid av tre år. Antalet ledamöter bör inte överstiga elva. Det lägsta antalet bör vara sju. Jämte dessa bör motsvarande antal suppleanter utses. Ordförandena bör utses av regeringen. Förutom staten, lands-

tingskommunerna och de anställda bör det regionala näringslivet finnas företrätt i styrelsen. Det bör ankomma på styrelserna att utse verkställande tjänsteman. Förvaltning och räkenskaper skall varje år granskas av tre revisorer. Två av dessa, varav en auktoriserad, bör utses av regeringen. Den tredje bör tillsättas av resp. landstingskommun.

Kommittén förutsätter vidare att de anställda bereds möjligheter till betryggande insyn i stiftelsernas förvaltning. Former för detta bör senare övervägas av den nya företagsbildningen och de fackliga organisationerna.

Till den regionala ledningen bör även höra en administrativ funktion. Utformningen av stiftelsernas administrativa ledningsfunktioner bör med hänsyn till de skilda regionala förutsättningarna för verksamheten ankomma på den i det följande föreslagna organisationsutredningen och regionala arbetsgrupper. Som utgångspunkt för arbetet med detaljorganisationen bör gälla att det regionalt skall finnas resurser som svarar mot sådana funktioner som personal, ekonomi, budget, inköp, produktion och marknadsföring.

Liksom hittills bör också i den nya organisationen gälla att arbetsförmedlingarna i samråd med arbetsvårdsföretagen anvisar arbetssökande skyddat arbete.

Huvudmännens arbetsvårdsförvaltningar svarar på många håll för arbetsanskaffning till den terapiverksamhet som bedrivs vid sjukhus och andra vårdinstitutioner inom huvudmännens ansvarsområde. För att arbetsanskaffningen till sådana institutioner inom ett län inte skall splittras och onödigt fördyras föreslår kommittén att man regionalt försöker träffa överenskommelser enligt vilka stiftelsen övertar ansvaret för denna uppgift.

Med tanke på det skyddade arbetets rehabiliterande funktion understryker kommittén vikten av ett nära samarbete med vårdinstitutioner och sociala myndigheter på det lokala planet. Goda kontakter med den kommunala socialvården krävs, som bör svara för erforderliga socialkurativa insatser på företagen och med sjukvårdsorganisationen. Vidare skulle ett samarbete med det lokala näringslivet underlätta arbetsvårdsföretagens arbetsanskaffning särskilt i de fall deras naturliga marknad främst är inriktad på den egna regionen. Kommittén ser ett ökat lokalt ansvarstagande också som en möjlighet att stärka de anställdas delaktighet i verksamheten.

Kommittén har därför övervägt olika former för lokal representation vid företagen med företrädare för bl. a. arbetsförmedling, försäkringskassa, kommun, ortens näringsliv och de anställda. Då de regionala förutsättningarna för verksamheten är olika har kommittén dock inte ansett sig böra ta ställning till formerna för det lokala samarbetet. Detta föreslås i stället ankomma på de regionala styrelserna då dessa prövar fördelningen av ansvar och befogenheter i övrigt mellan den regionala led-

ningen och de lokala företagen. Huvudprincipen bör därvid vara att beslutsnivåerna skall begränsas och besluten läggas så nära verkställaren av beslutet som möjligt.

4.1.7 Central organisation

Kommittén föreslår att en central stiftelse inrättas för att samordna verksamheten vid de föreslagna regionala stiftelserna och bistå dessa med service av olika slag. Ett centralt marknadsorgan för ett branschmässigt produktionssamarbete mellan de regionala stiftelserna skulle avsevärt förbättra de lokala företagens ställning på marknaden genom att göra dem mindre beroende av utomstående företag och försäljningsorganisationer. Gemensamma resurser för en samordnad försäljning av den skyddade verksamhetens produktion skulle vara till gagn också för arbetsvårdsföretagens möjligheter att hävda sig på exportmarknaden.

En ny organisation för skyddad verksamhet förutsätter dessutom att vissa administrativa och rådgivande funktioner, som f. n. åvilar AMS och kommunförbunden, förs över till ett centralt organ i den nya organisationen. Här avses bl. a. kommunförbundens och AMS förhandlingsfunktioner för berörda verksamheter. Det gäller också den medverkan från AMS sida som består av råd och anvisningar vid uppförande, utrustning och drift av verkstäder för skyddat arbete och kontorsarbetscentraler. Eftersom industriella beredskapsarbeten berörs av förändringarna blir det även aktuellt att föra över uppgifter från AMS industrienhet.

Den centrala stiftelsen bör få en framträdande roll vid planering av nya företag. Planeringen föreslås ske i nära samarbete med AMS. I planeringsfunktionen bör vidare ingå service och rådgivning till de regionala stiftelserna när det gäller verkstadslokalernas utformning, inköp av maskiner m. m. De regionala stiftelserna bör vidare kunna få hjälp med marknadsanalyser och försäljningsprognoser. Det otillräckligt utbyggda samarbetet mellan arbetsvårdsföretagen leder ofta till att de tvingas avböja offerter som överstiger den egna produktionskapaciteten. Ett centralt marknadsorgan bör därför kunna samordna anbudsgivningen så att större tillverkningsorder kan delas upp på flera regionala stiftelser. Detta torde stärka arbetsvårdsföretagens utsikter att få en lämplig produktion såväl från arbetsvårdssynpunkt som med hänsyn till driftresultatet. Det skulle bli möjligt för företagen att åtaga sig större offentliga beställningar, vilket bl. a. skulle underlätta marknadsföringen.

I en central marknadsfunktion bör vidare ingå att biträda de regionala stiftelserna vid upprättandet av samarbetsavtal t. ex. mellan två eller flera stiftelser eller mellan en stiftelse och utomstående företag. Likaså bör den centrala stiftelsen medverka med allmän affärsjuridisk rådgivning bl. a. i samband med exportaffärer.

Kommittén har funnit att ett beslut om obligatorisk skyldighet för statliga myndigheter och organisationer att upplysa arbetsvårdsföretagen

om statliga beställningar skulle förbättra företagens marknadsöverblick och förenkla deras marknadsföring. Kommittén föreslår därför att statliga myndigheters och organisationers informationsskyldighet som i dag endast gäller kriminalvårdens verkstäder utsträcks till att omfatta även arbetsvårdsföretagen. Det bör därvid ankomma på den centrala stiftelsen att svara för kontakter med statliga beställare och vid behov samordna de regionala stiftelsernas anbudsgivning.

Kommittén föreslår att de regionala stiftelserna på uppdrag av AMS skall kunna åtaga sig driften av industriella beredskapsarbeten som har tillfällig karaktär. Etablering av sådana beredskapsarbeten måste ske med kort varsel. Detta förutsätter att en produktreserv hålls i beredskap. Att så sker bör ankomma på den centrala stiftelsen.

Kommittén har i likhet med flera andra utredningar funnit fördelar med samordnade inköp av råvaror, utrustning och andra gemensamma förnödenheter. Det bör därför vara en uppgift för den centrala stiftelsen att biträda de regionala stiftelserna vid inköpsplanering.

Arbetsvårdsföretagens kraftigt försämrade driftresultat gör att kostnadsutvecklingen måste ägnas särskild uppmärksamhet. Den centrala stiftelsen bör därför ha resurser för att kunna biträda de regionala stiftelserna med bl. a. resultat- och bokslutsanalyser. Stiftelsen bör vidare medverka vid utformningen av allmänt gällande principer för kalkylering och prissättning. Huvudprincipen skall därvid vara att all prissättning skall grundas på marknadsmässiga bedömningar.

Skyddat arbete har kommit till av arbetsmarknadspolitiska skäl och sociala välfärdsmotiv. Stor vikt bör läggas på en god personalpolitik innefattande medinflytande frågor, arbetsmiljö, företagshälsovård, personalvård, ergonomi m. m. Den centrala stiftelsens ansvar i detta avseende bör endast omfatta en medverkan så att personalfunktionerna får en likvärdig utformning hos samtliga regionala stiftelser.

Kommittén föreslår att den centrala stiftelsen skall överta ansvaret för personalutbildningen och den fortsatta utbildningsplaneringen från AMS och kommunförbunden.

Löne- och anställningsförmånerna är olika vid kontorscentraler, industriella beredskapsarbeten och verkstäder för skyddat arbete. Anställningsvillkoren för hemarbetare är ännu inte reglerade i avtal. En ny organisation, som inrymmer samtliga aktuella verksamheter, torde förutsetta en mer enhetlig förhandlingsordning än den som gäller f. n. Kommittén föreslår därför att den centrala stiftelsen får i uppdrag att på de regionala stiftelsernas vägnar sluta kollektivavtal med berörda fackliga organisationer. Kommittén förutsätter att även de hemarbetare som kommer att sysselsättas inom företaget får sina löne- och anställningsförmåner reglerade i avtal.

Den centrala stiftelsen bör ledas av en styrelse utsedd av regeringen för en tid av tre år. Antalet ledamöter bör inte överstiga sju jämte lika

många suppleanter. Ordföranden bör utses av regeringen. Förutom staten och landstingskommunerna bör de anställda samt näringslivet finnas företrädare i styrelsen. Representation från näringslivet torde vara värdefull bl. a. med hänsyn till att gjorda erfarenheter på de produktionsmässiga och tekniska områdena på så sätt kan komma den skyddade verksamheten till del. Styrelsen bör utse en verkställande tjänsteman. Förvaltning och räkenskaper skall årligen granskas av tre revisorer. Två revisorer, varav en skall vara auktoriserad, bör utses av regeringen. Landstingskommunerna bör utse den tredje.

För att stärka den offentliga insynen i verksamheten föreslås ett representantskap knutet till den centrala stiftelsen. Detta bör utses av regeringen och bestå av tio ledamöter vardera från riksdagen, landstingskommunerna och de anställda. Landstingskommunernas och de anställdas företrädare bör utses på förslag av Landstingsförbundet resp. berörda fackliga organisationer. Ordföranden bör tillsättas av regeringen.

4.1.8 Finansiering

Skyddad verksamhet förutsätter tillskott av kapital från samhället. Detta sker *l. n. dels i form av egna anslag från huvudmännen, dels via statliga och kommunala bidrag.*

Sålunda utgår statsbidrag till anordnande och drift av verkstäder för skyddat arbete. Anordningsbidrag utgår dels för lokaler och dels för anskaffning av första uppsättningen maskiner jämte annan likvärdig utrustning. Bidrag till driften avser löner, råvaror, hyror m. m. I viss utsträckning utgår även kommunala bidrag från annan än huvudmannen, dvs. landstingsbidrag i län med kommunalt huvudmannaskap och tvärtom.

I tabell 1 redovisas det sammanlagda resursutnyttjandet under år 1974. Samtliga aktuella verksamheter ingår utom industriverkets hemarbete. Uppgifterna bygger på AMS officiella redovisning. Beträffande kontorsarbetscentraler och industriella beredskapsarbeten har uppgifterna beräknats som ett årsgenomsnitt för budgetåren 1973/74 och 1974/75.

Kommittén har inte kostnadsberäknat sina förslag utan redovisar endast översiktligt några konsekvenser i kostnadshänseende som följer på ett eventuellt genomförande av förslagen.

Kommitténs förslag om en administrativ ledningsfunktion på central nivå och inom varje regional stiftelse kan komma att ställa krav på resurser som inte finns i nuvarande organisation. Hur stort behovet kan vara är möjligt att bedöma först då förslag till detaljorganisation föreligger. Å ena sidan torde den föreslagna organisationen i vissa fall innebära att sådana resurser frigörs från kommunala arbetsvårdsföretag och kan tillföras den nya regionala ledningen. Å andra sidan föreslås att vissa ledningsuppgifter, som i dag sköts centralt, i fortsättningen skall

Tabell 1 Skyddad verksamhet¹ — resursutnyttjande under år 1974 (mkr)

	Omsätt- ning	Drift- under- skott	Varav		Investe- ringar	Varav	
			Statens andel	Kommun- ernas andel		Statens andel	Kommun- ernas andel
Verkstäder för skyddat arbete inkl. hemarbete	740,0	347,4	90,8	256,6	66,3 ¹	24,1	42,2
Industriella beredskapsarbeten	147,4	62,7	62,7		21,7 ²	21,7	
Kontorsarbetscentraler	63,8	43,6	43,6		1,8	1,8	
Totalt	951,2	453,7	197,1	256,6	89,8	47,6	42,2

Anm. AMS kostnader för central administration av arbetsvårdsföretag och industriella beredskapsarbeten har för år 1974 beräknats till ca 5,0 milj. kr. Dessa kostnader ingår inte i de belopp, som redovisas ovan.

¹ Den statsbidragsgrundande byggnadskostnaden (60,3 milj. kr) har uppräknats med 10 % för beräknade utvändiga arbeten (planering, asfaltering, planteringar), kallförråd, anslutningsavgifter etc. Utöver angivna investeringar torde huvudmännen ha nedlagt ytterligare kapital i byggnader och utrustning vilka inte kommit till AMS kännedom.

² Uppgiften inkluderar investeringar i maskiner, lager, fordringar och skulder.

Källa: AMS.

handläggas på regional nivå. Det gäller bl. a. frågor i samband med anordnande och drift av industriella beredskapsarbeten och i viss mån kontorsarbetscentraler. Samtidigt skall såväl den centrala stiftelsen som de regionala organen fullgöra arbetsuppgifter för vilka det f. n. inte finns någon särskild organisation. Här åsyftas förhandlingar, marknadsföring m. m. På regional nivå gäller också att handläggningen av personal-, ekonomi- och budgetfrågor m. m. i vissa fall flyttas över från landstingskommunernas centrala kanslier till den nya organisationen.

Resursbehovet i den nya organisationen är även beroende av det antal beredskapsarbeten som kommer att beröras av samordningen. Liknande avgränsningsproblem uppkommer beträffande en del av av hemarbetsverksamheten.

Kommitténs förslag beträffande dimensionering av den skyddade verksamheten innebär inte något avsteg från nuvarande takt i utbyggnaden. Resursbehovet för investeringar i nya företag kan därför sägas ligga kvar på oförändrad nivå.

En förutsättning för det skyddade arbetets möjligheter att kunna fungera i enlighet med målet för verksamheten är att produktionsvillkoren förändras i takt med vad som gäller i arbetslivet i övrigt. Detta ställer krav på en maskinell utrustning, som är avpassad till den tekniska utvecklingen. Det föreligger på sina håll ett sedan länge uppdämt behov av att ersätta äldre maskiner och annan föråldrad utrustning. Det är enligt kommittén nödvändigt att detta förhållande särskilt beaktas vid den framtida medelstillelningen.

Ett genomförande av organisationsförslaget bör å andra sidan ge gynnsammare förutsättningar för ett bättre företagsekonomiskt utfall av ar-

betsvårdsföretagens produktion. Kommittén grundar denna sin uppfattning på bl. a. följande.

Ett enhetligt huvudmannaskap för verksamheten ger betydande samordningsvinster. Ett effektivare utnyttjande av samlade resurser betyder lägre kostnader genom att dubbla organisationer för samma uppgifter kan undvikas. Stiftelseformen underlättar driften av verksamheten genom att vissa hinder av offentlighetsrättslig natur som försvårar ett affärsmässigt agerande undanröjs. Ett centralt marknadsorgan leder till en slagkraftigare marknadsförings- och försäljningsorganisation. Större beställningar, som ger förmånligare avkastning, kan accepteras genom att den centrala stiftelsen kan fördela dessa till lokala företag på skilda håll i landet. Detta förenklar i hög grad försäljningsarbetet. Detta underlättas även genom att de samlade resurserna kommer att uppvisa en betydligt mer differentierad produktionskapacitet än vad varje enskild huvudman har i dag. Beträffande egna produkter innebär tillkomsten av en central försäljningsorganisation att lokala arbetsvårdsföretag blir mindre beroende av försäljningsinsatser från utomstående företag. Ett centralt marknadsorgan med överblick över samtliga arbetsvårdsföretags produktionskapacitet öppnar nya avsättningsområden. Förutsättningarna att gå ut på exportmarknaden stiger. Det produktionsmässiga underlaget breddas så att det blir ekonomiskt försvarbart att i ökad utsträckning ta teknisk expertis i anspråk för bl. a. produktutveckling. Gemensamma inköp av vissa produktslag och andra förnödenheter bör också ge utslag i lägre priser. Effektivare former för kostnads- och resultatuppföljning med åtföljande analyser av den samlade verksamhetens ekonomi ger bättre vägledning för beslut om eventuella produktionsförändringar i syfte att bryta en ogynnsam resultatutveckling.

Kommittén redovisar två alternativa förslag till finansiering av verksamheten. Det första alternativet utgår från en totalfinansiering med arbetsgivaravgifter. Det andra bygger på ett delat kostnadsansvar mellan staten och landstingskommunerna.

Den förstnämnda lösningen, som förordas av kommittén, innebär att samtliga arbetsgivare får vara med och betala samhällets åtgärder för att rehabilitera och sysselsätta arbetshandikappade som inte kan få eller behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Ett delat kostnadsansvar mellan stat och kommun förutsätter att bägge parter tillskjuter skattemedel för att täcka de förluster som uppkommer i verksamheten.

En avgiftsfinansiering bör enligt kommittén läggas upp så att den centrala stiftelsen fördelar tillgängliga resurser mellan stiftelserna. Fördelningen får ske på grundval av stiftelsernas anslagsframställningar. De regionala stiftelserna och de lokala företagen bör ha stor handlingsfrihet när det gäller att utnyttja det egna budgetutrymmet.

Beträffande utbyggnad av verksamheten bör AMS som huvudansvarig för arbetsmarknadspolitiken liksom hittills få ett avgörande inflytan-

de över dimensionering och lokalisering av nya företag. Detta innebär att AMS efter statsmakternas direktiv skall pröva verksamhetens omfattning och lokalisering medan den centrala stiftelsen ges ett övergripande ansvar för alla frågor som i övrigt gäller anordnande och drift. AMS fördelningsplan bör bygga på regionalt utarbetade bedömningar som stiftelserna upprättar i samarbete med länsarbetsnämnderna. Denna planering bör i sin tur utformas som ett planinstitut med verksamhetsplaner för de närmaste fem åren. Planerna bör innehålla en kartläggning av behovet av skyddat arbete inom regionen samt förslag om eventuella nya företag.

Kommittén menar att en avgiftsfinansiering förutsätter att den centrala stiftelsen får en stark ställning gentemot de regionala stiftelserna i fråga om den ekonomiska uppföljningen. Den centrala stiftelsen måste som ytterst ansvarig för resursanvändningen förbehålla sig rätten att efter samråd med berörd regional stiftelse besluta om åtgärder för att försöka bryta en ofördelaktig resultatutveckling. Den centrala stiftelsens bedömning av vad verksamheten får kosta samhället bör därför ske som en avvägning mellan å ena sidan samhällets kostnader för alternativa insatser, med samtidigt beaktande av det värde den skyddade sysselsättningen har för den enskilde, och å andra sidan en målmedveten strävan att bryta nuvarande utveckling med stigande dagsverkskostnader räknat i fasta priser.

Kommittén har beräknat att resursbehovet för att täcka driftunderskott och investeringar under år 1974 motsvarade en arbetsgivaravgift på ca 0,5 %.

Kommittén redovisar slutligen hur kostnadsfördelningen mellan olika arbetsgivare påverkas av en arbetsgivaravgiftsfinansiering. Hur den hade förändrats för år 1974 framgår av följande tabell.

Tabell 2 Kostnadsfördelningen år 1974 jämfört med fördelningen vid en avgiftsfinansiering under samma år (mkr)

År	Nuvarande fördelning av driftunderskottet		Motsvarande fördelning vid en arbetsgivaravgift på 0,5 %		
	Stat	Kommuner och landsting	Stat	Kommuner och landsting	Övriga arbetsgivare
1974	244,7	298,8	ca 45,0	ca 108,0	ca 387,0

Kostnadsomfördelningar kommer även att ske mellan kommuner och landstingskommuner. I län med kommunalt huvudmannaskap för verksamheten avlastas kommunerna kostnader medan landstingskommunernas kostnadsandel stiger. I län med landstingskommunalt huvudmannaskap kommer det omvända förhållandet att gälla.

Kommittén har ansett det ligga utanför sitt uppdrag att bedöma i vad

mån sådana förändringar bör föranleda särskilda åtgärder beträffande kostnadsfördelningen på det kommunala planet eller för samhällsekonomin som helhet.

Kommittén redovisar också några synpunkter på hur ett delat kostnadsansvar mellan stat och landstingskommuner bör utformas och anför därvid bl. a. följande.

Ett delat kostnadsansvar förutsätter att stiftelsebildarna åtar sig att själva svara för finansieringen. Detta innebär att de enligt på förhand överenskomna grunder gemensamt skall svara för verksamheten. Kapital måste därför tillskjutas de regionala stiftelserna både via statsbudgeten och från landstingskommunerna.

Den kostnadsfördelning som skall gälla mellan staten och landstingskommunerna bör vara lika över hela landet. Eftersom kostnadsfördelningen enligt de senaste beräkningarna varicrar ganska påtagligt mellan olika landstingsområden synes det rimligt med en överenskommelse enligt vilken kostnadsfördelningen successivt anpassas till den nivå parterna förhandlat sig fram till. Ett finansieringsavtal mellan parterna måste innebära att staten och resp. landstingskommun förbinder sig att stå för sin del av de faktiska kostnaderna för en beslutad verksamhet. Landstingskommunernas och statsmakternas budgetprövning kan då begränsas till ett enda årligt beslut grundat på de regionala stiftelsernas budgetförslag.

Svårigheterna vid ett delat kostnadsansvar ligger på anordningssidan och är av offentligrättslig natur. Finansieringsformen förutsätter samtidiga beslut hos bägge parter beträffande nya företag och andra åtgärder som innebär nya finansiella åtaganden. Utbyggnaden av verksamheten skulle därmed kunna äventyras av ett tungrott byråkratiskt system för kapitaltillförsel. Om ett delat kostnadsansvar väljs föreslår därför kommittén att en s. k. lånefond inrättas. Fonden bör garanteras av staten, som även bör tillskjuta startkapital. Den övergripande anordningsplaneringen i samarbete med AMS bör ske på samma sätt som tidigare diskuterats i samband med förslaget om en avgiftsfinansiering.

Vidare föreslås att staten ensam ekonomiskt skall svara för den centrala stiftelsen om ett delat kostnadsansvar väljs för att finansiera verksamheten.

4.1.9 Anordning och drift av industriella beredskapsarbeten

För att förstärka beredskapen att kunna utnyttja industriella beredskapsarbeten som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och samtidigt undvika dubblerade resurser och organisationer föreslås att de regionala stiftelserna skall svara för driften av sådana beredskapsarbeten som beslutas av AMS. Den centrala stiftelsen föreslås svara för övergripande planering, arbetsanskaffning och lokalanskaffning.

4.1.10 Genomförande

Ett genomförande av kommitténs principförslag förutsätter ett ingående organisations- och förhandlingsarbete. Bl. a. måste detaljorganisationen övervägas och förslag till organisationsplaner och personaldimensionering utarbetas. Förhandlingsarbetet rör framför allt personalfrågor.

Kommittén föreslår att en organisationsutredning tillsätts för att biträda parterna i förhandlingsarbetet och utforma förslag till detaljorganisation för hela verksamheten. Till utredningen bör knytas en ledningsgrupp för att centralt leda och samordna organisationsarbetet. Regionalt bör arbetet handhas av en särskild arbetsgrupp för varje landstingsområde. Det bör ges i uppdrag åt organisationsutredningen att efter samråd med nuvarande huvudmän utse dessa grupper.

4.2 Reservation

Ledamoten Maj Pehrsson anser att den skyddade sysselsättningens karaktär ställer speciella krav på samverkan med bl. a. arbetsförmedlingen, försäkringskassan, sjukvården, den medicinska rehabiliteringen och socialvården. Behovet av ett sådant samarbete tillgodoses bäst om kommunerna och landstingskommunerna gemensamt tar ansvar för verksamheten.

Mot denna bakgrund samt med hänsyn till kravet på ett starkt regionalt och lokalt inflytande på verksamheten föreslår reservanten att landstingskommunen och kommunerna gemensamt med länsarbetsnämnden bildar en stiftelse för skyddad verksamhet i varje landstingsområde.

Styrelserna bör utses av stiftelsebildarna och bestå av nio ledamöter, valda på tre år, med motsvarande antal suppleanter. Tre ledamöter bör utses av landstingskommunen, tre av kommunerna via Svenska kommunförbundets länsavdelning, en av länsarbetsnämnden, en av företagareföreningen och en av de anställda. Stiftelsens förvaltning bör granskas av tre revisorer. En revisor bör utses av staten och en av landstingskommunen. Den tredje revisorn bör utses av de anställda.

Enligt reservantens bedömning föreligger det inte något behov av en central stiftelse såsom majoriteten föreslagit. De uppgifter som hittills åvilat olika centrala instanser kan också i fortsättningen skötas av dessa. Härvid bör dock beaktas nödvändigheten av att få till stånd en väl fungerande verksamhet där beslutsfunktionerna läggs så nära verkställaren av besluten som möjligt.

Utbildning av personal bör enligt reservanten som hittills bedrivs genom AMS och kommunförbunden.

Vad beträffar förhandlingsfunktionen finns f. n. en förhandlingsorganisation inom de bägge kommunförbunden som kan byggas ut och svara för förhandlingsarbetet.

Den skyddade sysselsättningen har även en nära anknytning till ar-

betsmarknadspolitiken. Det är därför rimligt att staten tar huvuddelen av kostnadsansvaret. Detta bör kunna beaktas av den kommunalekonomiska utredningen som har att överväga kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Finansiering via arbetsgivaravgifter kan reservanten inte acceptera.

Beträffande det fortsatta utredningsarbetet har reservanten i huvudsak samma uppfattning som majoriteten. De arbetsgrupper, som föreslås svara för detaljutformningen av de regionala stiftelserna bör dock utses av landstingskommunerna och inte av den föreslagna organisationsutredningen.

4.3 Remissyttrandet

4.3.1 Syftet med skyddat arbete — några ställningstaganden

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig angående syftet med skyddat arbete betonar den arbetsmarknadspolitiska aspekten framför rehabiliteringsaspekten. De menar att skyddad sysselsättning främst bör ses som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och utformas därefter. Bl. a. påpekas att skyddad sysselsättning för många arbetshandikappade är enda möjligheten till arbete. *Socialstyrelsen* och *SACO/SR* erinrar om att mycket få arbetstagare från verkstäder för skyddat arbete har kunnat placeras i arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Det skyddade arbetets rehabiliterande effekt har således hittills varit så gott som obefintlig. *Socialstyrelsen* anser därför att arbetsvårdsföretagen i stället bör inrikta sin verksamhet på att varaktigt bereda arbetshandikappade arbete i skyddade former med samma trygghetsföreskrifter som gäller i det övriga arbetslivet. *SACO/SR* menar att man bör göra en klar boscillnad mellan sysselsättningsåtgärder och rehabiliteringsverksamhet så att skyddat arbete får förbli vad det enligt organisationens uppfattning i realiteten redan är, nämligen en renodlad sysselsättningsåtgärd. Rehabiliteringsarbete däremot bör bedrivas av för ändamålet särskilt inrättade instanser. Organisationen motiverar sitt ställningstagande med att erfarenheterna av att blanda dessa båda verksamheter inte är särskilt goda. Även *socialstyrelsen* vittnar om hur svårt det är att förena en yrkesinriktad rehabilitering med produktivt arbete där en viss minsta arbetsförmåga ställs som villkor för anställning. Styrelsen vill därför att frågan om arbetsvårdsföretagens syfte omprövas och att verksamheten vid arbetsvårdsföretagen anpassas till samhällets övriga rehabiliteringsinsatser. Även *HCK* framhåller målkonflikten mellan yrkesmässig rehabilitering och permanent sysselsättning. De grupper individer i skyddat arbete, för vilka sysselsättningsaspekten är den viktigaste, måste likställas med anställda inom den reguljära arbetsmarknaden i fråga om anställningstrygghet, sociala förmåner, löner etc. För dem som placeras i skyddat arbete, i första hand av rehabiliteringsskäl, är anställningstryggheten inte lika viktig. Det centrala blir då i stället frågan om den

skyddade sektorns rehabiliteringseffekt. HCK är väl medveten om svårigheterna att komma tillrätta med de problem som målkonflikten innebär och nöjer sig med att påpeka att den måste analyseras. Liknande synpunkter framförs av TCO, som anser att den föreslagna organisationsutredningen bör få i uppdrag att närmare belysa målfrågorna och även klargöra i vilken utsträckning social och medicinsk rehabilitering kommer att ingå i den skyddade verksamheten. Detta är viktigt inte minst för att få en klar ansvarsfördelning mellan kommuner och landstingskommuner.

Kommitténs uppfattning att en viss minsta arbetsförmåga skall ställas som villkor för anställning möter en hel del kritik från remissinstanserna. Flera remissinstanser oroar sig för att prestations- och lönsamhetskrav kan komma att leda till en utslagning även från den skyddade sektorn. Därmed skulle det uppstå behov av en ny form av skyddad sysselsättning, en tredje arbetsmarknad, i kommunal regi. Några remissinstanser, nämligen *socialstyrelsen*, *statens handikappråd*, *utredningen om yrkesinriktad rehabilitering*, *DHR*, *SACO/SR* och *Styrelsen för vårdtjänst* anser att kravet på viss minsta arbetsförmåga helt måste slopas. Skyddat arbete bör kunna erbjudas alla som vill ha det. *Södermanlands läns landstingskommun* anser att den arbetshandikappades rehabiliteringsförutsättningar bör diskuteras jämsides med arbetsförmågan. Om en handikappad har en mycket låg arbetsförmåga men bedöms kunna träna upp den, bör detta enligt landstingskommunen vara en minst lika stark grund för en anställning vid verkstad för skyddat arbete som en något högre arbetsförmåga. Liknande synpunkter framförs av *Östergötlands läns landstingskommun*. *Kronobergs läns landstingskommun* efterlyser alternativa sysselsättningsformer av terapeutisk natur och en plan för hur samhället skall lösa problemen för dem som utestängs från möjligheten till skyddat arbete. *Malmöhus läns landstingskommun* menar att den kommunala terapi- och dagcenterverksamheten måste byggas ut.

Kommitténs förslag att behovet av sysselsättning av terapeutisk karaktär bör tillgodoses inom ramen för den sociala omvårdnaden föranleder inga särskilda kommentarer från remissinstanserna. *Uppsala läns landstingskommun* och *Kalmar läns landstingskommun* tillägger dock att behovet av sådana sysselsättningsmöjligheter är stort och understryker därför nödvändigheten av att resurser tillskapas för att bygga ut den terapeutiskt inriktade sysselsättningen så att inte trycket på den skyddade verksamheten ökar. Liknande synpunkter framförs av *länsarbetsnämnden i Uppsala län*.

4.3.2 Den skyddade sysselsättningens dimensionering

Ingen av remissinstanserna har något att invända mot att man vid en utbyggnad av den skyddade verksamheten i första hand inriktar sig på en utjämning av platstillgången regionalt. Inte heller ifrågasätts kom-

mitténs bedömning att de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som tillkommit på senaste tid torde minska behovet av nya skyddade platser. Där-
emot vänder sig ett flertal remissinstanser mot kommitténs beräkningar
att utbyggnaden skall kunna begränsas till 5 000 platser. Remissinstan-
serna motiverar sina invändningar bl. a. med att man ännu inte vet vil-
ken betydelse de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna kommer att få för
behovet av skyddat arbete. *SACO/SR* framhåller att ett tak för utbyg-
gnaden skulle hindra det verkliga behovet från att komma till uttryck.
Nackdelar med en maximering av platsantalet kan enligt organisationen
redan nu iakttas vid verkstäder som är fullbelagda, nämligen köbildning,
prioritering av de friskare grupperna m. m. Organisationen föreslår där-
för att platsantalet bör tillåtas variera efter det lokala behovet och att
man bör avstå från att fastställa ett högsta platsantal. *HCK* anser att
det vore olyckligt att låsa platsökningen till en förutbestämd nivå. 5 000
nya platser anser man vara en alldeles för låg ambitionsgrad. Det behov
som finns bara bland de utvecklingsstörda är större än så. *HCK* påpekar
dock att en alltför stor skyddad sektor kan komma att minska företagens
benägenhet att anställa handikappade i den ordinarie verksamheten.
FUB menar att den föreslagna begränsningen till 5 000 nya platser inte
kommer att förslå ens för att åstadkomma en regional utjämning. *FUB*
framhåller bl. a. att en snäv begränsning av platsantalet är farlig därför
att den blir till ett hinder för möjligheterna att erbjuda en rikare varia-
tion av olika slags arbetsuppgifter inom den skyddade verksamheten.
Flera remissinstanser, bl. a. *socialstyrelsen*, *riksrevisionsverket*, *AMS* och
utredningen om den yrkesinriktade rehabiliteringen, pekar i likhet med
FUB på behovet av att bredda utbudet av arbetsuppgifter så att den
skyddade verksamheten bättre kan tillgodose olika arbetstagares förut-
sättningar och intressen. *Landstingsförbundet* framhåller att tillkomsten
och förstärkningen av andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder har med-
fört nya förutsättningar som gör det svårt att bedöma det framtida be-
hovet av skyddade platser. Styrelsen finner därför ingen anledning att
f. n. ta ställning till någon ram för utbyggnaden utan anser att den fram-
tida verksamheten bör dimensioneras på grundval av en rullande plane-
ring. *LO* och *SFO* tillstyrker en utbyggnad i den omfattning som kom-
mittén föreslår. *TCO* tar inte ställning i frågan men understryker att
större resurser bör satsas på att öka omfattningen av den halvskyddade
sysselsättningen och stärka anpassningsgruppernas arbete.

4.3.3 Samordning mellan olika industriella former av skyddat arbete

Organisationskommitténs förslag att de olika formerna av skyddad
verksamhet — dvs. verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentra-
ler, hemarbete och vissa industriella beredskapsarbeten — bör samord-
nas i en gemensam företagsbildning tillstyrks eller lämnas utan erinran
av samtliga remissinstanser. Ingen har heller några invändningar mot

att de särskilda verkstäderna för utvecklingsstörda ingår i den nya organisationen. *Landstingsförbundet* framhåller det värdefulla i ett samarbete mellan arbetsvårdsföretagen och omsorgsstyrelserna i resp. län så att de utvecklingsstördas behov av speciella omsorger kan tryggas. Samarbetet måste också, menar förbundet, avse utbyggnadsplanerna så att behovet av platser för utvecklingsstörda kan tillgodoses. Liknande synpunkter framförs av *landstingskommunerna i Älvsborgs och Värmlands län* som menar att en väl etablerad samverkan med dagcenterverksamheten samt en lokalisering av dagcenter i nära anslutning till verkstäder för skyddat arbete bör kunna främja en integrering. *Kronobergs läns landstingskommun* tar avstånd från kommitténs bedömning att en integrering på många håll torde förutsätta särskilda avdelningar inom arbetsvårdsföretagen för de utvecklingsstörda.

Statens industriverk och *Företagareföreningarnas förbund* tillstyrker kommitténs förslag att samordna det regionalpolitiskt motiverade hemarbetet under industriverkets tillsyn med övrig skyddad verksamhet. Industriverket föreslår att den stödverksamhet som enligt utredningsförslaget inte kommer att ingå i den samordnade organisationen även i fortsättningen får ligga kvar hos företagareföreningarna.

Flera remissinstanser, bl. a. *riksrevisionsverket* och *AMS*, tillstyrker kommitténs förslag att samordna de industriella beredskapsarbeten som fått karaktär av skyddat arbete med övriga verkstäder för skyddat arbete i en gemensam organisation. *AMS* ifrågasätter dock om industriella beredskapsarbeten i nuvarande former skall finnas kvar. I det föreslagna systemet med en enhetlig ledning för skyddad verksamhet bör enligt styrelsen i stället byggas in en beredskap för snabbt uppkomna behov av lokala utökningar av kapaciteten.

Kommitténs förslag att de regionala stiftelserna skall svara för driften av sådana beredskapsarbeten som beslutas av *AMS* bifalles av *Skaraborgs läns landstingskommun* under förutsättning att staten ställer erforderliga resurser till förfogande. En annan uppfattning har *Gävleborgs läns landstingskommun* som menar att en sådan beredskap som enligt kommittén skall åvila de regionala stiftelserna torde medföra att administrationen på det regionala planet tidvis kommer att vara överdimensionerad. Landstingskommunen ifrågasätter därför om inte ansvaret för denna typ av industriella beredskapsarbeten liksom hittills bör åvila *AMS* och länsarbetsnämnderna. Det kan sedan prövas från fall till fall, om ett sådant beredskapsarbete inte skulle gå att avveckla efter viss tid eller om företaget skall drivas som en verkstad för skyddat arbete. Även *länsarbetsnämnden i Gävleborgs län* uttrycker tveksamhet till förslaget. Om arbetsvårdsföretagen inte får tillräcklig kapacitet, är det enligt nämnden inte osannolikt att tidigare mönster med permanentning av sådana industriella beredskapsarbeten som anordnas vid företagsnedläggelser och andra störningar på arbetsmarknaden kan komma att upprepas. Både den

centrala och de regionala stiftelserna skulle då kunna komma i den situationen att deras huvudarbetsuppgifter, nämligen att ägna sig åt arbetsvårdsföretagen, får stå tillbaka för andra arbetsuppgifter som i vissa lägen anses ha högre prioritet. Kommittén borde därför, enligt nämnden, ha berört frågan om hur stiftelserna skall kunna klara extra insatser utan att minska ambitionerna i fråga om sina egentliga arbetsuppgifter. Den kommande organisationsutredningen föreslås därför få i uppdrag att närmare överväga hur denna fråga skall lösas.

Några remissinstanser känner oro inför kommitténs diskussioner om att söka skapa gynnsammare förutsättningar för ett bättre företagsekonomiskt utfall av arbetsvårdsföretagens produktion. *LO* påpekar, liksom *Svenska kommunalarbetsförbundet*, att strävan efter bättre lönsamhet inte får medföra att en alltför stark rationaliserings- och besparingsiver överflyglar ambitionen att finna sådana former för verksamheten att man klarar utslussningen till den reguljära arbetsmarknaden. Vidare påpekas att det ofta behövs t. ex. kurativa och arbetsterapeutiska insatser av en omfattning som inte alltid innebär förbättrade driftsresultat, men väl en social framgång och därmed en samhällsekonomisk vinst. *HCK* understyrker i sitt yttrande att företagsekonomiska vinster inte får tas in på bokostnad av verksamhetens värde för den enskilde, både från sysselsättnings- och rehabiliteringssynpunkt. Den skyddade sektorns kostnader kan mycket väl motiveras, framhåller man, även med ett sämre företagsekonomiskt utfall. Strävan efter bättre lönsamhet accepteras av *utredningen om den yrkesinriktade rehabiliteringen* endast under förutsättning att denna strävan inte kommer att medföra försämrade arbetsvillkor för de arbetshandikappade eller ökade krav i fråga om den enskildes arbetskapacitet.

4.3.4 Företagsform och huvudmannaskap

Förslaget att staten tillsammans med landstingskommunerna resp. de landstingsfria kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland bör bilda regionala stiftelser för skyddad verksamhet inom varje landstingsområde tillstyrks eller lämnas utan erinran av så gott som samtliga remissinstanser. *Socialstyrelsen* framhåller att styrelsen redan i sitt yttrande över betänkandet (SOU 1972: 54) Skyddat arbete föreslog att stiftelseformen för skyddat arbete ytterligare borde utredas. I samma yttrande betonades vikten av att så långt som möjligt undvika att inrätta konstlade verksamhetsformer som kunde medföra att arbetshandikappade segregeras från den reguljära arbetsmarknaden. Genom den nu föreslagna stiftelseformen ser styrelsen en möjlighet att kunna påbörja en utveckling som på sikt kan leda fram till en normalisering av hjälpåtgärder till arbetshandikappade och till en avveckling av begreppet "skyddat arbete" som av många arbetstagare framstår som en olämplig benämning på löncarbete. *Svenska kommunförbundet* stöder kommitténs förslag, men ser möjlig-

heterna till lokalt och regionalt inflytande i stiftelsernas styrelser som otillräckliga. Förbundet föreslår därför att kommunerna bör bli representerade i de regionala stiftelserna. *Landstingsförbundet* har inga invändningar mot den föreslagna stiftelseformen, under förutsättning att landstingskommunerna tillförsäkras ett betydande inflytande över de regionala stiftelsernas verksamhet. Ungefär hälften av landstingskommunerna tillstyrker kommitténs förslag. *Uppsala läns landstingskommun* menar dock att landstingskommunerna bör vara huvudmän och att landstingskommunerna och länsarbetsnämnderna gemensamt bör bilda regionala stiftelser, i vilket fall staten får inflytande över verksamheten genom arbetsmarknadsverkets regionala organ. Flera landstingskommuner poängterar vikten av att stiftelsernas stadgar verkligen utformas så att kravet på offentlig insyn kan tillgodoses. *Göteborgs och Bohus läns landstingskommun* föreslår med hänsyn till behovet av samordning att endast en organisationsenhet bildas för hela länet. I denna enhet skulle sålunda ingå både Göteborgs kommun och Göteborgs och Bohus läns landstingskommun. Även *länsarbetsnämnden i Göteborgs och Bohus län* har invändningar mot kommitténs förslag att Göteborgs kommun och Göteborgs och Bohus läns landstingskommun skall utgöra skilda regionala stiftelser. Nämnden stöder för övrigt inte stiftelseformen utan skulle föredra att verkstäderna för skyddat arbete kunde inordnas bland arbetsmarknadsverkets övriga arbetsmarknadspolitiska medel. *Arbetsvårdschefernas förening* tillstyrker förslaget om stiftelser och föreslår att dessa får benämningen industristiftelser. *Riksrevisionsverket* tar inte ställning till frågan om företagsform eftersom man anser att det underlag som kommittén presenterar varken är tillräckligt relevant eller uttömmande. Verket bemöter och diskuterar samtliga kommitténs argument och framhåller därvid bl. a. att en fördel med myndighetsformen och aktiebolagsformen är att det redan finns ett färdigt och prövat system för insyn, styrning, kontroll m. m., såväl för enskilda myndigheter/företag som för sektorer/koncerner, vilket inte är fallet när det gäller stiftelseformen. Överväganden angående verksamhetens art och det därmed sammanhängande behovet för statsmakterna att ha ett större eller mindre direktinflytande över verksamheten menar man bör ligga till grund för val av företagsform. I de fall de samhällseliga målen är av primär betydelse för en verksamhet ökar kraven på insyn, styrning och kontroll från statsmakternas sida. Om dessa skulle finna stiftelseformen vara den mest lämpliga för den skyddade verksamheten vill verket betona nödvändigheten av att stiftelseurkunden innehåller regler som motsvarar bokföringslagens krav på ordnad redovisning samt att de samordningsproblem som kan tänkas uppkomma mellan den centrala stiftelsen och de regionala samt mellan den centrala stiftelsen och AMS uppmärksammas. *Utredningen om den yrkesinriktade rehabiliteringen* förordrar ett renodlat statligt huvudmannaskap. Man anser att skyddat

arbete i första hand bör betraktas som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument i syfte att förverkliga rätten till arbete. Utredningen framhåller också att den av kommittén föreslagna finansieringsformen med arbetsgivaravgifter som fördelas av den centrala stiftelsen i vars styrelse staten har majoritet, gör landstingskommunernas roll och medansvar för verksamheten något oklar. Ett renodlat statligt huvudmannaskap skulle skapa striktare ansvarsgränser och klarare markera verksamhetens sysselsättningspolitiska syfte. LRF förordar en organisation i huvudsak enligt reservantens förslag dvs. regionala stiftelser med landstingskommuner, kommuner och länsarbetsnämnder som stiftelsebildare. Det lokala inflytandet över verksamheten måste enligt LRF:s mening garanteras och centralstyrning motverkas. Mot denna bakgrund avvisar förbundet ett starkt regeringsinflytande över verksamheten. KF ställer sig tveksamt till den av kommittén föreslagna organisationen och tror inte att den kommer att medföra de beräknade fördelarna. De besparingar som kan göras vid en samordning av inköp, material och liknande anser förbundet vara marginella. De förbättringar som en samordning av försäljningen förmodligen ger torde kunna uppnås genom utnyttjande av redan befintliga organisationer. KF framhåller också risken för en ökad byråkratisering. Tveksamhet inför bildandet av regionala stiftelser känner också *Levi Petrus stiftelse*. Man betonar starkt önskemålet att — om de regionala stiftelserna ändå bildas — de ideella och frivilliga organisationerna får möjlighet att stå utanför om de så önskar. I annat fall bör de åtminstone bli representerade i den föreslagna organisationsutredningen. Stiftelsen framhåller, i likhet med *Stockholms stadsmission*, *Frälsningsarmén*, *Svenska diakonsällskapet* samt *Stiftelsen Järna skyddade verkstäder*, vikten av att dessa organisationer även i fortsättningen själva får vara huvudmän för sin verksamhet.

Några landstingskommuner är negativa eller tveksamma till stiftelseformen. Landstingskommunernas motivering för sitt ställningstagande är främst att stiftelseformen ger små möjligheter för allmänheten och de förtroendevalda att få insyn i och följa verksamheten och att ett politiskt ansvar inte kan utkrävas. *Kronobergs läns landstingskommun* menar att ju större behovet är av rehabiliteringsinsatser och skyddat arbete desto större skäl finns det att behålla en anknytning till offentlig förvaltning med de politiska styrmedel och den insyn i verksamheten som finns där. Landstingskommunen framhåller, liksom *Gävleborgs läns landstingskommun*, att om stiftelsernas styrelse i sin helhet utsågs av landstingskommunernas politiska organ skulle större möjligheter ges till insyn och inflytande för de anställda och förtroendevalda. De i landstingskommunerna representerade politiska partierna skulle då också beredas möjlighet att kontinuerligt följa verksamheten. Det behov av samordning med länsarbetsnämnd, näringsliv etc. som stiftelseformen enligt kommittén skall tillgodose kan, menar *Jönköpings* och *Västerbottens*

läns landstingskommuner, klaras ut genom att olika företrädare adjungeras till den av landstingskommunen utsedda styrelsens sammanträden. Personalrepresentation och företagsdemokrati i övrigt skulle då följa de regler som gäller för all annan landstingskommunal verksamhet. *DHR* förordar aktiebolagsformen. En samordning med statligt företag skulle, anser man, ge fördelar när det gäller marknadsföring, produktionsinriktning och placering av arbetstagare i nya arbetsformer. Kommitténs argument att behovet av tillskott av medel från samhället gör bolagsformen mindre lämplig anser *DHR* inte vara relevant. Förbundet framhåller att t. ex. samhällsägda trafikföretag, till vilka årliga driftbidrag utgår, drivs i aktiebolagsform. Också *Malmöhus läns landstingskommun* förordar aktiebolagsformen. Man menar att aktiebolagen tillsammans med det föreslagna ägandeförhållandet torde ge en tillfredsställande lösning på de problem kommittén pekar på t. ex. rörande förutsättningarna för förtroendevalda att följa och få insyn i verksamheten. *Stockholms läns landstingskommun* tar avstånd från kommitténs förslag om delat huvudmannaskap och förordar ett rent statligt företag exempelvis organiserat inom statsföretagsgruppen.

4.3.5 Regional organisation

Endast ett fåtal remissinstanser kommenterar utredningens förslag om att tillämpa den modell för lokalisering av arbetsvårdsföretag som redovisades i betänkandet (SOU 1972: 54) Skyddat arbete. *Socialstyrelsen* och *SÖ* ansluter sig till kommitténs förslag. *SÖ* gör det tillägget att man i största möjliga utsträckning bör begränsa antalet hemarbetare och i stället satsa på inrättandet av filialverkstäder. Detta betonas även av *länsarbetsnämnden i Uppsala län*. Filialverkstäder bör, framhåller *länsarbetsnämnden i Älvsborgs län*, kunna anordnas på mindre orter i anslutning till större arbetsvårdsföretag och även inom en tätort för att undvika alltför stora verkstäder. *Länsarbetsnämnden i Värmlands län* påpekar att de blivande regiongränserna inte får utgöra hinder för att anställda arbetstagare vid skyddad verkstad inom annan region i de fall detta skulle visa sig vara lämpligast. *HCK Värmland* uttrycker stor tillfredsställelse med tanken att knyta hemarbetscentralerna till huvudverkstäderna inom regionen. *Kriminalvårdsstyrelsen* uttalar viss tveksamhet inför den beskrivna modellen som man finner något splittrad. *Västernorrlands läns landstingskommun* understryker vikten av att vid ett förändrat huvudmannaskap varje län/region måtte betraktas som ett arbetsvårdsföretag med ett antal verkstadsenheter, filialverkstäder och hemarbetscentraler. Liknande synpunkter framförs av *Östergötlands läns landstingskommun* som också i fråga om hemarbete framhåller att arbetshandikappade inte onödigtvis får "konserveras" i en isolerad hem-

miljö för att där arbeta med industriella arbetsuppgifter under från hälso- och skyddssynpunkter otillfredsställande förhållanden.

Landstingsförbundet samt *Södermanlands läns landstingskommun* anser att regeringen bör tillsätta två ledamöter i de regionala styrelserna, medan övriga bör utses av resp. landstingskommuner, varav två efter förslag från arbetstagarorganisationerna och en efter förslag från näringslivet. Ett flertal landstingskommuner hävdar att stiftelsebildarna själva bör få utse sina representanter. *Östergötlands läns landstingskommun* menar att landstingskommunerna bör ha majoritet i styrelserna och ställer sig något avvaktande till förslaget att näringslivet skall finnas representerat. Detta skulle sannolikt innebära att konkurrerande företag finge tillgång till samma uppgifter som offentlighetsprincipen ger tillgång till med nuvarande organisationsform. *Socialstyrelsen* anser att rätten att utse styrelseledamöter bör delegeras till stiftelsebildarna medan regeringen bör utse ordförande. Styrelsen bör förnyas successivt genom skilda mandatperioder. Övriga remissinstanser, som accepterar stiftelseformen och ett mellan stat och landstingskommun delat huvudmannaskap, har inte några principiella invändningar mot kommitténs förslag men däremot vissa synpunkter på sammansättningen av den regionala styrelsen. *Statens handikappråd*, *SFO* och *Svenska kommunförbundet* anser att kommunerna bör vara representerade eller ingå i den regionala stiftelsen. Detta skulle ge bättre anknytning till de lokala förhållandena. *Handikapprådet* framhåller att kommunerna har en viktig funktion att fylla både genom sitt ansvar för den sociala rehabiliteringen och genom sin allt större delaktighet i den sysselsättningspolitiska planeringen. *Svenska Kommunförbundet* pekar också på att kommunen ofta har en nära kontakt med det lokala näringslivet. *Riksförsäkringsverket* anser att den nära anknytningen mellan försäkringskassornas rehabiliteringsverksamhet och den skyddade verksamheten motiverar en representation även av försäkringskassorna i de regionala stiftelsernas styrelser. I vart fall bör, anser verket, samarbetet mellan den regionala stiftelsen och försäkringskassornas centrala rehabiliteringsgrupp säkerställas på lämpligt sätt. *HCK* anser att handikapporganisationerna bör vara företrädare i styrelsen och ett flertal länsarbetsnämnder menar att länsarbetsnämnden bör finnas representerad. *DHR* förutsätter att de anställdas representation kommer att omfatta även de arbetshandikappade och inte bara arbetsledare och tjänstemän i förvaltningen. *Statens personalnämnd* förutsätter för sin del att nämnden får en egen representant i styrelsen. *Arbetsvårdschefernas förening* framhåller att stiftelsens verkställande tjänstemän bör ingå i styrelsen.

LO är kritisk till att kommittén inte har behandlat organisationsfrågan på den lokala nivån, inom kommunen och på den enskilda arbetsplatsen, lika ingående som på den regionala och centrala nivån. Ansvarsfrågan måste klarläggas med ambitionen att problem skall lösas så nära de be-

rörda som möjligt och företagsdemokratien utvecklas i takt med vad som sker i samhället i övrigt. Detta måste, enligt LO, bli en av huvuduppgifterna för den av kommittén föreslagna organisationsutredningen. *Svenska kommunalarbetsareförbundet* betonar nödvändigheten av att framför allt den berörda kommunens del i verksamheten preciseras. *Svenska träindustriarbetareförbundet* understryker betydelsen i förhandlingssammanhang av att besluten läggs så nära verkställaren som möjligt. Lokala förhandlingar om tillämpning av kollektivavtalet bör föras med resp. företag, inte med den regionala stiftelsen. *Beklädnadsarbetareförbundet* menar att tvister angående tolkning av riksavtalet bör lösas på det lokala företaget och eventuella olösta frågor hänskjutas till centrala förhandlingar på samma sätt som inom övrig industri på den reguljära arbetsmarknaden. Förbundet anser också att lokala samrådsorgan skall bildas så snart de anställda så begär. Att varje lokal enhet skall utrustas med en styrelse där de anställda har säte och stämma, finner *Svenska metallindustriarbetareförbundet* vara en självklarhet. Ytterligare några remissinstanser har yttrat sig angående formerna för det lokala samarbetet. *Arbetsvårdschefernas förening* anser att något system med lokala verkstadsstyrelser inte är möjligt att tillämpa eftersom det regionala företaget måste fungera som en sammanhållen enhet och tillvarata fördelarna av samordning och samarbete mellan regionens lokala verkstäder. *Statskontoret* delar kommitténs uppfattning att antalet beslutsnivåer inom organisationen bör begränsas. Kontoret ifrågasätter därför behovet av lokala styrelser vid varje arbetsvårdsföretag. Den föreslagna organisationsutredningen bör behandla denna fråga. Ett samarbete mellan socialvård och arbetsvård skulle, framhåller *socialutredningen*, underlätta om det i styrelsen för arbetsvårdsföretagen fanns representanter med kunskaper och erfarenheter av socialvård. *Länsarbetsnämnden i Gävleborgs län* anser det önskvärt att arbetsvårdsföretagen blir likformigt organiserade i hela landet. Det bör därför fastställas centralt om lokal styrelse eller enbart samrådsorgan skall finnas. Någon form av lokal representation vid arbetsvårdsföretagen med företrädare för försäkringskassa, kommunal socialvård och ortens näringsliv är enligt *Östergötlands läns landstingskommun* varken erforderlig eller lämplig. En representant för arbetsförmedlingen bör, som hittills, medverka vid handläggningen av anställningsfrågor. I övrigt föreslår landstingskommunen att kontakterna med den kommunala socialvården och sjukvården förmedlas via den personaltjänstfunktion som bör byggas in i arbetsvårdsföretagen. Det interna samrådet bör ske med fackliga förtroendemän enligt gällande lagar och avtal och i övrigt följa moderna företagsdemokratiska regler. En motsatt inställning till det lokala samarbetet har *Kronobergs läns landstingskommun* som hänvisar till de positiva erfarenheter som erhållits av de lokala samrådsorgan som i länet bildats för varje verkstad. I dessa organ, som följer och tar initiativ till utvecklingen av verksam-

heten vid resp. verkstad, finns företrädare för huvudmannen, den lokala arbetsförmedlingen, försäkringskassan, kommunen, ortens näringsliv och de anställda. En utveckling av dessa samrådsorgan till att gälla även hos andra huvudmän bör enligt landstingets mening eftersträvas. TCO förslår att det vid varje arbetsvårdsföretag skall finnas en driftledning. I denna bör ingå platschefen, arbetsledarna, huvudskyddsombudet samt representanter för de anställda.

4.3.6 Central organisation

Förslaget att inrätta en central stiftelse för samordning av och service till de regionala stiftelserna tillstyrks eller lämnas utan erinran av så gott som samtliga remissinstanser som också accepterar stiftelseformen. Negativa eller tveksamma är bl. a. några landsting samt LRF.

Statskontoret ifrågasätter om inte den centrala verksamheten bör drivas i myndighetsform. De uppgifter som avses handläggas på central nivå är av sådan karaktär att myndighetsformen borde ge statsmakterna bättre möjligheter att påverka verksamhetens inriktning och omfattning än vad stiftelseformen skulle göra.

Länsarbetsnämnden i Malmöhus län anser inte att något behov av en central stiftelse föreligger. Den av kommittén föreslagna regionala organisationen finner nämnden vara helt tillräcklig. På de punkter en central samordning är nödvändig torde en sådan kunna ske genom landstings- och kommunförbunden eller genom landstingens inköpscentral.

HCK är tveksam till den centrala stiftelsens föreslagna befogenheter att "förbehålla sig rätten att efter samråd med berörd regional stiftelse besluta om åtgärder för att försöka bryta en ofördelaktig resultatutveckling". Den centrala stiftelsens uppgifter bör enligt HCK framför allt vara av servicekaraktär. Vissa beslut om verksamhetens inriktning bör emellertid kunna fattas centralt, eftersom ansvaret för resursanvändningen ligger centralt. HCK vänder sig dock starkt emot en organisationsmodell som medger centrala beslut rörande enskilda anställda. Landstingsförbundet menar att den centrala stiftelsens roll i olika frågor måste preciseras och att den kommande organisationsutredningen bör pröva vilka av stiftelsens föreslagna funktioner som kan skötas på annat håll. Förbundet framhåller också att utredningens förslag till finansiering med arbetsgivaravgifter ger den centrala stiftelsen en stark position i förhållande till de regionala stiftelserna. Dessa bör därför inom ramen för tilldelade resurser ges en betydande självständighet. Riksrevisionsverket anser att den föreslagna organisationsutredningen bör pröva möjligheten för arbetsvårdsföretagen att utnyttja den inköpsamordning som f. n. förekommer dels mellan statliga myndigheter genom de s. k. avropsavtalen och dels på det kommunala området. Utrustningsnämnden för universitet och högskolor betonar att statliga organ med tillämpning av de möjligheter upphandlingskungörelsen (1973: 600) ger och med utnytt-

jande av inköpssamordning kan uppnå mycket förmånliga inköpsvillkor. Nämnden föreslår att möjligheten att utnyttja något redan befintligt statligt organ för inköpsfunktionerna undersöks. De regionala stiftelserna bör enligt *Arbetsvårdschefernas förening* själva få besluta i vilken utsträckning de vill nyttja den centrala stiftelsens service. *Hallands läns landstingskommun* framhåller att om en central stiftelse skall bildas bör dess uppgifter begränsa sig till att överta vissa rådgivande och samordnande funktioner av det slag som nu finns hos AMS och kommunförbunden. I övrigt bör en central stiftelse inte ha några dirigerande funktioner utan närmast vara ett samarbetsorgan av samma typ som de båda kommunförbunden är i förhållande till sina medlemmar. Ytterligare några landstingskommuner betonar den centrala stiftelsens samordnande och rådgivande funktioner och de regionala stiftelsernas självständiga ställning.

Kommitténs förslag att AMS liksom i dag bör ha inflytande över dimensionering och lokalisering av nya företag delas av *AMS*, *LO* och *SFO*. Att detta enligt kommittén skulle innebära att AMS efter samråd med den centrala stiftelsen får besluta i dessa frågor kommenteras endast av *Landstingsförbundet*, som anser att AMS inflytande över och detaljreglering av verksamheten i möjligaste mån bör begränsas. Den regionala fördelningen av nybyggnadsramen bör, enligt förbundet, kunna utföras av den centrala stiftelsen efter samråd med AMS. *Kronobergs läns landstingskommun* framhåller att kommittén inte tillräckligt behandlat kompetensen mellan den centrala stiftelsen och AMS rörande ovan nämnda frågor.

Förslaget att statliga myndigheter och organisationer bör ha obligatorisk skyldighet att informera arbetsvårdsföretagen om statliga beställningar föranleder inte några invändningar från remissinstanserna. *Riksrevisionsverket* och *utrustningsnämnden för universitet och högskolor* understryker dock att arbetsvårdsföretagen själva måste marknadsföra sina varor och tjänster hos de statliga myndigheterna och informera om sin produktionsinriktning och produktionskapacitet. *Stockholms läns landstingskommun* föreslår att Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet också bör rekommendera sina medlemmar att informera om planerade beställningar. *Kriminalvårdsstyrelsen* påminner om att kriminalvårdens arbetsdrift bedriver en omfattande tillverkning av produkter av olika slag inom branschområden som till stor del är identiska med dem som återfinns hos arbetsvårdsföretagen. Under senare år har man inom kriminalvårdens arbetsdrift märkt en alltmer hårdnande konkurrens från främst arbetsvårdsverkstädernas sida om tillverkningsobjekt som förekommer på den statliga marknaden. Detta förhållande kan enligt styrelsens uppfattning på sikt komma att äventyra den anstaltsintagnes lagliga rätt till ett meningsfullt arbete. Styrelsen anser därför att den centrala och de regionala stiftelserna å ena sidan och kriminal-

vårdens arbetsdrift å den andra måste samarbeta i frågor som rör marknadsföring, prissättning, inköp etc. Formerna för en sådan samverkan bör enligt styrelsens uppfattning bli föremål för senare överläggningar mellan berörda intressenter.

Kommitténs förslag att den centrala stiftelsen bör få i uppdrag att på de regionala stiftelsernas vägnar sluta kollektivavtal med berörda fackliga organisationer kommenteras av *Landstingsförbundet*, *Stockholms läns landstingskommun* samt *TCO* vilka anser att denna uppgift bör kunna skötas av *SFO*. *Kopparbergs läns landstingskommun* erinrar om att såväl staten som landstingskommunerna förfogar över centrala arbetsgivarorganisationer som skulle kunna åläggas förhandlingsuppgiften.

Landstingsförbundet anser att två av ledamöterna bör utses efter förslag från förbundets styrelse. Som huvudansvarig för arbetsmarknadspolitiken bör staten, enligt *länsarbetsnämnden i Jämtlands län*, ha majoritet i den centrala stiftelsen. Samma synpunkt framför *Östergötlands läns landstingskommun* med motiveringen att den centrala stiftelsen enligt kommitténs förslag skall besluta om resursfördelningen mellan de regionala stiftelserna.

AMS förutsätter i sitt yttrande att arbetsmarknadens parter får erforderlig representation i styrelsen. *Statens personalnämnd* anser att nämnden bör vara representerad i styrelsen. Antalet ledamöter bör enligt *Beklädnadsarbetarnas förbund* ökas med tanke på att det finns många personalkategorier som bör beredas möjlighet till delaktighet i de beslut som fattas.

Förslaget att ett representantskap, utsett av regeringen, knyts till den centrala stiftelsen i syfte att tillgodose den offentliga insynen i verksamheten, kommenteras endast av ett fåtal remissinstanser. *HCK Värmland* och *länsarbetsnämnden i Värmlands län* anser att representantskapets roll framstår som illusorisk. Den information kommittén åsyftar bör i stället kunna tillgodoses genom de samhällsrepresentanter som föreslås ingå i styrelserna för såväl den centrala som de regionala stiftelserna och de lokala samrådsorganen. Även *Norrbottnens läns landstingskommun* anser att information om verksamheten bör skötas av den centrala stiftelsens styrelse. Det verkar enligt landstingets uppfattning konstruerat att inrätta ett särskilt forum för att, som kommittén föreslår, ta del av halv- och helårsbokslut och för att överlägga med den centrala stiftelsens ledning. *Västernorrlands läns landstingskommun* ser inrättandet av ett representantskap som en säker garanti för att få bred insyn i arbetsvårdsverksamheten. Landstingskommunen framhåller dock att såväl den centrala som de regionala stiftelsernas styrelser genom sin föreslagna sammansättning med representanter för landstingskommunen, staten, de anställda och från näringslivet i sig utgör en sådan garanti. *Socialstyrelsen* påpekar att inrättandet av en central organisation kan medföra att beslut, som med fördel kan fattas på lägre nivå, centraliseras. Det föreslagna

representantskapet kan, menar styrelsen, här utgöra en garanti för att dessa frågor bevakas. *AMS* förutsätter att arbetsmarknadens parter får erforderlig representation. *HCK* betonar att de anställdas representanter bör utses bland dem som arbetar på de skyddade arbetsplatserna samt att handikapporganisationerna bör bli representerade. Den senare synpunkten framförs även av *länsarbetsnämnden i Uppsala län*. *Statens personalnämnd* önskar ha en egen representant. *SAF* anser att näringslivet bör vara företrätt och *SHIO* hemställer att näringslivet får utse tio ledamöter. *Arbetsvårdschefernas förening* föreslår att representantskapet bör utökas med verkställande tjänstemän från de regionala stiftelserna till samma antal som övriga anställda.

4.3.7 Finansiering

Förslaget att finansiera verksamheten med arbetsgivaravgifter stöds av en bred majoritet av remissinstanserna. *LO* biträder utredningsförslaget eftersom man ser skyddad verksamhet som en kostnad som orsakas av brister i produktionslivet och som bör bestridas med medel ur produktionen. Dock varnas för en fixering av stiftelsens inkomster till en viss andel av arbetsgivaravgiften, eftersom detta skulle kunna få till följd att stiftelsens inkomster begränsas eller eventuellt minskas i ett arbetsmarknadsläge då en expansion kan vara nödvändig. *LO* menar också att finansieringsformen måste konstrueras så att den inte hindrar en på sikt nödvändig utbyggnad. *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* tillstyrker en finansiering via arbetsgivaravgifter. En sådan finansieringsform medför att arbetsgivarna kollektivt blir ansvariga för de arbetshandikappades rehabilitering och sysselsättning. Det tillförsäkrar också den skyddade verksamheten inkomster som automatiskt följer löneutvecklingen i samhället. En stabil inkomstutveckling medför minskade risker för en utveckling där produktionskraven måste sättas alltför högt. *Landstingsförbundet* tillägger emellertid att en finansiering med en arbetsgivaravgift på 0,5 procent inte utan vidare torde kunna ses som en minskad kostnad för landstingskommunerna. Detta bl. a. med hänsyn till att en del landstingskommuner saknar eller har ett mycket litet antal platser vid verkstäder för skyddat arbete. De ökade anspråk som kan komma att ställas på landstingen i fråga om medicinsk rehabilitering m. m. kräver dessutom ytterligare resurser. Drygt hälften av *landstingskommunerna* tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran.

Sysselsättningsutredningen anser att kostnaderna för att sysselsätta handikappade bör ses som en del av de totala produktionskostnaderna i samhället och att det därför är logiskt att de bärs av hela produktionen. I förlängningen av detta kan det enligt utredningen te sig naturligt att pröva om även kostnader för andra typer av särskilda arrangemang för de arbetshandikappades sysselsättning skulle kunna uppfattas som en kostnad för produktionen och finansieras direkt av denna. En skyddad

verksamhet finansierad via arbetsgivaravgift ger arbetsgivarna ett kollektivt kostnadsansvar. En liknande konstruktion torde vara tänkbar beträffande t. ex. utbildning av handikappade i företag, halvskyddad sysselsättning och andra former av ekonomiska bidrag till arbetsgivarna.

Riksrevisionsverket för fram liknande tankegångar som sysselsättningsutredningen. Verket menar att om en arbetsgivaravgift, såsom kommittén förutsätter, skall ge ökad tyngd åt arbetsgivarnas ansvar för att bereda arbetshandikappade sysselsättning i reguljära former bör det övervägas om inte hela kostnaden för arbetsvården, dvs. såväl programmet "rehabiliterings- och stödåtgärder för svårplacerade" som programmet "sysselsättningsskapande åtgärder för svårplacerade", borde finansieras på detta sätt. Med samma motivering ifrågasätter *socialstyrelsen* om det inte vore möjligt att finansiera även halvskyddat arbete med arbetsgivaravgifter.

Kommunalekonomiska utredningen tar inte ställning i finansieringsfrågan men har synpunkter på både alternativet skattefinansiering och avgiftsfinansiering. Väljs det senare kommer både statens och landstingskommunernas finansiella insatser att minska kraftigt i jämförelse med dagens situation. Den gängse prioriteringen mellan den skyddade verksamheten och andra samhällssektorer kan dock, menar utredningen, komma att försvåras vid denna form av finansiering. Om skattefinansiering väljs måste man i den fortsatta organisationsutredningen arbeta på att finna smidiga former för medelstilldelning och budgetprövning av den regionala verksamheten. De tekniska problemen, samordningen mellan de landstingskommunala och statliga budgetbesluten måste lösas.

Inte heller *HCK* tar ställning till den föreslagna finansieringsformen men betonar det angelägna i att den skyddade verksamheten tillförs så mycket medel utifrån att de rent företagsekonomiska aspekterna inte överdrivs. *HCK* framhåller också att om avgiftsfinansiering väljs får detta inte innebära att näringslivet får anse sig ha gjort sitt och därmed tillåtas minska sina ansträngningar att förhindra utslagning och att anpassa arbetsplatserna till alla människors behov. *Länsarbetsnämnden i Gävleborgs län* menar att en skattefinansiering förutsätter att staten ensam svarar för medelstilldelningen, eftersom det är angeläget att den skyddade verksamheten kan utvecklas likformigt i hela landet. *Malmöhus läns* och *Hallands läns landstingskommuner* hänvisar till den sitande skatteutredningen och menar att man bör avvakta med ett definitivt ställningstagande i finansieringsfrågan. De är dock något tveksamma till arbetsgivaravgifter eftersom dessa drabbar personalintensiva verksamheter hårdast. *Malmöhus läns landstingskommun* delar emellertid kommitténs uppfattning att arbetsgivaravgifter ger ett finansieringsystem som blir smidigt att hantera och som också bör kunna ge en fortgående kostnadstäckning vid oförändrad verksamhetsvolym. Det kan även ses som budgetmässigt mest gynnsamt för landstinget. Ytterligare

några remissinstanser är negativa eller tveksamma till en finansiering med arbetsgivaravgifter. *KF* anser sålunda att en sådan finansiering i praktiken innebär att den personalkrävande verksamheten, t. ex. serviceringarna, får bära en proportionellt större del av kostnaderna än de kapitalkrävande verksamheterna, i regel industrin, trots att flertalet personer som behöver skyddad verksamhet sannolikt kommer från industrin. Dessutom innebär varje ökning av arbetsgivaravgifterna ökade svårigheter att sysselsätta svårplacerade eller betingat arbetsföra på den reguljära arbetsmarknaden. Detta gäller speciellt personalintensiv verksamhet där personalkostnaderna har stor genomslagskraft. En finansiering med arbetsgivaravgifter motverkar därför enligt *KF*:s uppfattning det egentliga syftet med den skyddade verksamheten — rehabilitering och återanpassning till den reguljära arbetsmarknaden.

SHIO erinrar om att den skyddade verksamheten funnits länge och att den finansieras av stat och kommun. Det finns därför inte behov av någon ytterligare finansiering med arbetsgivaravgifter. Man motsätter sig en ny arbetsgivaravgift även av det skälet att finansieringsformen har en snedvridande effekt. Den drabbar arbetskraftsintensiv verksamhet, bl. a. landstingskommuner och kommuner, och den är inte konkurrensneutral. Att arbetsgivarna skulle få ett ökat ansvar vid en finansiering med arbetsgivaravgifter anses vidare diskutabelt. Effekten kan likaväl bli den motsatta, nämligen att arbetsgivarna anser att ansvaret helt har överfört till samhället genom den arbetsgivaravgift företaget betalat. De administrativa och offentlighetsrättsliga problemen i samband med ett delat kostnadsansvar är enligt *SHIO* överdrivna. De kan lösas genom att landstingskommunerna får kostnadsansvaret för den regionala verksamheten och att detta kombineras med ett generellt statligt bidragssystem. Staten bör ensam ekonomiskt svara för den centrala stiftelsens verksamhet. Att en finansiering via arbetsgivaravgifter skulle få en positiv effekt på arbetsgivarnas ansvar för de arbetshandikappade ställer sig också *Gävleborgs läns* och *Örebro läns landstingskommuner* tveksamma till. De framhåller också att i deras fall torde bara en del av de till den centrala stiftelsen från länets arbetsgivare inlevererade avgifterna återkomma för finansiering av den skyddade verksamheten inom länet. Landstingskommunen i Örebro län förklarar detta med att arbetsvårdsverksamheten i länet är väl utbyggd och att det enligt dess bedömning inte erfordras fler platser.

Ett mellan stat och landstingskommuner delat kostnadsansvar förordas av *SFO* med motiveringen att de nya trygghetslagarna ålägger arbetsgivarna ett betydande ansvar för fortsatt sysselsättning inom företagen för villkorligt arbetsföra. Detta medför betydande kostnader för företagen. Dessutom torde på längre sikt konsekvensen av trygghetslagarna bli att i stort sett samtliga anställda, utom i de allra minsta företagen, har sin anställning tryggad även om de skulle drabbas av handi-

kapp i någon form. Skyddat arbete är då av betydelse främst för nytillträdande på arbetsmarknaden.

SAF anser att ansvaret för de handikappades situation åvilar samhället i dess helhet och framhåller att arbetsgivarna redan i dag bidrar i stor utsträckning genom de skatteintäkter som stat, kommun och landsting erhåller. Man är också oroad av arbetsgivaravgifternas höjd och befarar en snabb stegring som försvårar avtalsförhandlingarna och driver på inflationen. En lösning på de problem ett delat kostnadsansvar mellan stat och landstingskommuner kan komma att medföra är enligt *SAF*, att staten påtar sig hela kostnaden.

Finansiering via skatter förordas av några landstingskommuner, bland andra *Göteborgs och Bohus läns* samt *Älvsborgs läns landstingskommuner*. Sistnämnda landstingskommun föreslår, i enlighet med sin uppfattning i fråga om huvudmannaskapet, ett delat kostnadsansvar mellan stat, landstingskommun och kommun varvid staten bör täcka huvuddelen av kostnaderna med statsbidrag. Även *Kristianstads läns landstingskommun* anser att staten bör ta huvuddelen av kostnadsansvaret. *Uppsala läns landstingskommun* framhåller att statsbidragen bör avvägas så att en övervältring av kostnader från stat till landstingskommun och kommuner inte uppkommer. Vidare bör statsbidragen indexregleras så att de följer kostnadsutvecklingen. Negativa till avgiftsfinansiering är även *Skaraborgs läns* och *Västerbottens läns landstingskommuner*.

5 Betänkandet Yrkesinriktad rehabilitering (SOU 1976: 38)

5.1 Utredningen

5.1.1 Allmän inledning

Utredningen konstaterar inledningsvis att målet för yrkesinriktad rehabilitering är att underlätta för människor som har svårt att få eller behålla ett arbete att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Den yrkesinriktade rehabiliteringen är en del av samhällets arbetsmarknadspolitik. Den är samtidigt en del av den enskildes rehabilitering och föregås ofta av eller bedrivs parallellt med medicinsk och social rehabilitering.

Utredningen ger en allmän översikt över arbetsmarknadspolitikens och arbetsvårdens innehåll och utveckling. Som utmärkande för arbetsvårdens utveckling anges bl. a. en strävan bort från institutioner till förmån för anpassningsåtgärder i det reguljära arbetslivet. Vidare redovisas några aktuella utredningar som behandlar områden med nära anknytning till den yrkesinriktade rehabiliteringen.

Utredningen diskuterar vidare begreppet arbetshinder och konstaterar att arbetshinder uppstår i samspel mellan strukturella och individuella faktorer. Fysiska handikapp kan i dag genom tekniska anordningar m. m. i hög grad kompenseras och behöver inte ge upphov till arbetshinder.

Samtidigt tillkommer nya arbetshinder av framför allt psyko-social karaktär. Strukturförändringar med företagsnedläggningar som följd, ökad mekanisering och specialisering, ökat arbetstempo, monotona arbetsuppgifter, krav på utbildning m. m. är exempel på olika faktorer som ger upphov till arbetshinder. Utöver förändringar på arbetsmarknaden är arbetshinderbegreppet beroende av samhällets ambitionsnivå gällande den fulla sysselsättningen, men även av höjda socialpolitiska ambitioner.

Utredningen redovisar också översiktligt de förebyggande åtgärder som tillkommit för att förhindra utslagning och arbetslöshet och konstaterar att arbetsmarknadspolitiken under senare år fått en alltmer offensiv karaktär. Arbetarskyddet har byggts ut och getts en vidgad målsättning för arbetsmiljöns utformning. Lagen om anställningsskydd och lagen om anställningsfrämjande åtgärder är viktiga reformer. Den senare lagen bildar underlag för anpassningsgrupperna, som skall verka för att utslagning förhindras och medverka till nyanställning av äldre och arbetshandikappade.

5.1.2 Nuvarande former av kartläggande och förberedande åtgärder

Arbetsförmedlingens organisation med modifierad öppen förmedling innebär att alla arbetssökande som är i behov av mer personlig service i första hand skall betjänas av förmedlare. I de fall den arbetssökande är osäker över yrkesval kan samråd ske med yrkesvägledare. Beror den arbetssökandes svårigheter på arbetsmarknaden på förekomst av handikapp kan arbetsvården anlitas. För medicinsk konsultation kan arbetsförmedlingen anlita förtroendeläkare, vilka är knutna till förmedlingen på konsultbasis.

Arbetsmarknadsverket anlitar fristående arbetspsykologiska institut för arbetspsykologisk konsultverksamhet i olika former. Totalt anlitas nio olika institut, med lokalkontor över hela landet. Det kan gälla anlagsundersökningar eller psykologsamtal. Som andra former av psykologmedverkan i arbetsförmedlingens arbete finns kurserna "Arbetsliv och utbildning" (ALU) och "Omställning och träning" (OT). På vissa håll i landet bedrivs också sedan några år en försöksverksamhet med psykologmedverkan direkt i förmedlingsarbetet. Denna försöksverksamhet har gett mycket goda resultat. Under senare år har antalet anlagsundersökningar minskat och andra former av psykologmedverkan ökat.

Vid kommunala eller landstingskommunala arbetsvårdsinstitut får personer som på grund av fysiskt, psykiskt, intellektuellt eller socialt handikapp är i behov av kartläggning av arbetsförmågan och förberedelser inför ett arbete genomgå arbetsprovning och arbetsträning. Utredningen konstaterar att det förekommer betydande inslag av medicinsk, social och psykisk rehabilitering vid instituten. Verksamheten vid instituten är huvudsakligen inriktad på provning och träning för yrken inom industrin, men framför allt kontorsavdelningar har under senare år tillkommit vid

allt fler institut. För att få bredd på yrkesutbudet har s. k. prövning/träning i reell miljö i växande utsträckning börjat tillämpas. För genomgång av arbetsprövning/arbetsträning utgår utbildningsbidrag i likhet med vad som gäller i arbetsmarknadsutbildning.

Fullständiga arbetsvårdsinstitut med både prövnings- och träningsplatser finns i varje län utom Uppsala och Kalmar län. Instituterna har landstingskommunalt huvudmannaskap utom i de landstingsfria kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland. Vid instituten tjänstgör föreståndare, läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster, kuratorer, psykologer, administrativ personal, instruktörer, arbetsledare m. fl. Vid instituten är också arbetsvårdare från arbetsförmedlingen placerade.

Statens arbetsklirik, som är en fristående institution med egen styrelse bedriver arbetsprövning, medverkar vid utbildning av rehabiliteringspersonal samt svarar för forskning och metodutvecklingsarbete inom arbetsprövningens område. Under senare år har bl. a. inletts ett samarbete med den sociologiska institutionen vid Stockholms universitet i det s. k. utslagningsprojektet.

Arbetsmarknadsutbildningen är en viktig åtgärdsform för arbetshandikappade. Arbetsmarknadsutbildningen har expanderat kraftigt och omfattar årligen ca 100 000 personer. Ca hälften av dessa går på kurser vid AMU-centra. SÖ är huvudman för verksamheten vid AMU-centra, som bedrivs i nära samarbete med AMS. Arbetsmarknadsverket bedömer behov av kurser, deras yrkesinriktning, omfattning och lokalisering samt vilka arbetssökande som är berättigade till arbetsmarknadsutbildning. SÖ svarar för den pedagogiska utformningen av kurserna samt för planering och ledning av verksamheten. Under 1975 påbörjade ca 20 000 arbetshandikappade någon form av arbetsmarknadsutbildning.

För vissa handikappgrupper ordnas inom arbetsmarknadsutbildningen särskilda anpassningskurser "Omställning och träning" (OT-kurser). Kurserna syftar till att genom klarläggande av anlag och intressen, social stimulans, allsidig träning samt studie- och yrkesorientering underlätta för kursdeltagarna att tillvarata sina resurser och därigenom kompensera sitt handikapp och skall alltså bl. a. förbereda för vidare yrkesutbildning. Sådana kurser ordnas för synskadade, hörselskadade, rörelsehindrade, intellektuellt arbetshandikappade samt psykiskt arbetshandikappade. I anpassningsundervisningen arbetar personalen i kurslag bestående av kursföreståndare, utbildningsman, lärare, psykolog, kurator, sjukgymnast, arbetsterapeut, fritidsledare, sjuksköterska, läkare, boendepersonal samt kontaktman från arbetsförmedlingen. Utredningen konstaterar att metodiken i kursernas praktiska yrkesorientering påminner mycket om den prövningsverksamhet som finns vid de kommunala och landstingskommunala arbetsvårdsinstituterna.

Inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen anordnas också kursen "Arbetsliv och utbildning" (ALU-kurser), som är en form av yrkesför-

beredande utbildning. Kursen står öppen för personer som av olika anledningarna känner sig osäkra inför yrkesvalet. Många elever är arbetshandikappade. Kurserna omfattar i princip fyra veckor, men kan förlängas eller avkortas efter individuella behov. För socialt arbetshandikappade ordnas särskilda kurser omfattande 20 veckor.

5.1.3 Andra former av rehabiliteringsverksamhet än yrkesinriktad rehabilitering

Yrkesinriktad rehabilitering föregås ofta av eller bedrivs parallellt med andra former av rehabilitering. Utredningen beskriver i korthet utvecklingen inom några av de vårdområden som har anknytning till yrkesinriktad rehabilitering.

Medicinska rehabiliteringskliniker finns vid ett 15-tal sjukhus i landet. I en av socialstyrelsen nyligen framlagd utredning om den medicinska rehabiliteringens organisation i framtiden föreslås en decentraliserad organisation i tre nivåer, nämligen primärvård, länssjukvård och region-sjukhus.

Den *psykiatriska vårdens* organisation har också varit föremål för utredning av en särskilt tillsatt arbetsgrupp inom socialstyrelsen. Av arbetsgruppens förslag framgår att den kvantitativt största delen av vårdansvaret i framtiden bör ligga hos kommunerna.

Inom omsorgsvården är *dagcenterverksamheten* under uppbyggnad. Vid dagcentra skall vuxna utvecklingsstörda beredas sysselsättning och träning. Avsikten med verksamheten är att den utvecklingsstörde skall ges en allsidig träning så att han eller hon kan klara sig själv i så stor utsträckning som möjligt.

Socialvård i olika former har stor betydelse för rehabiliteringsarbetet. Enligt socialhjälpslagen åligger det primärkommunerna att svara för den uppsökande verksamheten och tillse att invånarna får den vård och behandling de behöver. Under senare år har förutsättningarna för socialvårdens arbete förändrats. Funktionsprincipen har ersatts med en helhetssyn på individen och/eller familjen. Detta underlättar ett samordnat behandlingsarbete. Institutionsvården har kompletterats med familje- och gruppbehandling i olika former. Tvångsåtgärderna har minskat.

Inom *kriminalvården* sker en omstrukturering av anstaltsvården. Interner med kortare strafftid än ett år placeras på lokalanstalt i närheten av hemorten. Personer som dömts till längre frihetsstraff avtjänar dessa på s. k. riksanstalter. Vid vissa anstalter kommer skolöverstyrelsen att överta yrkesutbildningen och ge den formen av arbetsmarknadsutbildning. Inom frivården pågår olika försöksverksamheter. En del av dessa leds av brottsförebyggande rådet som enligt sina instruktioner bl. a. skall leda och samordna forsknings- och utvecklingsarbetet inom kriminalpolitikens område.

Den *allmänna försäkringen* intar en viktig roll i rehabiliteringsarbetet.

Enligt lagen om allmän försäkring åligger det försäkringskassan att ta initiativ till rehabiliteringsåtgärder i de fall sjukpenning utgått i nittio dagar. Ansvar för sjukfallsbevakningen decentraliseras f. n. och nya samarbetsgrupper — rehabiliteringsgrupper — bildas i anslutning till kassornas lokalkontor.

Samarbetsorgan mellan arbetsvården och myndigheter och organisationer förekommer på olika nivåer. På central nivå finns inrättad en rådgivande delegation för arbetsvårdsfrågor med representanter för 29 myndigheter och organisationer. På länsplanet förekommer liknande arbetsvårdsdelegationer. Likaledes finns ett mer eller mindre utbyggt kontaktmannaskap mellan olika vårdorgan och arbetsförmedlingen.

5.1.4 Utredningens överväganden

Utredningen konstaterar att utgångspunkten för samhällets sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik måste vara att alla har rätt till arbete. Denna rätt bör tillgodoses på den öppna arbetsmarknaden. Åtgärder bör vidtas så att ytterligare tillväxt av den skyddade sektorn kan undvikas.

Utredningen understryker vikten av att utslagningen på arbetsmarknaden motverkas. Lagen om anställningsskydd och lagen om anställningsfrämjande åtgärder är reformer som tillkommit i detta syfte. Det är dock ännu för tidigt att bedöma effekterna av dessa lagar.

Utredningen pekar på risken att klyftan mellan de redan anställda och dem som står utanför arbetsmarknaden kommer att öka. Det är därför viktigt att samhället med kraft tillvaratar de senares intressen. Detta har också varit tanken bakom lagen om anställningsfrämjande åtgärder som bildar underlag för anpassningsgruppernas verksamhet. Erfarenheterna av anpassningsgruppernas verksamhet tyder på att de lyckats relativt väl med omplaceringsärenden medan de endast i mycket begränsad omfattning medverkat till nyrekrytering av arbetshandikappade. Utredningen erinrar om att lagen om anställningsfrämjande åtgärder är ett viktigt medel att påverka företagets anställningspolitik.

Utredningen betonar också nödvändigheten av att arbetsmiljön anpassas till arbetstagarnas förutsättningar. Förslag om ny arbetsmiljölag och förstärkt arbetarskydd är viktiga led i en sådan utveckling. Att som arbetsmiljöutredningen föreslår bredda arbetarskyddets verksamhetsområde till att omfatta även de psykiska och psykosociala sidorna av arbetsmiljön är mycket angeläget. En utbyggd företagshälsovård är också nödvändig.

Utredningen diskuterar också gränsdragningen mellan medicinsk, social och yrkesinriktad rehabilitering. Utredningen konstaterar att det inte går att dra någon absolut klar gräns mellan olika led i en rehabiliteringsprocess och att all rehabiliteringsverksamhet måste utgå från en helhetsyn på individen. Förhållandet mellan medicinsk, social och yrkesinriktad rehabilitering kan ses som en gradvis förskjutning av rehabiliterings-

innehållet mot åtgärder som syftar till en arbetsplacering. Även i den yrkesinriktade rehabiliteringen är det nödvändigt med medicinska och sociala stödåtgärder. Ett viktigt krav på en rehabiliteringsorganisation är därför att den måste underlätta övergång mellan olika rehabiliteringsled. Dubbelarbete och tidsmässiga förskjutningar måste undvikas.

Nuvarande ansvarsfördelning mellan medicinsk, social och yrkesinriktad rehabilitering är inte tillfredsställande. Andra samhällsorgan t. ex. den medicinska rehabiliteringen och primärkommunernas socialvård är otillräckligt utbyggda eller har otillräckliga resurser. Vid arbetsvårdsinstituten och anpassningskurserna har man därför påtvingats ett ansvar för en mycket omfattande rehabiliteringsverksamhet av medicinsk och social karaktär. I stället för att utgöra ett komplement till tidigare behandling har den yrkesinriktade rehabiliteringen många gånger fått ersätta sådan vård.

Den medicinska och sociala rehabiliteringen måste därför upprustas och samordnas. Socialvården måste på ett bättre sätt än i dag ta sitt primära ansvar för att rehabiliteringsbehov uppdagas och åtgärdas. Den medicinska rehabiliteringen måste förstärkas och medicinska rehabiliteringskliniker tillkomma inom varje landstingsområde. Den psykiatriska vården måste förbättras och ges ett mer aktiverande innehåll så att patienterna lär sig fungera i samhället. Kriminalvården måste också på ett bättre sätt än i dag förbereda sina intagna på ett liv i frihet.

Nuvarande organisation för yrkesinriktad rehabilitering och arbetspsykologisk verksamhet i anknytning till arbetsförmedlingarna är mycket splittrad. Kartläggande och förberedande åtgärder finns i dag på olika håll. Detta medför att den arbetssökande tvingas vända sig till flera instanser för att få sin situation utredd. Detta leder till dubbelarbete eftersom de olika åtgärderna är likartade. Verksamheten vid arbetsvårdsinstituten och anpassningskurserna är delvis parallella verksamheter. Samtidigt saknas viktiga moment. Det är t. ex. svårt att få till stånd en systematisk uppträning av en persons arbetsförmåga vid arbetsvårdsinstituten, då arbetsträningen i hög grad är kopplad till produktion. I den reguljära arbetsmarknadsutbildningen saknas i hög grad möjligheter till individualiserade stödåtgärder. Med en splittrad organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen blir det svårt att korrigera en felaktig rehabiliteringsplan och den arbetssökande tvingas ofta att byta verksamhetsområde. För individen är detta ansträngande och omotiverat. Rehabiliteringstiden blir utdragen.

Utredningen föreslår därför att nuvarande resurser för kartläggning och förberedelser samordnas. Utredningens utgångspunkt har varit att alla människor som har behov av dessa resurser ska få tillgång till dem. Nuvarande uppdelning i registrerade arbetshandikappade och andra, som innebär att endast de förstnämnda anvisas arbetsprövning och arbetsträning, måste upphöra. Således bör exempelvis också icke handikap-

pade personer i en yrkesvalssituation kunna få tillgång till arbetsprövning.

Tanken på en samordning av den yrkesinriktade rehabiliteringen har vuxit fram som en naturlig följd av den senaste tidens utveckling inom arbetsmarknadsutbildningen. Arbetsprövning och arbetsträning var länge de enda formerna för kartläggning och förberedelse i komplicerade ärenden. Dessa åtgärder växte fram som en del av den arbetsvårdsorganisation som hade sina rötter i den kommunala socialvården och med stark anknytning till sjukvården. Under senare år har dock arbetsmarknadsutbildningen expanderat kraftigt. Den omfattar nu ett stort antal människor med mycket skiftande bakgrund. Det har därvid visat sig att människor kan ha behov av kartläggande och stödjande åtgärder utan att de för den skull kan betecknas som arbetshandikappade i medicinsk mening. En stor del av kursutbudet vid AMU-centra består också av yrkesförberedande kurser. Många elever i arbetsmarknadsutbildningen är arbetshandikappade. Arbetsmarknadsutbildningen har därför kommit att bli den huvudsakliga rehabiliteringsorganisationen även för arbetshandikappade.

Organisationen för den yrkesinriktade rehabiliteringen skall i första hand betjäna människor som själva önskar komma ut på arbetsmarknaden. Det är olyckligt att de mest kvalificerade och dyrbara rehabiliteringsresurserna ofta används som led i en pensionsbedömning.

5.1.5 Utredningens förslag

Förstärkning vid arbetsförmedlingarna

Utredningen anser det naturligt att arbetsförmedlingarna intar en nyckelposition i en samordnad organisation för yrkesinriktad rehabilitering. Vissa förstärkningar av arbetsförmedlingarna föreslås därför. Det är viktigt att arbetsförmedlarna ges möjlighet att ge de arbets sökande en i ökad grad individualiserad service. Detta kräver fortlöpande och grundligare utbildningsinsatser. Den arbetsförmedlingsorganisation som trädde i kraft för några år sedan innebär ett närmare samarbete mellan olika förmedlingstjänstemän. För att arbetsvårdarnas särskilda funktion inte skall försvinna föreslås återkommande utbildningsinsatser. För arbetsvårdarna är det nödvändigt med ökade kunskaper om olika handikappgruppers behov och situation, men också utbildning i frågor rörande sociallagstiftning, hur sociala myndigheter fungerar, olika bidragsmöjligheter etc.

Kontaktmannaskapet mellan arbetsförmedlingen och olika vårdorgan bör byggas ut och förstärkas. Det bör ges en fastare organisation och omfatta fler vårdinrättningar än i dag, bl. a. hela den somatiska vården. Utredningen föreslår att behovet av läkarinsatser i förmedlingsarbetet liksom hittills bör tillgodoses genom köpta tjänster från sjukvårdshuvudmännen. För att behovet av läkarmedverkan skall kunna säkerställas

föreslås att AMS inleder överläggningar med Landstingsförbundet om lämplig organisatorisk form för sådan medverkan.

Erfarenheterna av psykologmedverkan i förmedlingsarbetet är så positiva att den arbetspsykologiska verksamhet som i dag bedrivs på konsultbasis bör inordnas i arbetsförmedlingarnas verksamhet. Fasta psykologtjänster bör därför inrättas vid arbetsförmedlingarna.

Enheter för yrkesprövning

Det är angeläget att samtliga resurser för den yrkesinriktade rehabiliteringen samlas på ett ställe. Utredningen föreslår därför att delar av de resurser för kartläggande och förberedande åtgärder som i dag finns vid de arbetspsykologiska instituten, de kommunala arbetsvårdsinstituten och inom arbetsmarknadsutbildningen sammanförs till särskilda enheter för yrkesprövning inom arbetsmarknadsutbildningen. Förslaget innebär att de nya prövningsenheterna övertar den funktion som de kommunala arbetsvårdsinstituten har i dag och att staten övertar huvudmannaskapet för all yrkesinriktad rehabilitering.

Vid de föreslagna *enheterna för yrkesprövning* skall olika funktioner kunna tillgodoses. Under en introduktionsperiod skall eleven kunna genomgå ett generellt prövningsförfarande, anlagsundersökningar i olika former, ta del av fördjupad yrkesvägledning och arbetsmarknadsinformation m. m. För många elever är det nödvändigt med en tids ytterligare förberedelse innan de kan gå vidare ut i arbete och/eller utbildning. Det kan vara nödvändigt med fysisk träning och sjukgymnastik, psykisk och social träning, ergonomiska insatser samt utprovning av tekniska hjälpmedel. Också dessa behov ska kunna tillgodoses vid yrkesprövningsenheterna.

Efter yrkesprövningen skall alla åtgärdsformer stå till buds t. ex. utbildning, arbete på den reguljära arbetsmarknaden, skyddat arbete, halvskyddat arbete, beredskapsarbete. Utredningen föreslår också att prövning/träning i reell miljö byggs ut och förstärks.

För många elever kommer någon form av yrkesutbildning att bli nödvändig. De skall då kunna gå i reguljära yrkesutbildningskurser vid AMU-centra. För många kan det vara nödvändigt med stöd från personalen vid yrkesprövningsenheten under denna tid. Möjligheter till individualiserad kursuppläggning, tillgång till olika stöd och instruktionsformer kommer också att krävas. Vid de föreslagna enheterna bör det finnas arbetsförmedlingstjänstemän, läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster, psykologer, kuratorer, lärare/instruktörer m. m.

Även när nuvarande former för kartläggning och förberedelse samordnas kommer det att finnas behov av särskilda anpassningskurser för vissa handikappgrupper. Dessa skall dock vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Utredningen föreslår att namnet anpassningskurser eller OT-kurser ersätts med benämningen yrkesprövningsverksamhet med sär-

skilda resurser för vissa handikappgrupper. De nuvarande anpassningskurserna för äldre synskadade föreslås fortsättningsvis drivas av De Blindas Förening med anslag från socialdepartementet.

Yrkesprövningsenheter bör inrättas vid större AMU-centra i varje län. De kommunala arbetsvårdsinstitutens verksamhet, elever och personal bör bilda grunden till de nya enheterna. Dimensioneringen av verksamheten bör kännetecknas av samma flexibilitet som gäller för arbetsmarknadsutbildningen i övrigt. Nuvarande ca 2 700 platser för arbetsprövning och arbetsträning vid de kommunala arbetsvårdsinstituten föreslås integreras vid yrkesprövningsenheterna.

Detaljplanering av den nya organisationen bör uppdras åt en särskild organisationsutredning med representanter från AMS och SÖ.

Forskning och metodutveckling

Den övergripande forskningen rörande de arbetshandikappades problem på arbetsmarknaden bör ske inom ramen för redan befintliga institutioner. Arbetsmarknadsinriktad forskning sker vid bl. a. universiteten, institutet för social forskning, arbetsmedicinska avdelningen vid arbetarskyddsstyrelsen och laboratoriet för klinisk stressforskning. Centrum för arbetslivsfrågor bör också ges resurser för forskning rörande de arbetshandikappades problem.

Beträffande forskning och metodutveckling inom gällande rehabilitering har utredningen övervägt två alternativa organisationsformer, nämligen dels ett fristående institut och dels en decentraliserad organisation i anknytning till de föreslagna yrkesprövningsenheterna. Utredningen har funnit att en organisation med starkt decentraliserade resurser i nära anknytning till den praktiska verksamheten har de bästa förutsättningarna att kunna fånga upp och vidareutveckla den metodutveckling som pågår i organisationen. För metodutveckling föreslås därför en decentraliserad organisation med särskilda resurser vid yrkesprövningsenheterna i Stockholm, Göteborg och Umeå. Vidare bör SÖ:s resurser på det här området förstärkas. En delegation för metodfrågor med representanter för bl. a. AMS och SÖ bör inrättas och ett särskilt anslag för metodutveckling ställas till förfogande. Förslaget innebär bl. a. att statens arbetskliniks resurser för metodutveckling överförs till en yrkesprövningsenhet i Stockholm.

Kostnadsberäkningar

Utredningen har gjort en kostnadsjämförelse mellan nuvarande och föreslagen organisation. I nuvarande organisation beräknas arbetsprövning och arbetsträning kosta 144,1 milj. kr. AMS anslag för psykologmedverkan vid arbetsförmedlingarna uppgår till 24,2 milj. kr. Anslaget för läkarmedverkan utgör 2,9 milj. kr. Totalt kostar verksamheten i nuvarande organisation 171,2 milj. kr.

I den föreslagna organisationen överförs arbetsprövning och arbetsutbildning till yrkesprövningsenheter vid AMU-centra. Härvid blir det enligt utredningen möjligt att göra besparingar på ca 13,5 milj. kr. I dag sysselsätts t. ex. en rad personer vid arbetsvårdsinstituterna och landstingskommunernas centrala förvaltning med administration av utbildningsbidrag till de arbetshandikappade. I den nya organisationen övertas denna funktion av försäkringskassan. Utredningen föreslår vidare att den arbetspsykologiska konsultverksamheten skall ersättas med 150 fasta psykologtjänster, motsvarande den kapacitet som de fristående arbetspsykologiska instituten har i dag. Dessutom behövs 20 biträdestjänster. Kostnaderna för dessa tjänster beräknas till 18,5 milj. kr. För forskning beräknas ett anslag på 1 milj. kr. Jämfört med nuvarande läge minskar kostnaderna för psykologmedverkan i den nya organisationen med ca 4,7 milj. kr. Läkarmedverkan förutsätts öka med 40 procent, vilket ger en merkostnad på 1,2 milj. kr. För metodutveckling föreslås inrättande av 20 tjänster till en kostnad av drygt 2 milj. kr. Statens arbetskliniks budget uppgår f. n. till drygt 3 milj. kr. Här uppkommer alltså en besparing på 1 milj. kr. Den totala kostnadsbesparingen i den nya organisationen skulle således uppgå till ca 18 milj. kr.

5.2 Reservation och särskilda yttranden

Ledamoten Jönsson har reserverat sig mot utredningens förslag. Reservationen är uppdelad i två avsnitt. Beträffande detaljplanering av organisationen, som enligt utredningsmajoriteten bör ankomma på en särskilt tillsatt arbetsgrupp med representanter för AMS och SÖ, menar reservanten att det här inte endast gäller detaljfrågor utan grundläggande principiella problem. En organisatorisk plattform måste skapas som tillåter breda kontaktytor med arbetsmarknaden och därigenom förutsättningar för en resultatgivande rehabiliteringsverksamhet. Lika väsentligt är att verksamheten praktiskt knyts an exempelvis till sociala åtgärder på olika plan, till fackliga aktiviteter, bl. a. inom ramen för anpassningsgruppernas verksamhet, och till erfarenheter och verksamhetslinjer som är aktuella inom skilda handikapporganisationer. Den arbetsgrupp, som enligt utredningsmajoritetens förslag skall tillsättas för att överväga yrkesprövningsenheternas organisation, bör därför enligt reservanten utrustas med vida mandat och ha en bred sammansättning.

Det andra avsnittet i reservationen behandlar frågan om forskning och metodutveckling för den yrkesinriktade rehabiliteringens behov. Reservanten, som inte kan godta den splittring och uttunning på grund av knappa resurser som den föreslagna decentraliseringen av metodutvecklingsarbetet enligt hans mening innebär, föreslår att ett särskilt institut inrättas. Han kan här tänka sig att statens arbetsklirik med vidgade och reformerade uppgifter och med breddad organisatorisk förankring inom

grupper av betydelse för yrkesinriktad rehabilitering förs in i bilden. Detta alternativ utvecklas närmare i ett särskilt yttrande av experterna Eriksson, Holmbäck, Lundgren, Utberg och Waller. I ett annat särskilt yttrande föreslår experterna Lundgren och Waller bl. a. att den yrkesinriktade rehabiliteringen bör organiseras i särskilda institut underställda länsarbetsnämnderna.

5.3 Remissyttranden

5.3.1 Utredningens överväganden

Flertalet remissinstanser ställer sig bakom den beskrivning som utredningen redovisat gällande gränserna mellan olika rehabiliteringsinsatser, där utredningen utgått från en helhetssyn på individen och betonat behovet av samordning och samarbete mellan de olika rehabiliteringsorganen. *Socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, HCK, DHR* m. fl. vill dock understryka att utredningens starka betoning av de medicinska och sociala rehabiliteringsorganens ansvar inte får medföra en restriktivitet och att vissa grupper av arbetshandikappade ställs utanför möjligheten till en yrkesinriktad rehabilitering. *Sysselsättningsutredningen* pekar på att utredningen borde ägnat större uppmärksamhet åt samordningen med den rehabilitering som måste fortsätta ut på arbetsplatserna. *Statens handikappråd, styrelsen för vårdartjänst, HCK, DHR* m. fl. framhåller att den yrkesinriktade rehabiliteringen också har en motivationsskapande uppgift och syfte.

5.3.2 Utredningens förslag

Förstärkning vid arbetsförmedlingarna

Utredningens förslag till förstärkning vid arbetsförmedlingarna med möjligheter till utökad individuell service, utbyggt kontaktmannaskap med sjuk- och socialvården och utökad psykolog- och läkarmedverkan i förmedlingsarbetet tillstyrks av en stor majoritet av remissinstanserna. *Sysselsättningsutredningen* framhåller att tyngdpunkten i en ny organisation för yrkesinriktad rehabilitering måste förskjutas från särskilda institut till arbetsplatserna där den egentliga och slutliga rehabiliteringen skall ske. Liknande synpunkter framförs av *Statens personalnämnd, AMS, SAF* m. fl.

Utredningens förslag om att den arbetspsykologiska verksamheten som i dag bedrivs på konsultbasis bör inordnas i arbetsförmedlingens verksamhet stöds av *socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, riksrevisionsverket, SÖ, HCK, LO, TCO, Svenska kommunförbundet, PTI* samt flertalet länsarbetsnämnder. *AMS* framhåller att nuvarande samarbetsformer mellan arbetsförmedlingen och de arbetspsykologiska instituten ytterligare någon tid måste få utvecklas och prövas före ett slutligt ställningstagande i frå-

gan. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *kriminalvårdsstyrelsen* och *statskontoret*. Utredningens förslag om överföring av arbetspsykologisk verksamhet till arbetsförmedlingen avstyrks av *SAF*, *SACO/SR*, *PARådet*, *GPI*, *Malmö Psykologbyrå AB*, *IPPK* och *Arbetspsykologiska utvecklingsgruppen*. Som främsta skäl åberopas bl. a. att förslaget skulle innebära försämrade möjligheter för psykologerna att hålla kontakt med andra avnämare och arbetslivet i övrigt, försämrade utvecklingsmöjligheter och att grunderna för institutens service åt andra intressenter som personalavdelningar, företagshälsovård, socialvård m. fl. skulle undanryckas. I sina remissyttranden framhåller också instituten att förslaget innebär att viss del av institutens nuvarande personal kommer att friställas.

Enheter för yrkesprovning

En bred remissopinion ansluter sig i huvudsak till utredningens diskussion om behovet av en samordnad organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen under statligt huvudmannaskap. Remissinstanserna är dock inte fullt lika eniga när det gäller utredningens förslag att föra samman delar av de resurser för kartläggande och förberedande åtgärder som i dag finns vid de arbetspsykologiska instituten, arbetsvårdsinstitutet och inom arbetsmarknadsutbildningen till särskilda enheter för yrkesprovning inom arbetsmarknadsutbildningen.

Utredningens förslag om att skapa särskilda enheter för yrkesprovning inom arbetsmarknadsutbildningen tillstyrks av *socialstyrelsen*, *riksförsäkringsverket*, *riksrevisionsverket*, *SÖ*, *statens handikappråd*, *styrelsen för vårdartjänst*, *socialutredningen*, *kommunalekonomiska utredningen*, *Arbetsvårdschefernas förening*, *HCK*, *DHR*, *Landstingsförbundet* och så gott som samtliga länsarbetsnämnder.

Socialstyrelsen framhåller dock att det vid ett oförändrat huvudmannaskap för arbetsmarknadsutbildningen är viktigt att såväl medicinska och sociala som arbetsmarknadssynpunkter får ett reellt inflytande på verksamhetens utformning och utveckling. *SÖ* föreslår att de av utredningen föreslagna enheterna för yrkesprovning benämns "enheter för yrkesorientering (YOE)", då ordet provning för många arbetshandikappade har en negativ och avskräckande effekt. Liknande synpunkter framför *Arbetsvårdschefernas förening* som därutöver framhåller att yrkesprovningens enheter bör ha en självständig ställning inom arbetsmarknadsutbildningen och vara friliggande i förhållande till AMU-centra, men placerade i nära anslutning till dessa. *DHR* anser det angeläget att AMS får ett odelat ansvar för alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ställer sig därför tveksamma till att *SÖ* skulle överta ansvaret för denna verksamhet.

Kriminalvårdsstyrelsen ansluter sig i princip till utredningens förslag men anser att frågan om överförandet av olika rehabiliteringsinsatser

till en yrkesprövningsenhet inom en utbildningsorganisation bör bli föremål för ytterligare överväganden.

Statskontoret anser inte att utredningen gett underlag till frågan om hur den yrkesinriktade rehabiliteringen bör organiseras. *Statskontoret* delar uppfattningen att den yrkesinriktade rehabiliteringen bör betraktas som en arbetsmarknadspolitisk fråga snarare än en medicinsk och social. Detta talar enligt *statskontoret* för att huvudmannaskapet för verksamheten bör övergå till arbetsmarknadsmyndigheterna. *SACO/SR* för fram liknande synpunkter och förordar att de nuvarande arbetsvårdsinstitutionen förs över till länsarbetsnämnderna som ett centrum för deras arbete med de konkurrenssvaga grupperna i arbetskraften.

AMS anför att arbetsförmedlingen måste ses som den naturliga basen för samtliga åtgärder som syftar till att främja de arbets sökandes inträde eller omställning på arbetsmarknaden. Det förefaller därför enligt *AMS* mindre konsekvent att som utredningen föreslår i första hand förstärka de utredande och arbetsförberedande åtgärderna utanför arbetsförmedlingen. Praktik-, inskolnings- och anpassningsverksamhet direkt på arbetsplatserna bör i första hand tillgripas för att nå yrkesmässig rehabilitering. Åtgärderna bör enligt *AMS* uppfattning inte begränsas till vad som kan göras inom förmedlingens väggar, utan också åtgärder inom företagen i form av anpassningsverksamhet behövs för att skapa bättre förutsättningar för arbetshandikappade. *AMS* anser dock inte att utredningen presenterat ett tillräckligt underlag för ett slutgiltigt ställningstagande till förslaget om organisationen för yrkesinriktad rehabilitering. *Sysselsättningsutredningen* anför liknande synpunkter och pekar på möjligheten att lokalmässigt och geografiskt samordna den yrkesinriktade rehabiliteringen med arbetsmarknadsutbildningen utan att man för den skull också har samma huvudman för verksamheten.

LO, TCO, SAF, PA-rådet m. fl. anser att utredningen inte ger tillräckligt underlag för ett slutgiltigt ställningstagande i organisationsfrågan utan föreslår att frågan blir föremål för fortsatt utredning. *Statens arbets-klinik* anför liknande synpunkter.

Utredningens förslag till regional fördelning och dimensionering av verksamheten kommenteras endast av ett fåtal remissinstanser. *SÖ* instämmer i utredningens förslag att förlägga de föreslagna enheterna till större AMU-centra i varje län. *SÖ* finner det dock lämpligast att såväl OT- som ALU-kurserna i huvudsak behåller sin nuvarande särprägel och speciella metodik. *SÖ* anser, liksom utredningen, att de korta anpassningskurserna för äldre synskadade inte bör tillhöra arbetsmarknadsutbildningen.

Styrelsen för vårdartjänst framhåller att de svårast handikappade eleverna får det svårt att göra sig gällande i en alltför stor eller splittrad organisation. Farhågor för en koncentration till alltför stora enheter framförs också av *Arbetsvårdschefernas förening, HCK, personalen vid*

statens arbetsklirik m. fl. Arbetsvårdschefernas förening betonar att de nuvarande arbetsvårdsinstituten bör bilda grunden för uppbyggnaden av yrkesprövningsenheterna.

De Blindas Förening delar utredningens uppfattning att de korta OT-kurserna för äldre synskadade inte bör ligga kvar inom arbetsmarknadsutbildningen, men är inte nu beredd att ta ställning till förslaget att själva ta över huvudmannskapet för dessa kurser.

Remissinstansernas synpunkter på den av utredningen föreslagna organisationsutredningen upptar i huvudsak förslag om bredare förankring och vidgade uppgifter för utredningen.

En viktig uppgift för den föreslagna organisationsutredningen är, enligt *socialstyrelsen*, att utreda hur samverkan skall organiseras mellan olika rehabiliteringsled. *Socialstyrelsen* önskar därför få tillfälle att medverka i denna utredning för att få biträda i sociala och medicinska frågor, vilket även förordas av *SÖ*. *Styrelsen för vårdartjänst* framhåller att såväl *socialstyrelsen* som *styrelsen för vårdartjänst* bör ges tillfälle att delta i planeringen.

AMS anser det erforderligt att den föreslagna organisationsutredningen får i uppdrag att närmare utreda arbetsprövningens och arbetsträningens roll, inriktning och organisation. Även *kriminalvårdsstyrelsen*, *statens personalnämnd*, *TCO* m. fl. framför liknande synpunkter och menar att organisationsutredningen bör ta upp mer grundläggande principiella problem, målfrågor m. m.

LO anser att också representanter för arbetsmarknadens parter ska ingå i organisationsutredningen. Ett flertal remissinstanser betonar också vikten av att berörda fackliga organisationer får delta i arbetet.

Landstingsförbundet förutsätter att överförandet av resurserna för arbetsprövning och arbetsträning på sedvanligt sätt blir föremål för förhandlingar mellan staten och nuvarande huvudmän.

Forskning och metodutveckling

Utredningens förslag om en decentraliserad organisation för forskning och metodutveckling inom den yrkesinriktade rehabiliteringens område får ett blandat mottagande av remissinstanserna. Positiva till utredningens förslag ställer sig bl. a. *socialstyrelsen*, *SÖ*, *statens handikappråd*, *styrelsen för vårdartjänst*, *DHR*, och *Svenska kommunförbundet*. *DHR* m. fl. anser det dock orationellt att föra över uppgiften att leda forskningen och metodutvecklingen till *SÖ*. *DHR* föreslår i stället att *statens arbetsklirik* överförs som metodutvecklingsenhet till *AMS*. *Riksrevisionsverket* ser vissa fördelar med utredningens förslag men hyser ändå viss tveksamhet. Oavsett vilket alternativ som slutligen väljs är det dock enligt verket angeläget att tillräckliga resurser avsätts för metodutveckling bl. a. när det gäller arbetsanpassning. *Landstingsförbundet* m. fl. anser att utredningen inte ger underlag för ett slutligt ställningstagande.

Flera remissinstanser däribland *AMS, statens arbetsklirik, HCK, LO, TCO* och *SACO/SR* avstyrker utredningens förslag och förordar att forskning och metodutveckling i stället sker vid ett fristående institut. *AMS* m. fl. anser att statens arbetsklirik med förstärkta resurser skulle kunna utgöra den fristående institution som avses. Ett flertal remissinstanser delar här den uppfattning som förs fram i en reservation till utredningen och menar att denna centrala verksamhet bör vara förlagd hos en instans med klar anknytning till arbetsmarknadsfrågor i vidsträckt mening.

Kostnadsberäkningar

Bland de remissinstanser som kommenterar utredningens kostnadsberäkningar framhåller *statskontoret, riksrevisionsverket* m. fl. att utredningen inte ger någon fullständig bild av kostnaderna och att beräkningarna därför är alltför optimistiska. Man efterfrågar kostnaderna för den lokalmässiga samordningen till *AMU-centra*, försäkringskassornas ökade administrativa kostnader vid övertagande av utbetalning av utbildningsbidrag för elever vid arbetsvårdsinstitut m. m.

6 Föredraganden

6.1 Bakgrund

Under senare år har ökad insikt vunnits om i hur hög grad arbetet och dess villkor formar en människas liv. Vi vet i dag att arbetet inte bara är ett medel för att skaffa en tillfredsställande försörjning utan också en väg till social gemenskap och egenvärde. Arbetet svarar därigenom för grundläggande mänskliga behov genom att utveckla och berika tillvaron. Målet för samhällets sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik har kommit att förskjutas från att gälla ett förverkligande av full sysselsättning till att avse rätten till arbete för alla. Detta har i sin tur medfört att de grupper som tidigare i mycket liten utsträckning förväntades ingå i arbetskraften i dag gör anspråk på arbete. Detta nya mål har kommit till uttryck bl. a. i de riktlinjer för sysselsättnings- och regionalpolitiken som riksdagen antog i december 1976 under stor politisk enighet (prop. 1975/76: 211, Au 1976/77: 7, rskr. 1976/77: 79) och som grundades på förslag i sysselsättningsutredningens betänkande (SOU 1975: 90) *Arbete åt alla*.

Svensk arbetsmarknad har under de senaste årtiondena präglats av stora förändringar. Näringslivets successiva omställning har rest ökade krav på byte av anställning, på utbildning och geografisk rörlighet. Samtidigt som bl. a. den tekniska utvecklingen verkat i en riktning mot mindre förslitande arbetsmiljöer har specialiseringen och effektiviseringen inom arbetslivet ökat kraven på den som söker ett arbete. Många som i sam-

band med näringslivets omvandling mister sina anställningar har fått svårt att komma tillbaka till arbetslivet. Detta gäller i hög grad människor med olika typer av arbetshinder, för vilka kraven på omställning till nya arbetsuppgifter och ny arbetsmiljö kan skapa speciella svårigheter. Problemen blir särskilt markerade när de berör människor i tillbakagående branscher och regioner med svag arbetsmarknad.

Strukturförändringens verkningar för de arbetshandikappade möttes under 1960-talet främst med en förhållandevis snabb utbyggnad av den skyddade sektorn på arbetsmarknaden. Under senare år har de särskilda insatserna för denna grupp i stället i allt högre grad inriktats mot att söka finna lösningar på den reguljära arbetsmarknaden. Åtgärderna har syftat till att även de svaga grupperna skall kunna erhålla och behålla anställning vid arbetsplatser på den reguljära arbetsmarknaden. Den omfattande reformeringen av den arbetsrättsliga lagstiftningen har tillsammans med en kraftig utbyggnad av de arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska åtgärdssystemen här haft stor betydelse. Även inom arbetsmiljölagstiftningen ställs ökade krav på anpassning av arbetet till de anställdas förutsättningar. Liknande krav finns numera också i byggnadslagstiftningen.

Arbetsprövning, arbetsträning, kurser för omställning och träning och övrig arbetsmarknadsutbildning är några av de arbetsförberedande åtgärder för handikappade som i dag finns tillgängliga inom arbetsmarknadspolitikens ram. Dessutom har en rad stödformer tillskapats i syfte att underlätta för de arbetshandikappade att erhålla och behålla ett arbete. Hit hör t. ex. bidrag till arbetsbiträde, särskilda anordningar på arbetsplatsen, speciella arbetstekniska hjälpmedel och bidrag till motorfordon. Halvskyddad sysselsättning, näringshjälp, arkivarbete och beredskapsarbete, t. ex. inom tjänstesektorn, är åtgärder för att skapa sysselsättning åt handikappade.

Ökad insikt har vunnits om betydelsen av kontinuitet mellan yrkesinriktad rehabilitering och den rehabilitering som föregår denna. En tidigt insatt rehabilitering är oftast mest effektiv och minst påfrestande för individen. Den är också fördelaktig från samhällsekonomisk synpunkt. För att åstadkomma kontinuitet i rehabiliteringsarbetet krävs en god kontakt mellan arbetsförmedlingen och alla övriga parter, t. ex. arbetsgivarna och de fackliga organisationerna. Det är mot denna bakgrund man bl. a. skall se den reformering som skett av arbetsförmedlingens arbetsformer och inre organisation, tillkomsten av distriktsarbetsnämnderna och försöken med en intensifierad samverkan mellan arbetsförmedling, försäkringskassa och socialvård samt anpassningsgruppernas verksamhet. Syftet med anpassningsgrupperna är att bl. a. anpassa arbetsituationen i det ordinarie arbetslivet till arbetstagarnas förutsättningar.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att den kraftiga personalförstärkning som arbetsmarknadsverket tillförts under främst 1970-talet —

inte minst genom en utbyggnad av anpassningsgruppernas verksamhet — i hög grad motiverats av de arbetshandikappades behov.

Trots ansträngningarna kommer många arbetshandikappade ändå inom överskådlig framtid att av olika skäl vara utestängda från den öppna arbetsmarknaden. För dessa grupper är särskilda sysselsättningsåtgärder nödvändiga. Det behov av bl. a. skyddad sysselsättning i olika former som därför kan beräknas kvarstå får, mot den bakgrund jag här redogjort för, ses som ett uttryck för samhällets ansvarstagande när det gäller att möjliggöra för dessa grupper att överhuvudtaget delta i arbetslivet och inte som ett mått på arbetsförmedlingens möjligheter att placera handikappade på den öppna arbetsmarknaden. En väl fungerande organisation är en förutsättning för att dessa strävanden ska kunna förverkligas.

I det följande kommer jag att framlägga principförslag till huvudmannaskap och enhetlig organisation för de nuvarande verkstäderna för skyddat arbete, kontorsarbetscentralerna och industriella beredskapsarbeten samt hemarbeten. I anslutning härtill lägger jag fram förslag till organisation för den yrkesinriktade rehabilitering som i dag bedrivs vid kommunala institut för arbetsprövning och arbetsträning samt den i viss mån likartade verksamheten inom arbetsmarknadsutbildningens ram.

Jag tar däremot inte i detta sammanhang upp halvskyddat arbete, arkivarbete och andra liknande former av stödåtgärder. Flertalet av dessa åtgärder ses över f. n. och till andra har statsmakterna nyligen tagit ställning. Ett nytt system för statsbidrag till halvskyddad sysselsättning, som har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med förslag från sysselsättningsutredningen, trädde sålunda i kraft den 1 januari 1977. Sysselsättningsutredningen avser att i ett delbetänkande våren 1978 särskilt behandla de arbetshandikappades situation på arbetsmarknaden. Sysselsättningsutredningen har genom tilläggsdirektiv också fått i uppdrag att överväga arkivarbetets framtida organisation och utformning. Statsbidragsgivningen till kommunala beredskapsarbeten övervägs f. n. inom arbetsmarknadsdepartementet. Utredningen om näringshjälp har i sitt betänkande (SOU 1977: 22) Arbete med näringshjälp, vilket nu remissbehandlats, lagt fram förslag om näringshjälpens framtida utformning.

Formerna för verksamheten vid verkstäderna för skyddat arbete började utredas år 1968. Chefen för dåvarande inrikesdepartementet tillsatte då utredningen rörande den skyddade sysselsättningen. Anledningen var att riksdagen efter yrkanden i flera motioner hade uttalat sig för en förut-sättningslös utredning av verksamheten. Bakgrunden till riksdagens beslut var bl. a. att den skyddade verksamheten var splittrad på ett stort antal kommunala och landstingskommunala huvudmän samt att de affärs-mässiga villkoren för verksamheten liksom löne- och anställningsförhållandena för de anställda var oklara. Härtill kom att betydande skillnader fanns i fråga om verksamhetens omfattning i olika delar av landet.

I sitt betänkande (SOU 1972: 54) Skyddat arbete, lade utredningen fram en rad förslag om målet för verksamheten. Bl. a. ansåg man att definitionen av begreppet arbetshandikapp borde göras relativt vid. Utredningen belyste också de negativa effekter som kunde följa av en alltför stor skyddad sektor och betonade starkt betydelsen av att stödja de arbetshandikappade på den reguljära arbetsmarknaden genom bl. a. anpassningsfrämjande åtgärder.

Utredningen ansåg att den skyddade sysselsättningen skulle utmärkas av en hög ambitionsnivå. Även ganska svårt handikappade borde beredas skyddat arbete i syfte att på lång sikt ge dem möjligheter att få anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Detta förutsatte emellertid också förstärkta insatser från arbetsförmedlingens sida. För ett inte oväsentligt antal människor fick man dock acceptera att det skyddade arbetet var det enda realistiska alternativet till arbetslöshet. Vidare framhölls att verkstäderna för skyddat arbete inte fick användas för att lösa sysselsättningsfrågan för dem som av renodlade arbetsmarknadsskäl var arbetslösa. Detta skulle starkt minska de gravt handikappades möjligheter till sådan sysselsättning.

I fråga om det framtida huvudmannskapet för verkstäderna föreslog utredningen att landstingskommunerna skulle vara huvudmän för såväl verkstäder för skyddat arbete som de kontorsarbetscentraler arbetsmarknadsverket var huvudman för. Vidare föreslogs vissa åtgärder för regional utjämning av tillgången på skyddade platser. Ett centralt samordningsorgan föreslogs inrättat för att biträda huvudmännen med bl. a. marknadsföring, försäljning, produktutveckling, utbildning m. m.

Vid remissbehandlingen vann utredningens förslag till mål för verksamheten m. m. betydande anslutning. Däremot var remissinstansernas inställning till förslaget om landstingskommunalt huvudmannskap mycket splittrad. En stor grupp remissinstanser däribland AMS, LO, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, vissa landstingskommuner och statens handikappråd hänvisade till behovet av samordning med arbetsmarknadspolitiken i övrigt och förordade därför någon form av statligt huvudmannskap. Andra remissinstanser uttalade sig för landstingskommunerna som huvudmän. Bl. a. TCO, DHR, HCK samt några landstingskommuner hänvisade till behovet av samordning med den övriga rehabiliteringsverksamhet som landstingskommunerna bedriver.

Oenigheten bland remissinstanserna bedömdes av den dåvarande regeringen göra ett slutligt ställningstagande i huvudmannskapsfrågan omöjligt. Därför tillsatte dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet i mars 1974 utredningen rörande organisation och huvudmannskap för vissa former av arbetsmarknadspolitiskt motiverad industriell verksamhet (OSA-kommittén). Kommittén överlämnade i oktober 1975 sitt betänkande (SOU 1975: 82) Organisation för skyddat arbete. OSA-kommittén konstaterade inledningsvis att den ökade satsningen på förebyggande

åtgärder och insatser för att inlemma så många som möjligt i det reguljära arbetslivet borde minska behovet av ytterligare platser i skyddat arbete. Inte minst borde den nya arbetsrättslagstiftningen och utbyggnaden av arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder — t. ex. halvskyddad sysselsättning — verka i denna riktning. En fortsatt utbyggnad ansågs ändå nödvändig för att rätta till den ojämna regionala platsfördelningen. Kommittén bedömde ett sådant utbyggnadsbehov till omkring 5 000 platser. Härutöver fann kommittén att ett enhetligt huvudmannaskap var en väsentlig faktor för att åstadkomma en jämnare regional fördelning av skyddade platser. Kommittén menade vidare att man borde underlätta för arbetsvårdsföretagen att uppträda affärsmässigt och föreslog därför att verksamheten samordnades länsvis i fristående stiftelser. Som stiftelsebildare föreslogs staten och landstingskommunerna resp. de utanför landstingskommunerna stående kommunerna. Vidare föreslogs en gemensam stiftelse för viss central service. Kommittén anvisade två vägar att finansiera stiftelserna. Det ena alternativet byggde på en kostnadsfördelning mellan stat och kommun och en finansiering via statliga och kommunala skatteintäkter. Det andra alternativet, som kommittén själv förordade, utgick från en totalfinansiering med arbetsgivaravgifter. Kommittén var inte enhällig i sina ställningstaganden. En ledamot reserverade sig dels mot kommitténs förslag beträffande stiftelsebildare, dvs. huvudmannaskapet, dels mot inrättandet av en central stiftelse, dels mot majoritetens förord i finansieringsfrågan. En bred majoritet av remissinstanserna däribland socialstyrelsen, SÖ, AMS, sysselsättningsutredningen, LO, TCO, SACO/SR, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, flertalet landstingskommuner och SAF slöt däremot upp bakom huvuddragen i kommitténs förslag.

Parallellt med OSA-kommittén arbetade utredningen rörande viss yrkesinriktad rehabilitering. Utredningen överlämnade i juli 1976 sitt betänkande (SOU 1976: 38) Yrkesinriktad rehabilitering. Utredningen föreslog att de resurser för kartläggning och förberedelse som finns på olika håll samordnas vid särskilda enheter för yrkesprövning vid AMU-centra. Förslaget innebär att de landstingskommunala och kommunala arbetsvårdsinstituten inordnas i arbetsmarknadsutbildningen och att staten övertar huvudmannaskapet för all yrkesinriktad rehabilitering. Vidare föreslog utredningen viss förstärkning vid arbetsförmedlingarna gällande psykolog- och läkarmedverkan. För metodutveckling inom den yrkesinriktade rehabiliteringen föreslogs en decentraliserad organisation med särskilda resurser vid vissa av de föreslagna yrkesprövningsenheterna. Detaljplaneringen av den nya organisationen föreslogs bli föremål för en särskild organisationsutredning.

6.2 Skyddat arbete

6.2.1 Syftet med skyddad verksamhet

Såväl utredningen rörande den skyddade sysselsättningen som OSA-kommittén har framhållit att skyddat arbete har dubbla arbetsmarknadspolitiska syften. Dels skall verksamheten förverkliga rätten till arbete, dels skall den så långt möjligt innebära möjligheter till en långsiktig rehabilitering som syftar till att de anställda åtminstone på sikt skall kunna ta arbete på den öppna arbetsmarknaden. Den förra utredningen betonade särskilt rehabiliteringsaspekten. OSA-kommittén anser däremot att sysselsättningsmotivet blivit alltmer angeläget. Detta ställningstagande grundades på förhållandet att skyddat arbete blivit en permanent sysselsättning för allt fler människor.

Under tioårsperioden 1965—1975 ökade antalet personer som arbetade i verkstäder för skyddat arbete från 9 500 till ca 15 600 personer. Trots detta var antalet sysselsatta i dessa verkstäder som erhöll arbete på den öppna arbetsmarknaden i absoluta tal i stort sett oförändrat under perioden. Detta förhållande borde enligt kommittén påverka ställningstagandet till den framtida organisationen av verksamheten.

Även jag delar uppfattningen att skyddat arbete främst skall ses som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i syfte att värna om arbetshandikappades rätt till avlönat arbete. Begreppet "skyddat arbete" skall förstås så att de anställda är skyddade från konkurrens från personer utan arbets hinder när det gäller att erhålla och behålla sitt arbete. Det betyder också att arbetsplatserna i görlig mån är anpassade till de arbetshandikappades förutsättningar. Det senare gäller såväl lokalernas utformning som personalmedverkan etc. I övrigt skall verkstäderna för skyddat arbete betraktas som en tillgång i vårt lands samlade näringsliv. De människor som arbetar i verksamheten producerar angelägna varor och tjänster och bidrar därigenom till utvecklingen av vårt samlade välstånd. För att verksamheten vid arbetsvårdsföretagen skall kunna bedrivas under så normala former som möjligt bör man så långt möjligt sträva efter att olika grupper av arbetshandikappade arbetar på samma arbetsplats. Specialverkstäder för en viss handikappgrupp bör sålunda normalt inte inrättas. Olika särbehov bör i stället tillgodoses genom t. ex. ökad differentiering av arbetsuppgifter och arbetsledning, särskilda åtgärder av social- och socialkurativ art samt genom ergonomiska insatser. Även vid lokalisering av arbetsvårdsföretag måste man, som jag kommer att närmare utveckla i det följande, också sträva efter att förlägga verkstäderna så att de på ett naturligt sätt smälter in i ortens näringsliv. Av samma skäl bör värdepriklad arbetsterapi inte ordnas i samma lokaler som skyddat arbete. Enligt min mening måste även framdeles en hög ambitionsnivå eftersträvas så att allt fler gravt arbetshandikappade ges möjlighet till en produktiv insats och därmed till en egen försörjning. Utvecklingen visar

att skyddat arbete är samhällsekonomiskt motiverat även för dessa grupper. Jag anser det därför inte meningsfullt att försöka fastslå någon gräns för den lägsta arbetsförmåga som man skulle behöva ha för att få skyddat arbete. Jag vill också betona att ett arbete kan ha mycket stort värde för den enskilde och för hans möjligheter till ett aktivt samhällsliv även om den faktiska arbetsförmågan kan framstå som ringa. Däremot bör skyddat arbete inte komma i fråga för personer som är arbetslösa av i huvudsak renodlade arbetsmarknadsskäl.

Självfallet delar jag också uppfattningen att skyddat arbete måste utformas och bedrivas så det åtminstone på lång sikt förstärker de anställdas möjligheter att kunna ta steget över till annat arbete. De något skilda bedömningar av målet för skyddat arbete som de båda utredningarna gjort får enligt min mening ses mot bakgrund av såväl den utveckling som har ägt rum inom det skyddade arbetet som den uthyggnad av de förebyggande arbetsmarknadspolitiska åtagandena som jag tidigare har redogjort för. Då den skyddade verksamheten började byggas upp sysselsattes i hög grad människor med traditionella fysiska handikapp. I takt med att bl. a. yrkesinriktad och annan rehabilitering byggts ut och möjligheterna att anpassa arbetsplatserna på den ordinarie arbetsmarknaden förstärkts har dessa grupper i allt större utsträckning kunnat få arbete på den öppna arbetsmarknaden. I stället har alltmer gravt fysiskt handikappade eller människor med andra typer av handikapp kunnat beredas arbete inom bl. a. verkstäder för skyddat arbete. Många av de anställda har också fler än ett handikapp. En betydande andel av dem som i dag sysselsätts vid verkstäder för skyddat arbete har aldrig tidigare haft något avlönat arbete. Det gäller bl. a. många psykiskt utvecklingsstörda, gravt fysiskt handikappade och personer med sociala problem. En del av dessa arbetstagare kan åtminstone på sikt ha möjligheter att ta arbete på den öppna arbetsmarknaden. Andra har så väsentligt nedsatt arbetsförmåga att de knappast under några förutsättningar kan komma i fråga för sådant arbete.

Ofta används utplaceringsgraden som det enda måttet på rehabiliteringen av de anställda i skyddat arbete. Detta mått är dock inte rättvisande, då gravt handikappade många gånger genomgår en hög grad av rehabilitering enbart genom att kunna klara ett arbete vid verkstad för skyddat arbete. I en rapport till sysselsättningsutredningen (SOU 1977: 44) Skyddad verkstad. Halvskyddad verksamhet, pekar man bl. a. på detta förhållande. Rapporten, som bl. a. bygger på en intervjuundersökning vid några verkstäder för skyddat arbete, visar att de anställda vid verkstäderna i allmänhet anser att arbetet har haft en positiv inverkan på deras utveckling och rehabilitering. De anställda i skyddat arbete är också mer positiva till sina arbeten m. m. än de anställda i halvskyddat arbete, som omfattats av undersökningen.

Att en större del av de anställda stannar kvar i skyddat arbete får

således inte ses som något misslyckande för verksamheten. Tvärtom kan utvecklingen tolkas som en väsentligt höjd ambitionsnivå och vidgning av rätten till arbete. Jag vill i detta sammanhang också erinra om att löne- och anställningsvillkoren i skyddat arbete successivt kommit att jämföras med vad som gäller på den öppna arbetsmarknaden. De som är sysselsatta vid skyddade verkstäder behöver därför inte av löneskäl känna sig tvingade att söka sig ut på den öppna arbetsmarknaden.

6.2.2 Behov av enhetlig organisation

I likhet med de båda utredningarna och flertalet remissinstanser anser jag att möjligheterna för den skyddade verksamheten att uppfylla dess syften, rehabilitering och sysselsättning, i hög grad är beroende av hur verksamheten organiseras. Allt eftersom antalet verkstäder för skyddat arbete har ökat och produktionskapaciteten stigit har det av samhälls-ekonomiska skäl blivit alltmer angeläget med en regional samordning av verksamheten. Det är detta förhållande som på senare år lett fram till att allt fler landstingskommuner tagit över ansvaret för verksamheten från kommunerna. Förutom Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner är kommunerna f. n. huvudmän för verkstäderna för skyddat arbete inom sex län. Totalt omfattar den kommunala och landstingskommunala verksamheten i dag ca 16 000 anvisade arbetstagare och 4 000 tjänstemän varav landstingskommunerna svarar för ca två tredjedelar. Behovet av regional samordning var också en av anledningarna till att utredningen rörande den skyddade sysselsättningen föreslog att landstingskommunerna skulle överta huvudmannskapet för såväl verkstäder för skyddad sysselsättning som kontorsarbetscentraler. De kontorsarbetscentraler som drivs av länsarbetsnämnderna och som f. n. sysselsätter ca 1 600 arbetstagare iordningställdes främst under 1960-talet. Ett syfte var att skapa bättre och mer ordnade arbetsförhållanden för vissa grupper sysselsatta i arkivarbete. Ett annat syfte var att man ville skapa en sysselsättningsform som tog tillvara även de gravt handikappades arbetsförmåga. Till en början dominerade lagning av kartor, bokbindning m. m. vilket utfördes åt olika ställiga och kommunala institutioner. Dessa arbetsuppgifter har till följd av riksdagens ställningstagande år 1969 om marknadsmässig debitering avvecklats och ersatts med andra arbetsuppgifter, främst inom kontorsoffset- och kontorsservicesektorn. Samtidigt har vid de kommunala verkstäderna för skyddat arbete successivt också kommit att byggas upp särskilda produktionsavdelningar för bl. a. kontorsoffset och kontorsservice. Bägge verksamhetsformerna har därmed kommit att likställas till såväl syfte som innehåll.

Även OSA-kommittén föreslår ett gemensamt huvudmannskap för verkstäder för skyddat arbete och kontorsarbetscentraler. Kommittén anser att detta också bör omfatta industriellt beredskapsarbete och hemarbete.

Industriella beredskapsarbeten med AMS som huvudman började anordnas i slutet av 1960-talet. Syftet var att bereda arbete åt personer som friställdes vid företagsnedläggelser främst inom TEKO-sektorn och för vilka traditionella former av beredskapsarbeten var mindre väl lämpade. Härigenom har arbetsförmedlingarna fått mer tid att pröva möjligheten till permanent sysselsättning åt de friställda. Denna typ av beredskapsarbeten har framför allt kommit till stånd på orter med svagt utvecklad arbetsmarknad vilket också haft till följd att dessa arbeten varit svåra att avveckla. OSA-kommittén konstaterar att flertalet av de industriella beredskapsarbeten som startats i samband med strukturförändringar med tiden och genom utnyttjande av uppkomna vakanser fått ett betydande inslag av personer med arbetshinder bland sina anställda. Vidare har i vissa fall industriella beredskapsarbeten utan samband med någon strukturförändring etablerats på orter med allmänt svag arbetsmarknad och vikande befolkningsunderlag för att mera varaktigt skapa arbete åt bl. a. äldre och lokalt bundna personer. Utvecklingen har fört med sig att flertalet industriella beredskapsarbeten, med undantag för några få verkstäder i Norrbotten, numera i huvudsak har samma arbetsmarknadspolitiska syfte och inriktning som verkstäderna för skyddat arbete. I verksamheten sysselsätts f. n. ca 1 800 arbetstagare.

Vissa primär- och landstingskommunala arbetsvårdshuvudmän driver sedan många år hemarbete som ett led i den skyddade sysselsättning som står under AMS tillsyn. F. n. sysselsätts ca 600 personer sammanlagt.

Sedan budgetåret 1968/69 har dessutom försöksverksamhet bedrivits med statligt stöd till hemarbete åt personer bosatta i skogslänens glesbygder. Statens industriverk är tillsynsmyndighet och närmast ansvariga för verksamheterna är företagareföreningarna i berörda län. Den här formen av hemarbete tillkom ursprungligen av regionalpolitiska skäl. OSA-kommittén konstaterar emellertid att verksamheten till större delen kommit att utgöra en ersättning för det kommunala hemarbetet för arbetshandikappade. Industriverket och företagareföreningarna bekräftar att en sådan utveckling har ägt rum och tillstyrker därför kommitténs förslag att föra över dessa hemarbetsprojekt till samhällets övriga insatser för skyddat arbete. Några remissinstanser har påpekat att ett visst samarbete redan kommit till stånd mellan de kommunala verkstäderna för skyddat arbete och denna form av hemarbete. Totalt sysselsätts i regionalpolitiskt hemarbete ca 2 300 personer.

Det splittrade ansvaret mellan staten och kommunala huvudmän har förutom en regional obalans också lett till oklarheter bl. a. i fråga om verksamhetens syfte och inriktning samt var ansvaret för verksamhetens fortsatta utbyggnad skall ligga.

Den ojämna utbyggnaden av verkstäderna för skyddat arbete har lett till påtagliga regionala skillnader i fördelningen mellan såväl statliga och kommunala insatser som olika typer av skyddad sysselsättning. Brist på

platser i verkstäder har t. ex. i stor utsträckning fått kompensrats med arkivarbete, industriella beredskapsarbeten, kontorsarbete etc. Detta förhållande, som innebär att utbyggnaden av de olika sysselsättningsformerna inte i första hand har skett med hänsyn till de arbetshandikappades faktiska sysselsättningsbehov utan med hänsyn till andra faktorer, har utförligt belysts av utredningen rörande den skyddade sysselsättningen som för sin del förordade att minst ett arbetsvårdsföretag borde finnas i varje kommun. OSA-kommittén anser att en regional utjämning erfordrar ett nytillskott på ca 5 000 platser. Även jag anser att den regionala obalansen i fråga om skyddade verkstadsplatser successivt bör rättas till för att man ska kunna erbjuda ett differentierat utbud av skyddad verksamhet i olika regioner. Med hänsyn härtill och vad jag tidigare har anfört om en fortsatt höjning av ambitionen att också ge gravt handikappade rätt till skyddat arbete anser jag det inte lämpligt eller möjligt att nu försöka fixera ett visst platsbehov. I vilken takt en utbyggnad kan ske är dock i första hand avhängigt de ekonomiska förutsättningarna. Prövningen av detta bör liksom hittills ske inom ramen för det årliga budgetarbetet. Totalt kommer den organisation jag här föreslår att sysselsätta mer än 22 000 arbetstagare i skyddat arbete och närmare 5 000 tjänstemän eller sammanlagt ca 0,6 % av antalet sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden. En ytterligare utbyggnad kan således ske för att tillgodose rätten till arbete för olika grupper av arbetshindrade utan risk för en sådan segregering på arbetsmarknaden som befarats i betänkan- det Skyddat arbete.

OSA-kommittén pekar på att det splittrade huvudmannaskapet inte bara lett till regional obalans och till högre kostnader. De enskilda arbetsvårdsföretagen får också en mer sårbar ställning på marknaden än om de varit samordnade under ett gemensamt regionalt huvudmannaskap. Bristen på samordning på riksnivå innebär också att varken anskaffning eller fördelning av arbetsuppgifter eller marknadsföring av produkterna blir så rationell och ändamålsenlig som man skulle önska. Många av de nuvarande huvudmännen för verkstäderna har i dag inte själva möjligheter att bygga upp en tillräckligt slagkraftig försäljningsorganisation, dels för att utveckla nya produkter och avsättningsområden, dels för att kunna få erforderlig överblick över olika delmarknader. Detta gäller främst för kommunala huvudmän och kontorsarbetscentraler. Detta synes vara en viktig anledning till att verkstäderna för skyddat arbete har en mycket liten exportvolym i förhållande till omsättningen.

Något utbyggt och fast organiserat samarbete mellan de olika statliga och kommunala huvudmännen finns inte i dag vare sig regionalt eller för landet som helhet. Splittringen har enligt mitt förmenande lett till en konkurrens mellan enskilda arbetsvårdsföretag som från många synpunkter varit olycklig.

I likhet med OSA-kommittén och flertalet remissinstanser ser jag en

organisatorisk samordning av verksamheten vid verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och hemarbete som en grundförutsättning för att lösa de problem jag här berört. De skäl som kan tala för ett bibehållande av de nuvarande sysselsättningsformerna kan enligt min mening inte uppväga de väsentliga förbättringar som en enhetlig organisation byggd på de förutsättningar jag här anger skulle innebära. En utgångspunkt bör härvid vara att samordningen skall ske på regional nivå och med en stark demokratisk förankring. Jag vill också peka på att det skyddade arbetet har en nära anknytning till flera samhällsområden som berör arbetshandikappade personer och för vilka ansvaret är förlagt till regional och lokal nivå. Det gäller förutom arbetsförmedling bl. a. också försäkringskassa, sjukvård, medicinsk rehabilitering och socialvård. En regional och lokal anknytning är enligt min mening också en nödvändig förutsättning för att arbetsvårdsföretagen skall kunna få ett nära samarbete med näringslivet inom den region där verkstaden är belägen. Detta gäller inte bara beträffande den egentliga produktionen utan också i hög grad arbetsvårdsföretagens möjligheter att kunna skapa förståelse för de arbetshandikappades förutsättningar på arbetsmarknaden och därmed öka möjligheterna till en ökad utplacering från den skyddade sektorn. Jag återkommer i det följande till hur behovet av industriella beredskapsarbeten med det ursprungliga temporära syftet skall kunna tillgodoses inom ramen för den organisation som jag förordar.

6.2.3 Regionala stiftelser

Som OSA-kommittén framhåller lägger det förhållandet att arbetsvårdsföretagen drivs som offentliga förvaltningar i myndighetsform offentlighetsrättsliga hinder i vägen för att åstadkomma en bättre ekonomi i verksamheten. OSA-kommittén anger också en rad andra olägenheter med myndighetsformen som jag tillmäter stor betydelse. Så är t. ex. arbetsvårdsföretagen nu som regel inordnade i en statlig eller kommunal administration bl. a. beträffande bokföring och redovisning som byggs upp för att tillgodose helt andra ändamål — främst inom socialvården och sjukvårdens ram — än dem som gäller för varuproducerande företag. Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet medger andra företag i princip full insyn i det material som ligger till grund för arbetsvårdsföretagens prissättning och övriga affärsmässiga agerande. Arbetsvårdsföretagen är vidare skyldiga att följa den statliga upphandlingskungörelsen eller motsvarande kommunala reglementen t. ex. vid uppköp av de varor och tjänster som erfordras för produktionen. Dessa bestämmelser är i första hand avpassade till förvaltningsmyndighetens behov av färdiga produkter. Detta innebär skyldighet att tillämpa anbudsförfarande och att lägsta anbud i princip skall antas. Det normala förhållandet hos

varuproducerande företag är däremot att man förhandlar med leverantörerna om priserna. Detta gör det ofta möjligt att sluta mer förmånliga uppgörelser t. ex. beträffande råvaror och halvfabrikat än vad som är möjligt vid anbudsförfarande.

Jag delar också från dessa utgångspunkter OSA-kommitténs synpunkter beträffande behovet av friare och mer affärsmässiga former för den skyddade verksamheten. Å andra sidan måste stort avseende fästas vid de synpunkter som reservanten och vissa remissorgan framfört beträffande det värde som ett demokratiskt inflytande över verksamheten har på såväl regional som lokal nivå. Som jag närmare kommer att utveckla i det följande anser jag att en friare företagsform för den skyddade sysselsättningen väl går att förena med såväl en stark demokratisk förankring som möjligheter till starkt medinflytande från arbetsmarknadens parter.

OSA-kommittén har i första hand prövat två olika alternativ till företagsform nämligen aktiebolag och stiftelse. Kommittén konstaterar att aktiebolagsformen med hänsyn till aktiebolagslagens regler om bl. a. tvångslikvidation endast passar för verksamhet som syftar till full kostnadstäckning eller överskott. Det förhållandet att arbetsvårdsföretagen ställer krav på betydande kapitaltillskott är därför ett avgörande motiv för att välja stiftelseformen. För stiftelseformen talar enligt kommittén också det förhållandet att skyddat arbete inte bedrivs i lönsamhetssyfte utan för att tillgodose arbetsmarknadspolitiska och sociala välfärdsmotiv. Några remissinstanser däribland Malmöhus läns landstingskommun och DHR förordar dock aktiebolagsformen. Deras motiv är bl. a. att det för stiftelser saknas enhetliga förvaltningsbestämmelser liknande dem som finns för aktiebolag. Detta skulle minska möjligheterna till samhällelig kontroll och insyn över verksamheten. Som jag tidigare framhållit är jag medveten om problemställningen. Jag menar emellertid att behovet av demokratisk förankring och medinflytande från arbetsmarknadsparterna väl kan tillgodoses genom särskilda bestämmelser i de urkunder som reglerar de regionala stiftelsernas verksamhet. Aktiebolagslagens bestämmelser om förvaltning, redovisning och insyn bör här kunna ge vägledning. Jag vill erinra om att utredningen om reformering av företagareföreningarna i sitt betänkande (SOU 1977: 3) Utbyggd regional näringspolitik föreslagit en stiftelsemodell som nära ansluter till den som OSA-kommittén föreslagit för den skyddade verksamheten.

Huvuddelen av den skyddade verksamheten utgörs i dag av kommunala och landstingskommunala verkstäder för skyddat arbete. Verkstäderna har mycket skiftande produktionsförutsättningar. En del är förhållandevis stora medan andra är tämligen små. Produktsortimentet är starkt skiftande. Det förekommer såväl legotillverkning som egen produktion. De anställdas arbetshinder och arbetsförmåga varierar. Ca 15 % av verkstadsplatserna är särskilt anordnade för utvecklingsstörda. I län

där landstingskommunen eller utanför landstingskommun stående kommun är huvudman, har man under en politiskt vald nämnd i en del fall byggt upp fömligen stora förvaltningar som relativt detaljerat styr verksamheten vid arbetsvårdsföretagen och instituten för arbetsprövning och arbetsträning. I andra län med landstingskommunalt huvudmannaskap har endast mindre arbetsvårdskanslier inrättats. Dessa består av en arbetsvårdschef och några medarbetare. Produktionsledning och försäljning samt merparten av de administrativa frågorna sköts här i huvudsak av arbetsvårdsföretagen själva. Oavsett vilken modell som valts utnyttjas i så gott som samtliga landstingskommuner också andra förvaltningsenheter för vissa uppgifter t. ex. beträffande ekonomi-, personal- och budgetarbete. I fyra av de sex län där kommunerna fortfarande är huvudmän för de skyddade verkstäderna har landstingskommunerna inrättat särskilda kanslier som bistår de kommunala huvudmännen vid marknadsföring och försäljning. I ett av de två återstående länen har landstingskommunen vissa resurser för skyddad verksamhet i sin egenskap av huvudman för verkstäder för utvecklingsstörda.

Med hänsyn till att det i flertalet landstingsområden redan i dag finns en väl fungerande administration för det skyddade arbetet delar jag OSA-kommitténs uppfattning att de regionala stiftelserna bör byggas upp med dessa arbetsvårdsförvaltningar som grund. I de få landstingskommuner där arbetsvårdsförvaltningar saknas får en sådan organiseras. Det torde härvid vara möjligt att bygga ut någon kommunal arbetsvårdsförvaltning — t. ex. i länscentrum — som får bilda stomme i den nya organisationen. De regionala stiftelserna bör i princip täcka samma geografiska områden som berörda landstingskommuner eller utanför landstingskommun stående kommuner. Med hänsyn till de särskilda förhållanden som råder i Malmö- och Göteborgsregionerna bör dock övervägas om inte regionala stiftelser kan bildas som omfattar såväl Göteborgs kommun som Göteborgs och Bohus läns landstingskommun resp. Malmö kommun och Malmöhus läns landstingskommun. Jag vill erinra om att det redan i dag finns ett omfattande samarbete mellan arbetsvårdsförvaltningarna i dessa kommuner och landstingskommuner.

6.2.4 Huvudmannaskap

Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen angav att humanitära och ekonomiska synpunkter torde ha legat bakom kommunernas intresse att anordna verkstäder för skyddat arbete. Skyddat arbete innebar förbättringar i de handikappades levnadsvillkor och blev ett alternativ till kommunal socialhjälp som då kunde begränsas. Under framför allt senare hälften av 1960-talet tog allt fler landstingskommuner över den skyddade verksamheten från kommunerna. Som orsak pekade utredningen dels på de drifekonomiska fördelar som anses möjliga genom en regional samordning, dels på att kostnaderna för verksamheten blev mer

jämmt fördelade och dels att möjligheterna för handikappade att få arbete på verkstad för skyddat arbete blev mer likvärdiga. Även landstingskommunernas uppgifter i samband med bl. a. arbetsprövning och arbetsträning samt industriell terapi vid t. ex. dagcentra och sjukhus liksom produktion vid de särskilda verkstäderna för utvecklingsstörda torde enligt utredningen ha bidragit till utvecklingen. Jämsides med att landstingskommunerna tog över mer och mer av ansvaret för verksamheten gick staten in med liknande åtgärder i form av kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och glesbygdsstöd till hemarbete. Som har nämnts i det föregående föreslog utredningen rörande den skyddade samsättningen ett enhetligt landstingskommunalt huvudmannaskap för verkstäder för skyddat arbete samt kontorsarbetscentraler.

Eftersom utredningens förslag inte godtogs av många remissinstanser gjorde den dåvarande regeringen den bedömningen att förslaget inte borde läggas till grund för slutligt ställningstagande i huvudmannaskapsfrågan. I stället hänsköts denna fråga till förnyad utredning i OSA-kommittén. Denna konstaterar att något nytt inte tillkommit sedan den förra utredningen remissbehandlades och att remissinstansernas inställning kvarstår. Man för därför undan tanken på ett renodlat landstingskommunalt huvudmannaskap. Däremot övervägs ett helstatligt huvudmannaskap för verksamheten, i första hand genom anknytning till AB Statsföretag. Förslag i denna riktning har från tid till annan förts fram såväl i den politiska debatten som av företrädare för löntagarorganisationer och huvudmän. Liknande tankegångar framkommer i några remissyttranden. OSA-kommittén konstaterar emellertid att såväl Statsföretag som koncern, som dess enskilda bolag skall drivas under marknadsmässiga förutsättningar. Detta innebär bl. a. krav på lönsamhet. Skyddat arbete däremot motiveras av arbetsmarknadspolitiska och sociala skäl, varför en anknytning av verksamheten till AB Statsföretag vore mindre lämplig. I stället bör enligt kommitténs mening samhället förfoga över en fristående organisation för skyddat arbete. Kommittén anger tre principer som bör vara vägledande för valet av huvudman. För det första anser man att staten som huvudansvarig för arbetsmarknadspolitiken och landstingskommunerna för annan rehabiliteringsverksamhet har ett gemensamt ansvar för att rätten till arbete tillgodoses för människor med arbetshandikapp. För det andra menar man att detta ansvar förutsätter en anknytning av verksamheten till lokala och regionala intressen t. ex. arbetsförmedling, arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktad rehabilitering, sjukvård, medicinsk rehabilitering och socialvård. För det tredje är det skyddade arbetet en affärsmässig verksamhet som kräver en ökad regional samordning av produktion och försäljning. Med dessa principer som grund föreslår kommittén ett mellan staten och landstingskommunerna delat huvudmannaskap. Det delade huvudmannaskapet kommer främst till uttryck genom inflytande i de regionala stiftelsernas styrelser. Finan-

sieringen föreslås däremot ske genom en av riksdagen fastställd arbetsgivaravgift.

Så gott som samtliga remissinstanser däribland L.O. TCO, SACO/SR, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, SAF, AMS, flertalet handikapporganisationer, det övervägande antalet såväl statliga som kommunala huvudmän och Arbetsvårdschefernas förening, sluter upp bakom kommitténs förslag. Kommittén är emellertid inte enhällig i sitt ställningstagande. En ledamot reserverar sig till förmån för ett förslag som innebär att landstingskommunerna, kommunerna och länsarbetsnämnderna gemensamt skall åta sig huvudmannaskapet. Reservanten ansluter sig däremot till utredningsmajoritetens syn på behovet av regional samordning m. m. Reservantens förslag biträdades av ett fåtal remissinstanser, däribland några landstingskommuner.

Med hänsyn till den ansvarsfördelning som i dag råder mellan stat och landstingskommuner beträffande arbetsvård och övrig rehabilitering ser jag det som naturligt att dessa parter i enlighet med kommitténs förslag ges ett gemensamt ansvar för den skyddade verksamheten. Detta behov markeras ytterligare av att den nya organisationen föreslås omfatta alla nuvarande former av arbetsvårdsföretag i såväl statlig som kommunal och landstingskommunal regi. Staten svarar i dag för drygt 40 % av kostnaderna för den samlade verksamheten medan kommuner och landstingskommuner svarar för resten.

Kommunerna har som ytterst ansvariga för medborgarnas sociala välfärd betydande intressen att bevaka vid de lokala arbetsvårdsföretagen. Det samarbete som därför redan etablerats mellan arbetsvård och socialvård bör enligt min mening fortsätta på lokal nivå. Jag återkommer till detta i det följande.

Enligt min mening ligger förslaget om att bilda regionala stiftelser väl i linje med den länsdemokratiska utveckling som uttrycktes i regeringsdeklarationen hösten 1976. Jag tillstyrker därför kommitténs förslag att staten tillsammans med landstingskommunerna bildar en regional stiftelse för skyddat arbete inom varje landstingskommun. Landstingsfri kommun skall härvid jämställas med landstingskommun. Medinflytande för arbetsmarknadens parter m. fl. bör därför tillgodoses inom ramen för den styrelserepresentation som skall ankomma på landstingskommunen i egenskap av huvudman.

En majoritet av OSA-kommitténs ledamöter föreslår att varje regional stiftelse skall ledas av en styrelse bestående av mellan sju och elva ledamöter, som utses av regeringen. Ledamöterna föreslås representera stiftelsebildarna, dvs. staten och landstingskommunen, de anställda samt näringslivet. Reservanten menar att styrelsen bör utses av stiftelsebildarna och bestå av nio ledamöter. Tre av dessa bör utses av landstingskommunen, tre av kommunerna via Svenska kommunförbundets länsavdelning, en av länsarbetsnämnden, en av företagareföreningen och en av

de anställdas organisationer. Kommitténs och reservantens förslag till styrelserepresentation kommenteras endast av några få remissinstanser. Landstingsförbundet anser sålunda att regeringen endast bör tillsätta två ledamöter medan övriga bör tillsättas av landstingskommunen, varvid två bör tillsättas efter förslag från de anställdas organisationer och en efter förslag från näringslivet. Övriga remissinstanser som accepterar stiftelseformen och ett mellan staten och landstingskommunerna delat huvudmannaskap har inga principiella invändningar mot kommitténs förslag. Däremot framförs vissa synpunkter beträffande styrelsens sammansättning. Statens handikappråd, SFO och Svenska kommunförbundet menar att kommunerna bör vara representerade eftersom de har viktiga funktioner i den sociala rehabiliteringen. Kommunerna har även fått en större roll i samhällets sysselsättningsplanering. Handikapporganisationerna anser att de bör vara företrädare.

Det är självfallet angeläget att stiftelsernas styrelser får en sådan representation att de inom sig rymmer olika kompetens- och erfarenhetsområden. Samtidigt delar jag reservantens och bl. a. Svenska kommunförbundets uppfattning om behovet av ett starkt lokalt och regionalt samband. Ett mellan staten och landstingskommunerna delat huvudmannaskap bör emellertid komma till uttryck genom att staten blir representerad i styrelserna. Jag förordar att varje styrelse består av tolv ledamöter enligt följande. Ordförande och ytterligare tio ledamöter utses av landstingskommunen. En av de tio ledamöterna bör utses efter förslag av Svenska kommunförbundets länsavdelning, en efter förslag av LO-distriktet, en efter förslag av TCO-distriktet och en som representant för näringslivet. Regeringen utser en ledamot som samtidigt är vice ordförande. Utöver dessa tolv personer bör två representanter för länsarbetsnämnden adjungeras till styrelsen. Vidare bör två fackliga företrädare för personalen knytas till styrelsen varav en bör representera de arbetstagare som har skyddat arbete. I övrigt delar jag kommitténs uppfattning att de anställda måste beredas betryggande insyn i stiftelsernas förvaltning och att formerna för detta bör övervägas mellan företrädare för de fackliga organisationerna och de centrala och regionala stiftelserna. Kommittén pekar t. ex. på möjligheten att införa ett system med arbetstagarkonsulter.

Jag har ingen crinran mot kommitténs förslag att tre revisorer bör utses att granska de regionala stiftelsernas förvaltning och räkenskaper. En revisor bör utses av regeringen och två av landstingskommunen. Av de senare bör en utses efter förslag från den fackliga organisation som företräder de arbetstagare som har skyddat arbete.

6.2.5 Lokal representation

OSA-kommittén har som jag tidigare framhållit starkt strukit under behovet av en lokal förankring av den skyddade verksamheten. Det är

också mot den bakgrunden som kommittén diskuterar olika former av lokal representation vid arbetsvårdsföretagen. Kommittén tar dock inte ställning till hur en sådan representation bör utformas utan anser att det bör ankomma på de regionala stiftelserna att själva avgöra detta med hänsyn till de skiftande förutsättningarna. De få remissinstanser som yttrat sig i frågan har olika uppfattningar. Arbetsvårdschefernas förening anser att lokala verkstadsstyrelser är direkt olämpliga med hänsyn till att de regionala stiftelserna måste kunna fungera som sammanhållna enheter. Liknande tankegångar förs fram av Östergötlands läns landstingskommun. Kronobergs läns landstingskommun däremot hänvisar till positiva erfarenheter som man haft av lokala samrådsgrupper vid varje verkstad. I dessa grupper, som följer och tar initiativ till utvecklingen av verksamheten, finns företrädare för huvudmannen, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, ortens näringsliv och de anställda. Jag delar kommitténs uppfattning att det bör ankomma på de regionala arbetsvårdsföretagen att själva fatta beslut om hur den lokala representationen bör utformas med hänsyn till de skiftande förutsättningarna. I detta sammanhang vill jag betona nödvändigheten av att man i den nya organisationen utnyttjar den goda kunskap om den lokala arbetsmarknaden och de upparbetade kontakter med andra företag som föreståndare, arbetsledare och andra anställda vid arbetsvårdsföretagen oftast har och att ledningen för de lokala verkstäderna tillförsäkras sådan rörelsefrihet som möjliggör anpassning till lokala förhållanden.

6.2.6 Regional fördelning av skyddade arbetsplatser

OSA-kommittén föreslår att lokaliseringen av skyddade arbetstillfällen inom ett landstingsområde bör ske i enlighet med den modell som den tidigare utredningen hade föreslagit.

Utredningen föreslår tre olika former av skyddat arbete nämligen reguljära verkstäder för skyddat arbete, filialer till dessa och hemarbete. I likhet med så gott som samtliga remissinstanser anser jag att den föreslagna modellen tillgodoser kravet på en god spridning av arbetstillfällen och därför bör kunna utgöra en principiell grund för lokalisering av skyddat arbete inom ett landstingsområde.

6.2.7 Anvisning av skyddat arbete

I samband med att OSA-kommittén behandlar behovet av regionala personalfunktioner, berörs också arbetsförmedlingarnas roll. Som kommittén framhåller måste en anställning i skyddad sysselsättning alltid föregås av en allsidig arbetsmarknadspolitisk prövning. Detta innebär att alla åtgärder för att placera en arbetssökande på den ordinarie arbetsmarknaden måste ha prövats innan alternativet skyddat arbete aktualise-

ras. Endast arbetsförmedlingen kan göra en sådan bedömning. Det måste även vara arbetsförmedlingens uppgift att fortlöpande pröva möjligheterna för samtliga anställda i skyddat arbete att ta anställning på den ordinarie arbetsmarknaden. Skall detta vara möjligt krävs att dispositionsrätten över platserna i skyddat arbete ligger kvar hos arbetsmarknadsmyndigheterna. Ansvar för uppföljningen av arbetsförmedlingens verksamhet på detta fält bör i första hand ankomma på de partssammansatta distriktsarbetsnämnderna som inrättats fr. o. m. budgetåret 1976/77.

6.2.8 *Drift av industriella beredskapsarbeten*

För att stärka det industriella beredskapsarbetet som ett arbetsmarknadspolitiskt medel och samtidigt undvika dubblerade resurser föreslår OSA-kommittén att de regionala stiftelserna skall svara för driften av sådana industriella beredskapsarbeten som beslutas av AMS. Den centrala stiftelsen föreslås svara för viss övergripande planering. Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Även jag anser att kommitténs förslag skulle innebära en förstärkning av det industriella beredskapsarbetets användningsområde. AMS skulle inte behöva hålla en särskild produktionsorganisation för industriella beredskapsarbeten. Jag delar också kommitténs uppfattning om den centrala stiftelsens roll i sammanhanget.

Med hänsyn till de långsiktiga åtaganden, som oftast följer med industriella beredskapsarbeten och som OSA-kommittén belyst, bör beslut om eventuellt anordnande av nya arbeten ankomma på regeringen eller, efter dess bemyndigande, AMS.

6.2.9 *Vissa frågor rörande arbetsanskaffning*

De kommunala och landstingskommunala huvudmännens arbetsvårdsförvaltningar svarar i dag på många håll även för arbetsanskaffning till terapiverksamhet vid sjukhus och andra vårdinstitutioner inom huvudmannens ansvarsområde. OSA-kommittén föreslår att man regionalt skall kunna träffa överenskommelser enligt vilka de nya stiftelserna då så bedöms lämpligt kan överta ansvaret för denna uppgift. Mot bakgrund av vad jag tidigare har sagt om betydelsen av att minska antalet huvudmän som sysslar med arbetsanskaffning och försäljning av industriellt tillverkade produkter har jag ingen erinran mot detta förslag. Det samma gäller kommitténs förslag att den skyldighet som statliga myndigheter f. n. har att informera kriminalvårdens verkstäder om planerade statliga beställningar skall utsträckas till att också omfatta arbetsvårdsföretagen. Den närmare utformningen härav bör dock senare prövas av regeringen. När det gäller arbetsanskaffning vill jag slutligen stryka under vad OSA-kommittén anför om att prissättning skall grundas på marknadsmässiga principer för kalkylering.

6.2.10 Centralt samordningsorgan

Frågan om ett centralt samordningsorgan för den skyddade verksamheten har länge varit aktuell. Den s. k. Kjellman-kommittén föreslog redan år 1948 att ett sådant organ borde bildas och drivas i AMS regi. Därefter har bl. a. en arbetsgrupp inom AMS och en grupp arbetsvårdschefer lagt fram liknande förslag. Samtliga förslag har främst tagit sikte på ökade centrala serviceinsatser för marknadsföring, försäljning och produktutveckling. De centrala samordningsfrågorna behandlades även av utredningen rörande den skyddade sysselsättningen som föreslog ett sådant organ knutet till Landstingsförbundet. De frågor, som enligt utredningen motiverade samarbete av det här slaget, var förutom marknadsföring och försäljning även inköp av vissa varuslag, kalkylering och prissättning samt bokföring och annan redovisning. Utredningens förslag fick genomgående stöd av remissinstanserna. OSA-kommittén konstaterar att kraven på bl. a. samordnade försäljningsinsatser vuxit sig allt starkare. Som orsaker framhålls bl. a. den relativt snabba utbyggnaden av verksamheten under de senaste tio till femton åren och det stora antalet huvudmän. Kommittén aktualiserar därför på nytt centrala insatser av det slag som den förra utredningen förordade. Uppgifterna bör anförtros åt en central stiftelse med staten och landstingskommunerna som huvudmän. Stiftelsen bör ledas av en styrelse med företrädare för stiftelsebildarna, näringslivet och de anställda. Vidare föreslås att den centrala stiftelsen skall sluta kollektivavtal för samtliga anställda vid de regionala stiftelserna. Den centrala stiftelsen bör även ha resurser för vissa utvecklingsfrågor på personalområdet t. ex. personalhälsovård, arbetsmiljö och personalutbildning. Behovet av förstärkta utbildningsinsatser framhålls redan av den förra utredningen. Förutom de här nämnda arbetsuppgifterna konstaterar OSA-kommittén att en ny organisation för skyddat arbete förutsätter att vissa planerings- och samordningsuppgifter samt personalpolitiska frågor som f. n. åvilar AMS och kommunförbunden förs över till den föreslagna centrala stiftelsen. Kommittén avser i första hand AMS och kommunförbundens uppgifter beträffande förhandlingar och personalutbildning samt AMS ansvar i fråga om planering och drift av verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler och industriella beredskapsarbeten.

OSA-kommittén konstaterar vidare att det måste finnas ett centralt organ som svarar för budgetarbete och överföring av rörelsekapital till de regionala stiftelserna. Kommittén är emellertid inte enhällig i sitt ställningstagande för en central stiftelse. En av ledamöterna avstyrker förslaget och anser att de uppgifter som centralt hittills främst åvilar AMS och kommunförbunden även i fortsättningen bör kunna skötas av dessa. Utredningsmajoritetens förslag tillstyrkes eller lämnas utan erinran av ett övervägande antal remissinstanser däribland AMS, statens industri-

verk, LO, TCO, SAF, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet. SACO/SR, de flesta landstingskommunerna samt AB Statsföretag. Några remissinstanser är negativa eller tveksamma till förslaget men framhåller samtidigt behovet av en förstärkt affärsmässig samordning av arbetsvårdsföretagens verksamhet.

Enligt min mening kommer de föreslagna regionala stiftelserna för skyddat arbete inte bara att innebära en bättre regional samordning av verksamheten utan också en omfattande decentralisering. Jag tänker här i första hand på att huvudansvaret för driften av industriella beredskapsarbeten och kontorsarbetscentraler flyttas från central till regional nivå. De regionala stiftelserna kan emellertid, som några remissinstanser påpekat, inte tillgodose behovet av en branschmässig samordning av arbetsvårdsföretagen i olika delar av landet. Inom alla de föreslagna regionala stiftelserna kommer det t. ex. att finnas produktion av olika trävaror, metallbearbetning, plasttillverkning osv. En branschmässig samordning av dessa olika produktionsinriktningar förutsätter en övergripande organisation på rikspanet som kan biträda de regionala stiftelserna i inköps- och försäljningsfrågor samt för att ta initiativ till tillverkning av nya lämpliga produkter. Genom en branschmässig samordning på rikspanet kan också fördelar nås när det gäller investeringar och utnyttjande av dessa. Detta gäller inte minst möjligheterna att undvika dubbelanskaffning av kapitalintensiv utrustning.

Mot bakgrund av att den föreslagna organisationen vid starten kommer att sysselsätta mer än 22 000 arbetstagare i skyddat arbete och närmare 5 000 tjänstemän framträder självfallet också behovet av personalpolitiska insatser på det centrala området mycket starkt. Detsamma gäller inte minst rehabiliteringsfrågor, samarbete med andra samhällsorgan som AMS, socialstyrelsen, kommunförbunden osv. Även om jag sålunda i huvudsak biträder utredningsmajoritetens förslag till en central stiftelse vill jag understryka att det primära driftansvaret skall åvila de regionala stiftelserna. Den föreslagna centrala stiftelsen bör därför, vid sidan av övergripande ansvar för planering, budgetarbete och ekonomi i övrigt samt personal- och rehabiliteringspolitiska frågor, endast i huvudsak ha rådgivande uppgifter. Förutom produktionsteknisk och marknadsmässig rådgivning bör den centrala stiftelsen i kraft av sitt ekonomiska ansvar gentemot statsmakterna ägna stor uppmärksamhet åt kostnadsutvecklingen och tillsammans med de regionala stiftelserna initiera nödvändiga åtgärder, om dagsverkskostnaderna i något fall skulle bli för höga. Inrättandet av en central stiftelse innebär som tidigare påpekats att man för samman olika funktioner för den skyddade verksamheten som i dag sköts på central nivå av olika organ. Den föreslagna centrala stiftelsen innebär således i praktiken ingen utökning av redan befintlig central organisation men väl en effektivisering och samordning av resurserna. Med anledning av vad reservanten anfört vill jag även betona att förslaget inte

innebär att några uppgifter som i dag utförts regionalt eller lokalt behöver centraliseras. Arbetsuppgifterna skall således ligga kvar på regional eller lokal nivå. Jag anser vidare att den centrala stiftelsen bör byggas upp successivt. De mest angelägna frågorna är förutom personalpolitik och rehabiliteringsfrågor att biträda de regionala stiftelserna i frågor rörande marknadsföring och produktionsteknik samt fördelning av statsmedel. Frånsett vad som behövs för att handlägga dessa frågor samt budgetfrågor, planering av nya företag och övriga centrala uppgifter som i dag sköts av AMS i egenskap av tillsynsmyndighet bör den centrala organisationens uppgifter närmare bedömas då erfarenheter vunnits av den nya organisationen. I detta sammanhang bör också möjligheterna att kunna erhålla central service från utomstående organisationer och myndigheter prövas. Jag tänker här t. ex. på möjligheterna att inleda ett samarbete med SFO när det gäller förhandlingar om kollektivavtal m. m. för de anställda. På produktutvecklingsområdet bör samarbete med bl. a. styrelsen för teknisk utveckling övervägas liksom möjligheterna till samarbete med statliga och kommunala inköpsorgan.

När det gäller den långsiktiga utbyggnaden av verkstäder för skyddat arbete delar jag kommitténs uppfattning att AMS som ansvarig för arbetsmarknadspolitiken liksom hittills måste ha ett avgörande inflytande över dimensionering och lokalisering av företag. Detta bör som kommittén föreslagit ske genom att i princip samma ansvarsfördelning får gälla mellan AMS och den centrala stiftelsen som f. n. tillämpas mellan AMS och SÖ beträffande arbetsmarknadsutbildningen. Detta innebär att AMS efter statsmakternas direktiv skall pröva verksamhetens omfattning, dimensionering och lokalisering medan den centrala stiftelsen har ett övergripande ansvar för alla frågor som i övrigt gäller anordnande och drift. Jag kan även ansluta mig till den principiella uppläggning av planeringsarbetet som kommittén presenterar. Det bör således åligga AMS att efter samråd med den centrala stiftelsen besluta om regional fördelning av den nybyggnadsram som statsmakterna liksom hittills bör fastställa för varje år.

OSA-kommittén har föreslagit att ett särskilt representantskap med tio ledamöter vardera från riksdagen, landstingskommunerna och de anställda skall knytas till den centrala stiftelsen för att stärka samhällets inflytande. Enligt förslaget bör representantskapet sammanträda minst två gånger per år för överläggningar med den centrala stiftelsens ledning. Förslaget stöds eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. De remissinstanser som är negativa till förslaget uppfattar representantskapets roll som konstruerad och illusorisk. Man menar att det informationsbehov som kommittén åsyftar bör kunna tillgodoses genom de samhällsrepresentanter som föreslås ingå i såväl den centrala stiftelsens styrelse som de regionala stiftelsernas styrelser. Jag delar denna uppfattning.

För att stärka samhällets möjligheter till inflytande över de regionala

stiftelsernas verksamhet har jag tidigare föreslagit dels att insynsfrågorna skall regleras i stiftelseurkunderna, dels att den länsdemokratiska förankringen och parternas inflytande skall tryggas genom en utbyggd representation. Jag anser att motsvarande principer också bör kunna tillämpas beträffande den centrala stiftelsen. Den centrala stiftelsens styrelse bör således bestå av elva ledamöter som utses av regeringen. Av dessa bör fem vara riksdagsledamöter. En representant bör företräda AMS, två Landstingsförbundet och två de anställdas huvudorganisationer. En representant bör slutligen företräda näringslivet. Ordförande och vice ordförande utses särskilt varav den senare efter förslag av Landstingsförbundet. Jag förordar också att den centrala stiftelsens chef utses av regeringen.

6.2.11 Förslagets genomförande

Denna proposition syftar som jag tidigare nämnt till att ge riksdagen underlag för ett principiellt ställningstagande till framtida organisation och huvudmannaskap för den skyddade sysselsättningen. Efter ett beslut om nytt huvudmannaskap återstår ett omfattande arbete innan den nya organisationen kan träda i kraft. Bl. a. måste ett mer detaljerat organisationsförslag utarbetas och ett omfattande förhandlingsarbete ske med såväl nuvarande huvudmän som berörda personalorganisationer. Förslag till organisationsplaner och personaldimensionering måste också utarbetas. Vidare är det nödvändigt att mer i detalj klarlägga formerna för samarbete mellan den centrala stiftelsen och de regionala stiftelserna liksom relationerna till AMS. Likaså måste arbetsfördelningen lokalt och regionalt belysas ytterligare liksom formerna för budgetarbetet. Som jag tidigare berört återstår också att bedöma vilka industriella beredskapsarbeten och hemarbetsprojekt som skall övertas av de regionala stiftelserna. Det omfattande förberedelsearbetet gör att den av OSA-kommittén föreslagna tidpunkten för förslagets genomförande bör flyttas fram. Jag räknar därför med att ett ikraftträdande kan ske tidigast den 1 januari 1980.

OSA-kommittén föreslar att en organisationsutredning och regionala arbetsgrupper skall tillsättas för det återstående arbetet. Förslaget stöds eller lämnas utan erinran av så gott som samtliga remissinstanser. Även jag ansluter mig till förslaget. Den nya organisationskommitténs uppgift bör vara att redovisa förslag till detaljorganisation för hela verksamheten. Kommittén bör utses av regeringen och bestå av representanter från staten, landstingskommunerna, kommunerna och de fackliga huvudorganisationerna. Ledamot som i kommittén företräder nuvarande kommunala, landstingskommunala eller statliga huvudmän förutsätts inte delta i kommitténs förhandlingar eller beslut, när sådan huvudman är motpart. Till kommittén bör knytas en ledningsgrupp med experter för att centralt leda och samordna det praktiska utredningsarbetet. Organisationsarbetet bör bedrivas i nära samverkan med den organisationskommitté för yrkes-

inriktad rehabilitering som jag senare kommer att föreslå. Under organisationskommittén bör upprättas regionala kommittéer vars främsta uppgift blir att med hänsyn till de olika förutsättningar som gäller i olika delar av landet utarbeta förslag till regional och lokal administration av verksamheten. Däremot bör frågor rörande löne- och anställningsvillkor, eventuellt övertagande av nuvarande huvudmäns fastigheter m. m., på sätt jag närmare behandlar i det följande, ankomma på centrala organ att behandla. De regionala kommittéerna, som har att arbeta enligt de direktiv som den centrala organisationskommittén drar upp, bör bestå av företrädare för länsarbetsnämnderna, landstingskommunerna, kommunerna och de anställdas organisationer.

Den nya organisationskommittén har även till uppgift att lägga fram förslag till lokalisering av den centrala stiftelsen. Regeringen kommer senare att ta ställning till denna fråga. I enlighet med regeringens regionalpolitiska strävanden skall en lokalisering inte ske till Stockholms kommun.

De anställda vid verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och hemarbete omfattas i dag av olika avtal om löner och anställningsvillkor. Det senare gäller i hög grad den administrativa personalen. Den nya organisationskommittén kommer emellertid inte att ha tillgång till den hjälp av experter som behövs för att den själv ska kunna sluta avtal om de löne- och anställningsvillkor som skall gälla för de anställda då den nya organisationen träder i kraft. Det bör därför ankomma på SFO att i nära samråd med den nya kommittén förhandla och träffa avtal med de anställdas organisationer i dessa frågor. På motsvarande sätt bör det ankomma på statens förhandlingsnämnd att i nära samråd med den nya kommittén träffa uppgörelser om överlåtelse till den nya organisationen av bl. a. lokaler och maskiner samt andra tillgångar och förpliktelser som har samband med de olika arbetsvårdsföretagens affärsverksamhet. Härvid bör ett förenklat värderingsförfarande eftersträvas så att tidskrävande förhandlingar undviks. För att uppnå erforderlig flexibilitet bör kommittén vara oförhindrad att avstå från att överta kommunal, landstingskommunal eller statlig egendom om detta visar sig ekonomiskt fördelaktigt eller ur andra synpunkter är att föredraga. Av naturliga skäl bör i sådana fall statsbidrag för fortsatt drift inte längre utgå till kommunal eller landstingskommunal huvudman.

Flera remissinstanser har påpekat att det inom ramen för den hemarbetsverksamhet som bedrivs under tillsyn av statens industriverk även förekommit att stöd i vissa fall beviljats småföretagare utan att dessa sysselsatt hemarbetare i egentlig mening. Stödet har i dessa fall huvudsakligen haft en lokaliseringpolitisk inriktning. Självfallet delar jag uppfattningen att detta stöd till privata företag inte bör inordnas i den nya företagsbildningen för skyddat arbete. Det bör därför uppdras åt den

centrala organisationskommittén att i samråd med statens industriverk och berörda företagareföreningar bedöma i vilken utsträckning det nuvarande regionalpolitiska hemarbetet skall ingå i de föreslagna regionala stiftelserna för skyddat arbete. Kommittén bör också i samråd med AMS avgöra vilka industriella beredskapsarbeten som p. g. a. sin struktur eventuellt inte bör ingå i den nya organisationen. Som jag tidigare nämnt gäller detta främst några få verkstäder i Norrbottens län som tillkommit uteslutande för att tillgodose ett permanent behov av arbetstillfällen på orten. För dessa verkstäder bör överlåtelse till annan ägare prövas. Jag vill i sammanhanget erinra om att AMS under senare år avyttrat flera industriella beredskapsarbeten av denna typ.

Det finns i dag några få verkstäder för skyddat arbete som drivs av ideella organisationer som Frälsningsarmén, Stadsmissionen, Diakonanstalten m. fl. OSA-kommittén erinrar om att det presenterade förslaget till ändrat huvudmannskap också får konsekvenser för dessa organisationers möjligheter att driva sina verkstäder. Det gäller bl. a. i fråga om formerna för ekonomiska bidrag från samhället. Jag delar den uppfattning som kommit till uttryck i organisationernas remissvar och som innebär att samhället även i fortsättningen måste stödja den skyddade verksamhet som organisationerna bedriver. Ett eventuellt samgående med de av mig förordade regionala stiftelserna för skyddat arbete bör sålunda endast komma i fråga i de fall organisationerna själva begär det. Med hänsyn till att det endast rör sig om sex verkstäder varav fyra belägna i Stockholms län bör bidragsgivningen kunna regleras genom avtal med berörda organisationer och den regionala stiftelsen. Jag vill i detta sammanhang också erinra om att flera av organisationerna vid sidan av statliga bidrag också uppbär betydande ekonomiskt stöd från såväl landstingskommuner som kommuner. Den nya organisationskommitté som jag nyss berörde bör få i uppdrag att kontakta berörda organisationer för överläggningar om de framtida verksamhetsformerna.

6.2.12 Kostnadsberäkningar

Samhällets direkta kostnader för den skyddade sysselsättningen har stigit kraftigt på senare år. Utvecklingen skall ses mot bakgrund av dels det ökade antalet verkstadsplatser och dels kostnadsutvecklingen i övrigt. Detta innebär emellertid inte att verksamheten skulle ha blivit väsentligt dyrare i förhållande till produktionsresultatet. Tvärtom har underskotten under en följd av år varit tämligen konstanta i förhållande till hela omsättningen. Detta gäller — som framgår av tabellerna — såväl verkstäderna för skyddat arbete som de industriella beredskapsarbetena. Jag vill även framhålla att verksamheten fortfarande framstår som samhällsekonomiskt lönsam. Detta har senast visats i en forskningsrapport¹ utarbetad vid företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.

¹ Bexelius, Jan och Kjellén, Bengt, Lönar sig skyddade verkstäder 1976.

Verkstäder för skyddat arbete inkl. hemarbete — driftkostnader (mkr.)

År	Omsättning	Underskott	Statens andel av underskottet (= statsbidrag)	Landstings- kommunernas/ kommunernas andel av underskottet
1970	287,3	132,5	43,1	89,4
1971	349,6	182,8	48,3	134,5
1972	441,0	229,0	55,8	173,1
1973	552,6	270,8	60,7	210,1
1974	740,0	347,4	90,8	256,6
1975	910,6	463,3	117,6	345,7
1976	1 120,8	593,3	137,0	456,3

Kontorsarbetscentraler — driftkostnader (mkr.)

År	Omsättning	Underskott
1970/71	25,8	24,4
1971/72	42,1	36,5
1972/73	49,0	41,1
1973/74	55,7	38,7
1974/75	71,9	48,5
1975/76	89,1	65,2
1976/77	98,7	70,5

Industriella beredskapsarbeten — driftkostnader (mkr.)

År	Omsättning	Underskott
1970/71	30,6	14,9
1971/72	62,9	26,9
1972/73	105,6	47,6
1973/74	135,2	56,2
1974/75	150,0	66,1
1975/76	171,6	66,4
1976/77	184,7	65,1

Den totala omsättningen vid verkstäderna för skyddat arbete uppgick kalenderåret 1976 till 1 120,8 milj. kr. och underskottet till 593,3 milj. kr. Omsättningen vid kontorsarbetscentralerna har för samma tidsperiod beräknats till 86,3 milj. kr. och underskottet till 61,7 milj. kr. För industriella beredskapsarbeten uppgick omsättningen kalenderåret 1976 till 181,8 milj. kr. och underskottet till 66,1 milj. kr. Sammantaget uppgick således omsättningen för den skyddade sysselsättningen för kalenderåret 1976 till 1 388,9 milj. kr. och det totala underskottet till 721,1 milj. kr. Härtill kommer att stödet till det regionalpolitiskt motiverade hemarbetet uppgick till ca 5,0 milj. kr. inkl. administrationskostnaderna. Totalt kan kostnaderna således beräknas till 726,1 milj. kr. Av detta belopp svarade kommuner och landstingskommuner för 456,3 milj. kr. eller ca 60 %.

och staten för 269,8 milj. kr. eller ca 40 %. Ca 823 milj. kr. har — totalt sett t. o. m. budgetåret 1976/77 — investerats i maskiner och byggnader. Därav har staten svarat för ca 356 milj. kr. och landstingskommunerna/kommunerna för ca 467 milj. kr. Enligt min beräkning innebär utredningens förslag om statligt kostnadsansvar för den nya organisationen att kommuner och landstingskommuner avlastas kostnader som i 1976 års penningvärde uppgick till 456,3 milj. kr. per år. Härutöver tillkommer på enskilda punkter vissa kostnadsfördrande faktorer i den nya organisationen. Som en allmän utgångspunkt bör dock enligt min mening gälla att förslaget till ny organisation bygger på tanken att en förändring innebär en mer rationell ordning. Sammanvägt bör därför de reala kostnaderna bli lägre än f. n. Effekterna i kostnadshänseende är dock svåra att bedöma innan ett mer detaljerat organisationsförslag föreligger och förhandlingarna med huvudmän och de anställdas organisationer är avslutade. Det går t. ex. inte idag att bedöma i vilken utsträckning vid AMS eller kommunal och landstingskommunal huvudman anställd personal kommer att övergå till den nya organisationen.

6.2.13 Finansiering

OSA-kommittén redovisar två olika alternativ till finansiering av verksamheten. I det första alternativet förutsätts att underskottet täcks genom en totalfinansiering med arbetsgivaravgifter. Dessa medel fördelas till de regionala huvudmännen via den centrala stiftelsen. Enligt det andra alternativet skall stiftelsebildarna dela på kostnaderna för underskottet. Medlen tillförs de regionala stiftelserna dels via statsbudgeten dels från berörd landstingskommun. För att mildra en del praktiska svårigheter som särskilt på anordningssidan följer av den dubbla budgetprövningen, föreslås att en statlig lånefond för investeringar inrättas. Vidare förutsätts i detta alternativ att staten ensam skall stå för den centrala stiftelsens kostnader. En finansiering med arbetsgivaravgift framstår enligt utredningen som den bästa lösningen från administrativ synpunkt. Särskilt gäller detta möjligheterna att få så enkla former för budgetarbetet som möjligt. Utredningens uppfattning får stöd av en bred majoritet av remissinstanserna.

Jag har ingående studerat tänkbara finansieringsformer. Beträffande utredningens förslag att staten bör finansiera verksamheten genom en särskild arbetsgivaravgift vill jag erinra om att det f. n. pågår flera utredningar inom områden som i dag finansieras med arbetsgivaravgifter. Detta gäller bl. a. utredningen om allmän arbetslöshetsförsäkring, som väntas avge sitt betänkande under år 1978. Valet av finansieringsmetod för den skyddade verksamheten bör därför enligt min mening prövas i ett mer övergripande sammanhang. Eftersom kostnaderna för skyddad sysselsättning från samhällets sida kan ses som alternativ till olika former av arbetslöshetsunderstöd och arbetsmarknadspolitiska insatser av skilda slag avser jag att senare återkomma med ett förslag om finan-

siering av den skyddade verksamheten. En utgångspunkt bör emellertid enligt min mening vara att ett statligt övertagande av det kommunala och landstingskommunala kostnadsansvaret på detta område endast kan accepteras om det i sin helhet motsvaras av minskade statliga åtaganden inom andra kommunala verksamhetsområden. Förhandlingar mellan staten och kommunerna/landstingskommunerna bör enligt min mening upptas för att klarlägga hur en sådan avräkning lämpligen bör utformas. En lösning av kostnadsfördelningsfrågan mellan staten och de kommunala/landstingskommunala huvudmännen är en förutsättning för att arbetet med omorganisationen skall kunna drivas vidare. Kostnaderna för de industriella beredskapsarbeten som den nya organisationen kommer att driva för AMS räkning bör täckas i särskild ordning.

6.3 Yrkesinriktad rehabilitering

6.3.1 Bakgrund

Arbetsförmedlingen kan ses som basen för samtliga åtgärder som syftar till att främja de arbetssökandes inträde eller omställning på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har härvid ett särskilt ansvar för att stödja de arbetssökande som p. g. a. arbetshandikapp har svårigheter att få eller behålla ett arbete. Av de arbetssökande vid arbetsförmedlingarna utgör de arbetshandikappade varje månad ca 10 %, dvs. drygt 20 000. Arbetsförmedlingens ändrade organisation och arbetsformer innebär att alla arbetssökande som är i behov av mer personlig service i första hand skall betjänas av förmedlare. För alla arbetssökande, oberoende av bakgrund, handikapp etc., skall först och främst alltid prövas möjligheterna till en arbetsplacering på den öppna arbetsmarknaden. I de fall det inte går att skaffa arbete åt den arbetssökande med gängse metoder finns möjligheter till fördjupad förmedlingsservice och kontakt med arbetsvårdare och yrkesvägledare. Arbetsförmedlingen har att i samarbete med andra myndigheter söka upp och aktivera de grupper som står eller riskerar att ställas utanför arbetslivet. Således finns en utbyggd kontaktnätverksamhet med olika rehabiliteringsorgan, vårdinstitutioner, socialvård, försäkringskassa osv. Bl. a. genom deltagande i anpassningsgruppernas arbete har arbetsförmedlingens insatser för de arbetshandikappade alltmer kommit att inriktas mot åtgärder förlagda till arbetsplatser på den öppna arbetsmarknaden.

För att arbetshandikappade skall kunna ges möjligheter till arbete är det ofta nödvändigt med olika former av kartläggande och förberedande åtgärder. Inom arbetsmarknadspolitikens ram bedrivs därför en rehabiliteringsverksamhet som har till syfte att förbereda arbetshandikappade för inträde i arbetslivet. Resurser för en yrkesinriktad rehabilitering har genom åren byggts ut i såväl statlig som kommunal regi. Vid arbetsförmedlingen bedöms den arbetssökandes behov av yrkesinriktad rehabilite-

ring eller andra arbetsförberedande åtgärder. Inom förmedlingen finns bl. a. möjligheter till medicinska och arbetspsykologiska konsultationer.

Arbetsmarknadsverket anlitar sedan länge fristående arbetspsykologiska institut för psykologisk konsultverksamhet i olika former. Denna verksamhet har till syfte att med hjälp av arbetspsykologiska metoder öka effekten av arbetsmarknadsverkets åtgärder för individen i olika val- och anpassningssituationer. För arbetsförmedlingen utgör psykologkonsultationen främst ett led i utrednings- och vägledningsarbetet och ett stöd vid den individuella sysselsättningsplaneringen. Den kan tillsammans med övrig information även ge ett säkrare underlag för beslut om mer djupgående insatser som t. ex. arbetsmarknadsutbildning, arbetsprövning, arbetsträning etc. Denna resurs kan utnyttjas av samtliga arbetsförmedlingstjänstemän. Av samtliga sökande som genomgår anlagsundersökningar i någon form är mindre än hälften arbetshandikappade. Totalt genomfördes ca 17 400 anlagsundersökningar budgetåret 1975/76 mot 15 500 budgetåret 1976/77. Samtidigt ökade övrig psykologservice från 32 300 timmar budgetåret 1975/76 till 44 600 timmar budgetåret 1976/77.

Arbetsprövning och arbetsträning var länge de enda formerna av kartläggande och förberedande åtgärder som stod till arbetsförmedlingens förfogande. Dessa åtgärder växte med början under 1950-talet fram som en del av den arbetsvårdsorganisation som hade sina rötter i den kommunala socialvården och med stark anknytning till sjukvården. Åtgärderna förbehölls personer vars svårigheter på arbetsmarknaden antogs bero på handikapp i medicinsk bemärkelse. Läkarutlåtanden användes för att fastställa vilka personer som skulle få del av de särskilda arbetsvårdsåtgärderna.

Vid kommunala eller landstingskommunala arbetsvårdsinstitut kan personer som på grund av fysiskt, psykiskt, intellektuellt eller socialt handikapp är i behov av att få sin arbetsförmåga kartlagd och som behöver förbereda sig inför ett arbete få genomgå arbetsprövning och arbetsträning. F. n. finns 30 arbetsvårdsinstitut med sammanlagt ca 2 700 platser för arbetsträning och arbetsprövning. Arbetsvårdsinstitut finns i varje län utom Kalmar län. I några län finns flera institut. Arbetsprövning sker också vid statens arbetsklirik. Vid arbetsvårdsinstituterna tjänstgör föreståndare, läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster, kuratorer, psykologer, administrativ personal, instruktörer, arbetsledare m. fl. Vid instituten är också arbetsvårdare från arbetsförmedlingen placerade. Till landstingskommun, kommun, förening eller stiftelse som anordnar arbetsprövning och arbetsträning utgår i dag statsbidrag i form av anordnings- och driftbidrag. Liksom vid verkstäder för skyddat arbete står platserna vid instituten till arbetsförmedlingens förfogande.

Arbetsmarknadspolitikens resurser byggdes ut kraftigt under 1960-talet. Detta gällde inte minst arbetsmarknadsutbildningen. Denna verksamhet kom att omfatta ett stort antal människor med mycket skiftande bak-

grund. Erfarenheterna visade efter hand med växande eftertryck att t. ex. människor i en omställningssituation eller inför ett inträde på arbetsmarknaden, kunde behöva stöd i form av kartläggande och förberedande åtgärder utan att vara handikappade i strikt medicinsk bemärkelse. Lång bortavaro från arbetsmarknaden, bristfällig teoretisk utbildning, bristande självförtroende etc. kunde vara reella arbetshinder som behövde kompenseras med skilda insatser. Arbetsmarknadsutbildningen expanderade därför kraftigt under 1960- och 70-talen. Den omfattar nu årligen över 100 000 personer och ca hälften av dessa elever går på AMU-center. Också för de arbetshandikappade har arbetsmarknadsutbildningen fått allt större betydelse. Under år 1975 beräknades ca 20 000 personer med arbetshandikapp ha påbörjat någon form av arbetsmarknadsutbildning. Vid sidan av arbetsvårdsinstitutet har arbetsmarknadsutbildningen därför kommit att bli en tämligen dominerande rehabiliteringsform för de arbetshandikappade.

SÖ är huvudman för verksamheten vid AMU-centra, men arbetsmarknadsutbildningen bedrivs i nära samarbete med AMS. Arbetsmarknadsverket bedömer behovet av kurser, deras yrkesinriktning, omfattning och lokalisering samt vilka arbetssökande som är berättigade till arbetsmarknadsutbildning. SÖ svarar för kursernas pedagogiska innehåll samt för planering och drift av verksamheten.

För vissa handikappgrupper — synskadade, hörselskadade, rörelsehinderade, intellektuellt arbetshandikappade samt psykiskt arbetshandikappade — ordnas inom arbetsmarknadsutbildningen särskilda anpassningskurser benämnda "Omställning och träning" (OT-kurser). Kurserna syftar till att genom klarläggande av anlag och intressen, social träning samt studie- och yrkesorientering m. m. underlätta för kursdeltagarna att tillvarata sina utvecklingsmöjligheter och därigenom kompensera sitt handikapp. Kurserna skall bl. a. förbereda för vidare yrkesutbildning. Vid OT-kurserna arbetar personalen i kurslag bestående av kursföreståndare, utbildningsman, lärare, psykolog, kurator, sjukgymnast, arbetsterapeut, fritidsledare, sjuksköterska, läkare, boendepersonal samt kontaktman från arbetsförmedlingen. Metodiken i kursernas praktiska yrkesorientering påminner mycket om den provningsverksamhet som finns vid arbetsvårdsinstitutet. F. n. finns 22 OT-kurser vid 17 kursorter i landet. Platsantalet per kurs är vanligtvis ca 30. Under budgetåret 1975/76 omfattade OT-kurserna ca 1 700 personer. Många arbetshandikappade deltar också i kurserna "Arbetsliv och utbildning" (ALU-kurser) som är en form av yrkesorientering, en fördjupning av arbetsförmedlingens insatser som förberedelse för arbetsplacering eller utbildning. Dessa kurser står alltså öppna för arbetssökande som av olika anledningar känner sig osäkra inför yrkesvalet. Kurserna omfattar i princip fyra veckor, men kan förlängas eller avkortas allt efter individuella behov. För socialt arbetshandikappade ordnas särskilda kurser omfattande 20 veckor. To-

talt påbörjade ca 11 000 personer ALU-kurser under budgetåret 1975/76.

I juli 1976 lämnade YR-utredningen sitt betänkande Yrkesinriktad rehabilitering. Utredningen konstaterar att arbetsförmedlingen intar en nyckelposition i en samordnad organisation för yrkesinriktad rehabilitering och föreslår därför vissa förstärkningar av arbetsförmedlingen. Kontaktmannaskapet mellan arbetsförmedlingen och olika vårdorgan föreslås få en fastare organisation och omfatta flera inrättningar än i dag. Utredningen har funnit att erfarenheterna från försöken med psykologmedverkan i förmedlingsarbetet varit mycket positiva och föreslår bl. a. därför att större delen av den arbetspsykologiska verksamhet som i dag bedrivs på konsultbasis inordnas i förmedlingsorganisationen. Fasta psykologtjänster bör därför inrättas vid arbetsförmedlingarna. Återstoden av de nuvarande resurserna för arbetspsykologisk konsultverksamhet föreslås ingå i de yrkesprövningsenheter som behandlas i det följande. Utredningen, som också diskuterat formerna för läkarmedverkan i förmedlingsarbetet, föreslår att behovet av läkartjänster liksom hittills tillgodoses genom köpta tjänster från sjukvårdshuvudmännen.

Utöver förstärkningar vid arbetsförmedlingarna föreslås att de resurser för kartläggning och förberedelse som i dag finns på olika håll samordnas vid särskilda yrkesprövningsenheter vid AMU-centra. Förslaget innebär att de f. n. kommunala och landstingskommunala arbetsvårdsinstituten inordnas i organisationen för arbetsmarknadsutbildningen. Yrkesprövningsenheter föreslås inrättas vid större AMU-centra i varje län. Arbetsvårdsinstitutets verksamhet föreslås bilda grund för de nya yrkesprövningsenheterna som också föreslås få en viss del av den arbetspsykologiska expertis som i dag finns vid de fristående instituten. Vid enheterna för yrkesprövning skall enligt YR-utredningen olika funktioner och behov kunna tillgodoses. Under en introduktionsperiod skall eleven kunna genomgå ett generellt prövningsförfarande, anlagsundersökningar i olika former, ta del av fördjupad yrkesvägledning och arbetsmarknadsinformation etc. Målsättningen är att personalen tillsammans med eleven skall kunna göra en bedömning av dennes allmänna förutsättningar för arbete eller utbildning. Ett mycket viktigt inslag i denna del av prövningen skall också vara motivationsskapande åtgärder av olika slag. En kortare tids prövning kan för somliga elever leda fram till en önskan att praktiskt pröva ett bestämt yrke eller arbetsområde. Möjligheter till prövning i reell miljö skall då kunna ordnas. För andra kan det bli aktuellt med utbildning i olika former, halvskyddat arbete, arkivarbete etc. För många kan det vara nödvändigt med ytterligare en tids prövning och förberedelse. De skall då få del av fördjupad prövning och förberedelse inom enheten. I praktiskt betonade arbetsuppgifter skall de då kunna pröva sig fram i olika yrken för att komma underfund med vad de själva passar för att klara av. För en del elever är det nödvändigt med en tids ytterligare förberedelse innan de kan gå vidare ut i arbete och utbildning.

Det kan vara nödvändigt med fysisk träning, ergonomiska insatser, utprovning av tekniska hjälpmedel m. m. Också dessa behov skall kunna tillgodoses vid enheterna. Efter tiden vid yrkesprövningsenheten skall alla åtgärdsformer stå öppna.

Detaljplaneringen av den nya organisationen föreslås bli föremål för en särskild organisationsutredning med representanter för AMS och SÖ. Beträffande forskning och metodutveckling inom den yrkesinriktade rehabiliteringen föreslår utredningen en decentraliserad organisation med särskilda resurser vid yrkesprövningsenheter i Stockholm, Göteborg och Umeå. Förslaget innebär bl. a. att statens arbetskliniks resurser för metodutveckling övertörs till en yrkesprövningsenhet i Stockholm.

YR-utredningen är inte enhällig i sina ställningstaganden. En ledamot reserverar sig dels mot att den föreslagna utredningen med representanter för AMS och SÖ endast skulle sköta detaljplaneringen av organisationen, dels mot den av utredningsmajoriteten förordade decentraliserade organisationen för forskning och metodutveckling. I ett särskilt yttrande till betänkandet föreslår fem av utredningens experter bl. a. att statens arbetsklirik ges väsentligt utökade resurser. I ett annat särskilt yttrande föreslår två av utredningens experter bl. a. att den yrkesinriktade rehabiliteringen bör organiseras i särskilda institut underställda länsarbetsnämnderna.

Remissbehandlingen visar en bred anslutning till utredningens diskussion om behovet av en samordnad organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen under statligt huvudmannaskap. Remissinstanserna är dock inte eniga när det gäller utredningens förslag att föra samman delar av de resurser för kartläggande och förberedande åtgärder som i dag finns vid de arbetspsykologiska instituten, arbetsvårdsinstituten och inom arbetsmarknadsutbildningen till särskilda enheter för yrkesprövning inom arbetsmarknadsutbildningen. Statskontoret, DHR, SACO/SR m. fl. argumenterar på olika sätt för att den yrkesinriktade rehabiliteringsorganisationen bör knytas närmare arbetsmarknadsverket. AMS, statens arbetsklirik, sysselsättningsutredningen, LO, TCO, SAF m. fl. anser att utredningen inte ger tillräckligt underlag för ett slutgiltigt ställningstagande i organisationsfrågan utan föreslår att frågan utreds ytterligare.

Förslaget att den arbetspsykologiska verksamhet, som i dag bedrivs på konsultbasis, bör inordnas i arbetsförmedlingens verksamhet stöds av socialstyrelsen, riks försäkringsverket, riksrevisionsverket, SÖ, HCK, LO, TCO, PTI, flertalet länsarbetsnämnder m. fl. AMS framhåller att nuvarande samarbetsformer mellan arbetsförmedlingen och de arbetspsykologiska instituten ytterligare någon tid måste få utvecklas och prövas innan slutlig ställning kan tas i frågan. Förslaget avstyrks av SAF, SACO/SR, PA-rådet m. fl.

Ett blandat mottagande får utredningens förslag om en decentraliserad organisation för forskning och metodutveckling. Flera remissinstanser

däribland AMS, statens arbetsklirik, HCK, LO, TCO och SACO/SR avstyrker utredningens förslag och förordar att forskning och metodutveckling bör ske vid ett fristående institut.

Jag anser det viktigast att nu ge riksdagen underlag för ett principiellt ställningstagande till framtida organisation och huvudmannaskap för den yrkesinriktade rehabiliteringen i de delar YR-utredningens förslag har direkt anknytning till det förslag om nytt huvudmannaskap för skyddat arbete som jag nyss förordat. Som jag tidigare nämnt kommer de arbetsvårdsförvaltningar inom landstingskommunerna som i dag administrerar såväl skyddat arbete som arbetsprövning och arbetsträning att bilda stommen i de nya regionala stiftelserna för skyddat arbete. Härigenom tas den administrativa grunden för landstingskommunernas arbetsprövnings- och arbetsträningsverksamhet i de flesta fall också bort. I fortsättningen avser jag därför att främst behandla utredningens huvudförslag om samordning av verksamheten vid de kommunala arbetsvårdsinstituten och nuvarande rehabiliteringsresurser vid AMU-centra under statligt huvudmannaskap. I detta sammanhang anser jag det också nödvändigt att även pröva hur den arbetspsykologiska verksamheten i princip bör anordnas. Arbetsmarknadspolitikens framtida inriktning med hänsyn till de arbetshandikappades behov, liksom formerna för arbetsförmedlingens service i dessa avseenden, prövas f. n. inom ramen för sysselsättningsutredningens arbete. Utredningen beräknas under början av 1978 avge ett särskilt delbetänkande rörande de arbetshandikappades ställning på arbetsmarknaden och de krav som ställs på arbetsmarknadspolitiken för att tillgodose dessa gruppers behov av förmedlingsservice och stödåtgärder. Det är därför naturligt att frågan om den yrkesinriktade rehabiliteringens principiella utformning och innehåll inom ramen för ett statligt huvudmannaskap prövas sedan sysselsättningsutredningens delbetänkande avlämnats.

6.3.2 Målsättning

YR-utredningens utgångspunkt, att den yrkesinriktade rehabiliteringen är en del av samhällets arbetsmarknadspolitik och ett nödvändigt instrument för att ordna arbete åt människor med särskilda svårigheter på arbetsmarknaden, delar jag helt. Som jag inledningsvis konstaterade har arbetsmarknadspolitiken givits en allt aktivare roll. Olika åtgärder har byggts ut för att förhindra utslagning och stärka de arbetshandikappades ställning på arbetsmarknaden. Jag pekade då också på att insatserna förskjutits till att alltmer avse åtgärder med nära anknytning till arbetsplatser på den öppna arbetsmarknaden.

Detta bör inte gälla endast de sysselsättningsskapande åtgärderna utan i lika hög grad den yrkesinriktade rehabiliteringen och övriga arbetsförberedande åtgärder. Ett flertal remissinstanser framhåller också att den yrkesinriktade rehabiliteringen måste bedrivas nära arbetsmarknaden i

samordning med övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Enligt min mening måste därför huvudkravet vara att den yrkesinriktade rehabiliteringen ges en sådan organisation och inriktning att den på ett effektivt sätt kan användas såväl i arbetsförmedlingens sedvanliga verksamhet som i dess fältarbete, t. ex. i anpassningsgrupper eller för att tillsammans med andra samhällsorgan stödja och aktivera människor till arbete.

Åtgärdsformerna ute i företagen på den öppna arbetsmarknaden bör därför byggas ut och vidareutvecklas. Detta innebär emellertid inte att behovet av kartläggande och förberedande åtgärder, i de former som arbetsvårdsinstitut, OT- och ALU-kurser omfattar, skulle minska. Den av mig förordade målsättningen innebär i stället att dessa verksamheter måste arbeta i närmare samverkan med det egentliga förmedlingsarbetet och till vissa delar förläggas ute i arbetslivet. För många arbetssökande — inte minst bland de arbetshandikappade — finns ett starkt behov av att få pröva och träna sig fram i direkt arbete och att få sådan arbetslivserfarenhet som kan leda till en starkare förankring på arbetsmarknaden. Erfarenheterna visar att åtgärder av denna typ många gånger kan leda till en stadigvarande anställning i ordinarie former eller i halvskyddad sysselsättning. Kontakterna kan också leda till att behov av en yrkesutbildning eller av andra arbetsförberedande åtgärder klarläggs. För arbetshandikappade, som är nytillträdande eller som under långa tider varit frånvarande från arbetsmarknaden på grund av sjukskrivning, rehabilitering eller andra orsaker, är behovet särskilt stort att få pröva sig fram i arbete utanför institutionernas skyddade tillvaro, men ändå i former där kraven på arbetsprestation, arbetstider etc. successivt kan anpassas till arbetsförmågans utveckling. Genom åtgärder i den reella miljön kan också den yrkesinriktade rehabiliteringen påverka, förändra och anpassa arbetstillfällena till de arbetshandikappades krav och förutsättningar.

YR-utredningen diskuterar gränsdragningen mellan medicinsk-, social- och yrkesinriktad rehabilitering. Vissa remissinstanser däribland socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, HCK och DHR framför farhågor för att utredningens starka betoning av de medicinska och sociala rehabiliteringsorganens ansvar kan innebära en ökad restriktivitet och att vissa grupper av arbetshandikappade ställs utanför möjligheten till en yrkesinriktad rehabilitering. Som YR-utredningen och flertalet remissinstanser framhåller går det dock inte att dra någon absolut klar gräns mellan de olika leden i en rehabiliteringsprocess. All rehabiliteringsverksamhet måste också utgå från en helhetssyn på individen. Som jag tidigare framhållit utgör den yrkesinriktade rehabiliteringen en viktig del av arbetsmarknadspolitiken. Den yrkesinriktade rehabilitering som direkt syftar till att möjliggöra för handikappade att erhålla och behålla anställning måste därför bedrivas nära arbetsmarknaden och utgöra en resurs för arbetsmarknadsmyndigheterna. Det ökade behovet av yrkesinriktade rehabiliteringsåtgär-

der bör enligt min mening inte enbart ses som en följd av brist på resurser inom andra rehabiliteringsområden. De förändringar i arbetslivet och den förändrade synen på rätten till arbete som jag inledningsvis berört, måste tillmätas en stor betydelse. Jag vill i detta sammanhang framhålla att regeringen, efter förslag från YR-utredningen, uppdragit åt statens handikappråd att utarbeta ett förslag till en organisatorisk modell för samordning av olika rehabiliteringsinsatser för handikappade, avsedd att prövas i en försöksverksamhet.

YR-utredningen framhåller att alla människor som är i behov av att få sina arbetsförutsättningar kartlagda eller som önskar få hjälp med att förbereda sig för arbetslivet skall få den hjälp som behövs, oavsett om de i formell mening kan betraktas som arbetshandikappade eller ej. Några remissinstanser är kritiska till YR-utredningens uttalande att yrkesinriktad rehabilitering i första hand skall erbjudas människor som själva önskar komma ut på arbetsmarknaden. Jag vill därför framhålla att utredningens förslag, som jag i huvudsak kan ansluta mig till, inte utesluter att man inom ramen för den yrkesinriktade rehabiliteringen aktivt försöker motivera människor för arbete. Tvärtom måste detta vara en viktig uppgift.

YR-utredningen framhåller att det från samhällsekonomisk synvinkel inte är rationellt att de dyrbaraste och mest kvalificerade utredningsresurserna tas i anspråk i de fall det är uppenbart orealistiskt att tänka sig att den sökande skall kunna gå tillbaka till arbete. Jag delar utredningens uppfattning i den meningen att de mest kvalificerade och kostsamma resurserna för yrkesinriktad rehabilitering i första hand måste användas som ett instrument i arbetsmarknadsverkets ansträngningar att hjälpa människor till arbete. Detta utesluter självfallet inte att det i komplicerade ärenden kan vara nödvändigt och riktigt med en tids arbetsmarknadsinriktad prövning och träning för att klargöra den arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden.

6.3.3 Samordnad organisation

YR-utredningen finner att en större samordning av resurserna skulle kunna ge den yrkesinriktade rehabiliteringen bättre förutsättningar att bli en väl fungerande del i det totala rehabiliteringsarbetet. Verksamheten måste ju många gånger inte bara föregås av utan även bedrivas parallellt med andra former av rehabilitering.

Utredningen anser vidare att den nuvarande uppdelningen på olika huvudmän — vilken innebär att fristående arbetspsykologiska institut svarar för psykologsamtal och teoretisk prövning i form av anslagsundersökningar, arbetsvårdsinstitutet svarar för praktisk prövning och träning och arbetsmarknadsutbildningen för likartade åtgärder genom främst OT- och ALU-kurser — är orationell och försvårar ett effektivt utnyttjande av samtliga resurser.

Utöver vad utredningen framhållit vill jag för min del framhålla att en samordnad organisation bör kunna ge ökade möjligheter att snabbt och effektivt kunna anpassa insatserna efter den enskildes behov och förutsättningar och även att fortlöpande kunna anpassa verksamheten till utvecklingen på arbetsmarknaden. Detta gäller, som jag tidigare nämnt, såväl i arbetsförmedlingens sedvanliga verksamhet som i dess arbete i anpassningsgrupper etc. Det är mot denna bakgrund som mina ställningstaganden i huvudmannaskapsfrågan skall ses.

6.3.4 Arbetspsykologiska konsultationer

I princip ansluter jag mig till YR-utredningens uppfattning att den arbetssökande redan hos arbetsförmedlingen, förutom av kvalificerad arbetsförmedlingspersonal också skall kunna få hjälp av arbetspsykolog. Försök med psykologmedverkan på arbetsförmedlingar har med gott resultat prövats i vissa regioner. Detta har dels skett genom att psykologer i några fall anställts vid arbetsförmedlingen, dels genom att psykologer anställda vid fristående arbetspsykologiska institut som konsulter arbetat på arbetsförmedling. De arbetspsykologiska anlagsundersökningarna har således successivt kommit att kompletteras med stödjande rådgivning i olika former. Denna utveckling har också förstärkts genom den kraftiga utbyggnaden av olika kartläggande och förberedande åtgärder i anslutning till arbetsmarknadsutbildningen i form av ALU-kurser etc. Medelstillelningen för arbetspsykologisk konsultverksamhet under programmet arbetsmarknadsinformation har under senare år varit oförändrad. Härtill kommer dock att vissa kostnader för psykologmedverkan i samband med främst ALU- och OT-kurser bekostats från anslaget för arbetsmarknadsutbildning.

Mot bakgrund av den pågående förändringen i den metodiska inriktningen av de arbetspsykologiska insatserna och de konsekvenser denna utveckling har och kan väntas få för de arbetspsykologiska instituten anser jag liksom YR-utredningen att starka skäl talar för att vissa delar av den arbetspsykologiska verksamheten samordnas och förs in under ett statligt huvudmannaskap. YR-utredningen föreslår att de nuvarande resurserna för arbetspsykologisk konsultverksamhet inordnas dels i arbetsförmedlingens organisation, dels i de av utredningen föreslagna yrkesprövningsenheterna inom arbetsmarknadsutbildningen. Av tidigare nämnda skäl är jag emellertid inte nu beredd att ta ställning till hur den arbetspsykologiska verksamheten inom arbetsförmedlingen och organisationen för yrkesinriktad rehabilitering skall utformas.

6.3.5 Huvudmannaskapet för den yrkesinriktade rehabiliteringen

Som jag tidigare framhållit bör man sträva efter att i så stor utsträckning som möjligt förlägga verksamheten inom den yrkesinriktade rehabiliteringen nära företagen och den öppna arbetsmarknaden. Trots detta kom-

mer det dock att även i fortsättningen finnas ett starkt behov av kartläggande och arbetsförberedande åtgärder i institutionella former.

YR-utredningen föreslår att delar av de resurser för kartläggande och förberedande åtgärder som i dag finns vid de arbetspsykologiska instituten, arbetsvårdsinstituterna och inom arbetsmarknadsutbildningen sammanförs till särskilda enheter för yrkesprövning inom arbetsmarknadsutbildningen. Detta skulle innebära att en samordnad organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen ges ett statligt huvudmannaskap och förs in under SÖ:s verksamhet vid AMU-centra. Förslaget om ett statligt huvudmannaskap för den yrkesinriktade rehabiliteringen stöds av en klar majoritet av remissinstanserna. Dessa är dock inte eniga när det gäller anknytningen till arbetsmarknadsutbildningen. Ett flertal remissinstanser föreslår att denna fråga utreds ytterligare före ett slutligt ställningstagande. Liksom för den arbetspsykologiska verksamheten vill jag förordna en samordnad organisation under ett statligt huvudmannaskap också för de övriga delarna av den yrkesinriktade rehabiliteringen. Vissa remissinstanser anser att arbetsmarknadsverket, med hänsyn till de kartläggande och arbetsförberedande åtgärdernas nära anknytning till arbetsförmedlingsverksamheten, bör ges ett odelat ansvar för en sådan samordnad organisation som YR-utredningen föreslår. Enligt min mening ger YR-utredningen, som jag tidigare framhållit, inte tillräckligt underlag för ett slutligt ställningstagande till hur den samordnade organisationen för yrkesinriktad rehabilitering bör byggas upp och administreras. Frågan om den yrkesinriktade rehabiliteringens principiella utformning och innehåll inom ramen för ett statligt huvudmannaskap får därför som jag tidigare nämnt prövas sedan sysselsättningsutredningens delbetänkande avlämnats.

För genomgång av arbetsprövning och arbetsträning utgår elevsättning som motsvarar utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning. Elevsättningen administreras och utbetalas av huvudmännen. Elever som genomgår OT- eller ALU-kurser erhåller däremot utbildningsbidrag enligt samma regler som gäller för övrig arbetsmarknadsutbildning. Detta innebär att arbetsmarknadsverket fattar beslut om bidrag, men att administrationen i övrigt liksom utbetalningen sköts av försäkringskassan. Enligt min mening bör utbildningsbidrag till samtliga elever i yrkesinriktad rehabilitering utgå i likhet med vad som gäller för arbetsmarknadsutbildningen.

6.3.6 *Forskning och metodutveckling*

Den övergripande forskningen rörande de arbetshandikappades problem på arbetsmarknaden bör enligt YR-utredningen ske inom ramen för redan befintliga institutioner. Beträffande forskning och metodutveckling gällande den yrkesinriktade rehabiliteringen har utredningen däremot övervägt två alternativa organisationsformer, nämligen dels ett fristående

institut och dels en decentraliserad organisation i anknytning till de av utredningen föreslagna yrkesprövningsenheterna inom arbetsmarknadsutbildningen. Utredningen förordar det senare alternativet, vilket bl. a. skulle innebära att statens arbetskliniks resurser för metodutveckling överförs till en yrkesprövningsenhet i Stockholm. I en reservation och ett särskilt yttrande till utredningen förordas däremot att ett särskilt institut inrättas. Statens arbetsklirik, med vidgade och reformerade uppgifter, förs fram som ett alternativ. Ett flertal remissinstanser delar denna uppfattning. Då frågan om forskning och metodutveckling är direkt avhängig av vilken organisation den yrkesinriktade rehabiliteringen ges i sin helhet, bör det enligt min mening därför ankomma på sysselsättningsutredningen att även pröva denna fråga. Statens arbetsklirik svarar i dag för visst metodutvecklingsarbete inom arbetsprövningens område. Klinikern har därvid huvudsakligen svarat för utarbetandet av normerande arbetsprov. Under senare år har klinikern bl. a. inlett ett samarbete med sociologiska institutionen vid Stockholms universitet i det s. k. utslagningsprojektet. Klinikern bedriver också egen prövningsverksamhet.

Vid psykotekniska institutet vid Stockholms universitet bedrivs arbetsmarknadsinriktad forskning på projektbasis. Viss del av institutets forskning avser den arbetspsykologiska verksamheten och finansieras genom medel från AMS. Även de övriga fristående arbetspsykologiska instituten — främst PA-rådet — arbetar med att utveckla den arbetspsykologiska verksamheten i anknytning till arbetsförmedlingens arbete. Detta utvecklingsarbete sker i samråd med och finansieras av AMS.

Mot bakgrund av de principiella synpunkter jag anfört beträffande organisationen för den yrkesinriktade rehabiliteringen, reservantens förslag samt remissinstansernas synpunkter, vill jag förordas ett fristående institut för forskning och metodutveckling. Institutet bör ha en fast anknytning till den yrkesinriktade rehabiliteringen på såväl arbetsförmedlingar som arbetsplatser. Särskilt viktigt är det att metodutvecklingsarbetet sker i direkt anknytning till den praktiska verksamheten inom organisationen för den yrkesinriktade rehabiliteringen. I likhet med vad som f. n. gäller för statens arbetskliniks verksamhet bör detta institut finansieras över statsbudgeten.

Vid sysselsättningsutredningens behandling av frågan om forskning och metodutveckling bör det ankomma på utredningen att pröva bl. a. möjligheterna att utveckla och samordna statens arbetskliniks och psykotekniska institutets resurser. En vidgning och reformering av dessa institutioners verksamhet under ett gemensamt huvudmannaskap, skulle enligt min mening kunna utgöra en god grund för metodutvecklingen inom den yrkesinriktade rehabiliteringen. Utredningen bör självfallet också beakta det utvecklingsarbete som f. n. bedrivs vid övriga arbetspsykologiska institut.

6.3.7 Förslugets genomförande

Huvudmannaskapet för de verksamheter jag här har behandlat bör av de skäl jag tidigare nämnt ändras samtidigt med de organisationsförändringar jag föreslagit för skyddat arbete, vilka beräknas träda i kraft tidigast den 1 januari 1980. För att detta skall kunna ske bör sysselsättningsutredningens betänkande föranleda proposition till riksdagen senast hösten 1978. Efter riksdagsbeslut måste tid ges för utarbetande av mer detaljerade organisationsplaner, personaldimensionering etc. YR-utredningen föreslår att det för detaljplaneringen av den nya organisationen tillsätts en arbetsgrupp med representanter för AMS och SÖ. Remissinstansernas synpunkter upptar härvid i huvudsak förslag om bredare förankring och vidgade uppgifter för denna arbetsgrupp.

Även jag anser att organisationsarbetet bör få en bredare förankring och förordar därför att en särskild organisationskommitté tillsätts. Denna kommitté bör bestå av representanter för berörda departement och ämbetsverk samt kommunförbunden, arbetsmarknadens parter m. fl. intressenter, bl. a. berörda personalorganisationer. Förutom organisationsfrågorna bör kommittén ges möjlighet att i den utsträckning den finner lämpligt också behandla frågor rörande samverkan och gränsdragning mellan yrkesinriktad och övrig rehabiliteringsverksamhet m. m. Kommittén bör bedriva sitt arbete i nära samverkan med den organisationskommitté för skyddat arbete som jag förordar. För att den tidsmässiga samordningen med det förändrade huvudmannaskapet för skyddat arbete skall bli möjlig, bör organisationskommittén för den yrkesinriktade rehabiliteringen få börja sitt arbete utan att behöva avvakta riksdagens ställningstagande till sysselsättningsutredningens delbetänkande rörande de arbetshandikappade. Detsamma bör gälla för de omfattande förhandlingar som måste föras med såväl nuvarande huvudmän som personalorganisationerna. Statens avtalsverk bör svara för förhandlingarna rörande löne- och anställningsvillkor för berörd personal. Statens förhandlingsnämnd bör träffa uppgörelser om överlåtelse av de kommunala arbetsvårdsinstituten på samma sätt som jag tidigare angett beträffande verkstäderna för skyddat arbete.

Utredningen har inte närmare beskrivit hur arbetsvårdsinstitutens och de arbetspsykologiska institutens nuvarande resurser skall överföras till ett statligt huvudmannaskap. I debatten kring YR-utredningen har företrädare för några av de nuvarande huvudmännen för arbetsvårdsinstituten — främst i storstadsområdena — hävdade att arbetsvårdsinstituten vid sidan av den arbetsmarknadspolitiska målsättningen har en mycket väsentlig funktion även om en stor del av eleverna inte kan väntas erhålla eller behålla ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Genom den sociala och socialmedicinskt inriktade träningen ges eleverna större förutsättningar att kunna leva ett självständigt liv, även om försörjningen

sker genom pension eller på annat sätt. I något fall har ifrågasatts om instituten också skulle kunna bedriva industriell terapi med starka inslag av social träning etc. för förtidspensionerade och andra som önskar en ordnad sysselsättning trots att man har försörjningsfrågan löst på annat sätt.

Flera remissinstanser har också pekat på att det för närvarande sker en viss skiktning av de arbetssökande. De arbetshandikappade som har de största förutsättningarna att framgångsrikt kunna klara en yrkesinriktad rehabilitering erbjuds enligt dessa remissinstanser i första hand någon form av yrkesinriktad rehabilitering inom arbetsmarknadsutbildningens ram. Till arbetsprövning och arbetsträning vid kommunala institutioner remitteras däremot, särskilt i storstäderna, en större del arbetssökande som bedömts ha små möjligheter att kunna erhålla och behålla arbete men för vilka en tids ADL-träning bedöms väsentligt kunna förbättra levnadsförutsättningarna i övrigt. Även om arbetsvårdsinstituten är byggda och utrustade för att tillgodose de särskilda krav som en yrkesinriktad rehabilitering ställer, och därför endast undantagsvis torde vara lämpliga för annan verksamhet, kan jag ha förståelse för att någon huvudman mot ovannämnda bakgrund önskar överväga om de skall behålla arbetsvårdsinstituten för sådan social träning. Jag vill därför förorda att det lämnas öppet för nuvarande huvudmän att om de så önskar behålla arbetsvårdsinstituten för sådan verksamhet. Enligt min mening är detta emellertid inte någon uppgift som bör ha anknytning till arbetsmarknadspolitiken. Jag förutsätter att de huvudmän som önskar behålla något institut också är beredda att bära hela det ekonomiska kostnadsansvaret härför. Jag förutsätter också att nuvarande huvudmän, vid förhandlingarna med statens förhandlingsnämnd, på ett tidigt stadium klargör huruvida de önskar att staten skall överta arbetsvårdsinstituten eller ej. Härigenom bör man i god tid före den nya organisationens ikraftträdande kunna överblicka vilka arbetsvårdsinstitut som skall ingå i den nya organisationen. I de regioner där nuvarande huvudmän behåller institut för andra uppgifter får självfallet motsvarande resurser för yrkesinriktad rehabilitering byggas upp. Det är självfallet också viktigt, att finna sådana övergångslösningar att den arbetspsykologiska verksamheten på ett smidigt sätt kan övergå till en ny organisation med staten som huvudman. Kommittén bör härvid särskilt beakta situationen för de anställda inom de nuvarande arbetspsykologiska instituten.

6.3.8 Kostnadsberäkningar och finansiering

Samhällets kostnader för den yrkesinriktade rehabiliteringen är i dag fördelade på de olika huvudmännen. AMS svarar för kostnaderna för psykolog- och läkarmedverkan vid arbetsförmedlingarna. AMS, kommuner och landstingskommuner delar kostnaderna för arbetsvårdsinstitutens verksamhet. AMS och SÖ delar kostnaderna för de insatser som

görs inom arbetsmarknadsutbildningen. De totala nettokostnaderna för den arbetsprövning och arbetsträning som bedrivs vid arbetsvårdsinstitutet uppgick år 1976 till 115,3 milj. kr. Av dessa kostnader svarade kommuner och landstingskommuner för 77,2 milj. kr. eller ca 65 % och staten för 38,1 milj. kr. eller ca 35 %. Nettokostnaderna för arbetsvårdsinstitutet avser driftkostnader och utbildningsbidrag. Antalet platser för arbetsprövning och arbetsträning vid arbetsvårdsinstitutet har inte ökat under de senaste budgetåren. Kostnaderna beräknas dock öka bl. a. p. g. a. de nya bestämmelserna för bidrag vid arbetsmarknadsutbildning. T. o. m. budgetåret 1976/77 har investeringar i maskiner och byggnader för arbetsvårdsinstitutets verksamhet uppgått till ca 103 milj. kr., varav statsbidrag utgått med ca 33 milj. kr.

AMS kostnader för de psykologiska konsulternas och läkarnas medverkan vid arbetsförmedlingarna uppgick budgetåret 1976/77 till 24,2 milj. kr. resp. 2,6 milj. kr. Härtill kommer dock som jag tidigare nämnt, att vissa kostnader för psykolog- och läkarmedverkan i samband med främst ALU- och OT-kurser bekostats från anslaget för arbetsmarknadsutbildning. Av kostnaderna för de psykologiska konsulterna avsåg ca 1,2 milj. kr. metodutvecklingsarbete inom den arbetspsykologiska verksamheten. Beträffande forskningen och metodutvecklingen inom den yrkesinriktade rehabiliteringen skall också nämnas att statens arbetsklinik f. n. har en budget på drygt 3 milj. kr. Av de särskilda insatserna för arbetshandikappade inom arbetsmarknadsutbildningen uppgick kostnaderna för OT-kurserna till 81,7 milj. kr. under budgetåret 1976/77. Av dessa kostnader uppgick SÖ:s utgifter till 65,2 milj. kr.

Enligt YR-utredningens beräkningar skulle den av utredningen föreslagna organisationen innebära en samhällelig besparing med ca 18 milj. kr. De remissinstanser som har kommenterat detta, däribland statskontoret och riksrevisionsverket, är kritiska till utredningens beräkningar och menar att de är alltför optimistiska. Bl. a. efterfrågas de kostnadsmissiga konsekvenserna av en lokalmässig samordning till AMU-centra och av att försäkringskassorna skall betala ut utbildningsbidrag även för dem som i dag genomgår arbetsprövning och arbetsträning.

Enligt min mening ger inte utredningen tillräckligt underlag för att jag skall kunna ta ställning till de eventuella kostnadsförändringar som en samordnad organisation skulle innebära. Jag utgår dock från att eventuella förändringar håller sig inom den ekonomiska ram som i nuvarande penningvärde totalt gäller för verksamheten.

Ett statligt huvudmannaskap och kostnadsansvar för en samordnad organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen skulle dock i stort komma att innebära att kommuner och landstingskommuner avlastas kostnader för arbetsvårdsinstitutet, som 1976 uppgick till 77,2 milj. kr. Liksom jag tidigare anfört beträffande den skyddade sysselsättningen bör en förutsättning för ett statligt övertagande av kostnaderna för den yrkes-

inriktade rehabiliteringen vara att dessa avräknas från statliga åtaganden gentemot kommunerna och landstingskommunerna inom andra områden. Förhandlingar om detta kommer att tas upp med representanter för kommuner och landstingskommuner. En lösning av kostnadsfördelningen är en av förutsättningarna för att arbetet med omorganisationen skall kunna drivas vidare.

Med hänsyn till vad tidigare anförts finner jag det naturligt att en samordnad organisation för den yrkesinriktade rehabiliteringen finansieras på samma sätt som arbetsmarknadsutbildningen, dvs. över arbetsmarknadsutbildningsfonden, som finansieras dels genom arbetsgivaravgifter, dels genom bidrag över statsbudgeten.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de riktlinjer för skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering som jag har förordat i det föregående.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

1	Inledning	3
2	Nuvarande förhållanden	6
2.1	Skyddad sysselsättning	6
2.2	Yrkesinriktad rehabilitering	8
3	Betänkandet Skyddat arbete (SOU 1972: 54)	10
3.1	Utredningen	10
3.1.1	Arbetsvårdens syfte	10
3.1.2	Faktorer som påverkar arbetsvårdsbehovet	10
3.1.3	Konsekvenser för den enskilde av målkonflikterna i den ekonomiska politiken	11
3.1.4	Olika former av skyddad sysselsättning	11
3.1.5	Verkstäder för skyddat arbete	12
3.1.6	Yrkesinriktad habilitering av psykiskt utvecklingsstörda	12
3.1.7	Mål för skyddat arbete	13
3.1.8	Huvudmannaskap	14
3.1.9	Driften av företag för skyddat arbete — några synpunkter	16
3.1.10	Lokalisering av företag för skyddat arbete	17
3.1.11	Central samordning	18
3.2	Remissyttranden	18
3.2.1	Arbetsvårdens syfte och utveckling	18
3.2.2	Faktorer som påverkar arbetsvårdsbehovet	19
3.2.3	Olika former av skyddad sysselsättning	19
3.2.4	Verkstäder för skyddat arbete	21
3.2.5	Yrkesinriktad habilitering av psykiskt utvecklingsstörda	21
3.2.6	Mål för skyddat arbete	22
3.2.7	Huvudmannaskap	23
3.2.8	Driften av företag för skyddat arbete — några synpunkter	26
3.2.9	Lokaliseringen av företag för skyddat arbete	26
3.2.10	Central samordning	26
4	Betänkandet Organisaton för skyddat arbete (SOU 1975: 82) ..	27
4.1	Utredningen	27
4.1.1	Syftet med skyddat arbete — några ställningstaganden ..	27
4.1.2	Den skyddade sysselsättningens dimensionering	27
4.1.3	Samordning mellan olika industriella former av skyddat arbete	28
4.1.4	Företagsform	30
4.1.5	Huvudmannaskap	31
4.1.6	Regional organisation	32
4.1.7	Central organisation	35
4.1.8	Finansiering	37
4.1.9	Anordning och drift av industriella beredskapsarbeten ..	41
4.1.10	Genomförande	42
4.2	Reservation	42
4.3	Remissyttranden	43
4.3.1	Syftet med skyddat arbete — några ställningstaganden ..	43

4.3.2	Den skyddade sysselsättningens dimensionering	44
4.3.3	Samordning mellan olika industriella former av skyddat arbete	45
4.3.4	Företagsform och huvudmannaskap	47
4.3.5	Regional organisation	50
4.3.6	Central organisation	53
4.3.7	Finansiering	56
5	Betänkandet Yrkesinriktad rehabilitering (SOU 1976: 38)	59
5.1	Utredningen	59
5.1.1	Allmän inledning	59
5.1.2	Nuvarande former av kartläggande och förberedande åtgärder	60
5.1.3	Andra former av rehabiliteringsverksamhet än yrkesinriktad rehabilitering	62
5.1.4	Utredningens överväganden	63
5.1.5	Utredningens förslag	65
5.2	Reservation och särskilda yttranden	68
5.3	Remissyttranden	69
5.3.1	Utredningens överväganden	69
5.3.2	Utredningens förslag	69
6	Föredraganden	73
6.1	Bakgrund	73
6.2	Skyddat arbete	78
6.2.1	Syftet med skyddad verksamhet	78
6.2.2	Behov av enhetlig organisation	80
6.2.3	Regionala stiftelser	83
6.2.4	Huvudmannaskap	85
6.2.5	Lokal representation	88
6.2.6	Regional fördelning av skyddade arbetsplatser	89
6.2.7	Anvisning av skyddat arbete	89
6.2.8	Drift av industriella beredskapsarbeten	90
6.2.9	Vissa frågor rörande arbetsanskaffning	90
6.2.10	Centralt samordningsorgan	90
6.2.11	Förslagets genomförande	94
6.2.12	Kostnadsberäkningar	95
6.2.13	Finansiering	98
6.3	Yrkesinriktad rehabilitering	99
6.3.1	Bakgrund	99
6.3.2	Målsättning	104
6.3.3	Samordnad organisation	106
6.3.4	Arbetspsykologiska konsultationer	106
6.3.5	Huvudmannaskapet för den yrkesinriktade rehabiliteringen	107
6.3.6	Forskning och metodutveckling	108
6.3.7	Förslagets genomförande	109
6.3.8	Kostnadsberäkningar och finansiering	111
7	Hemställan	112
8	Beslut	113

