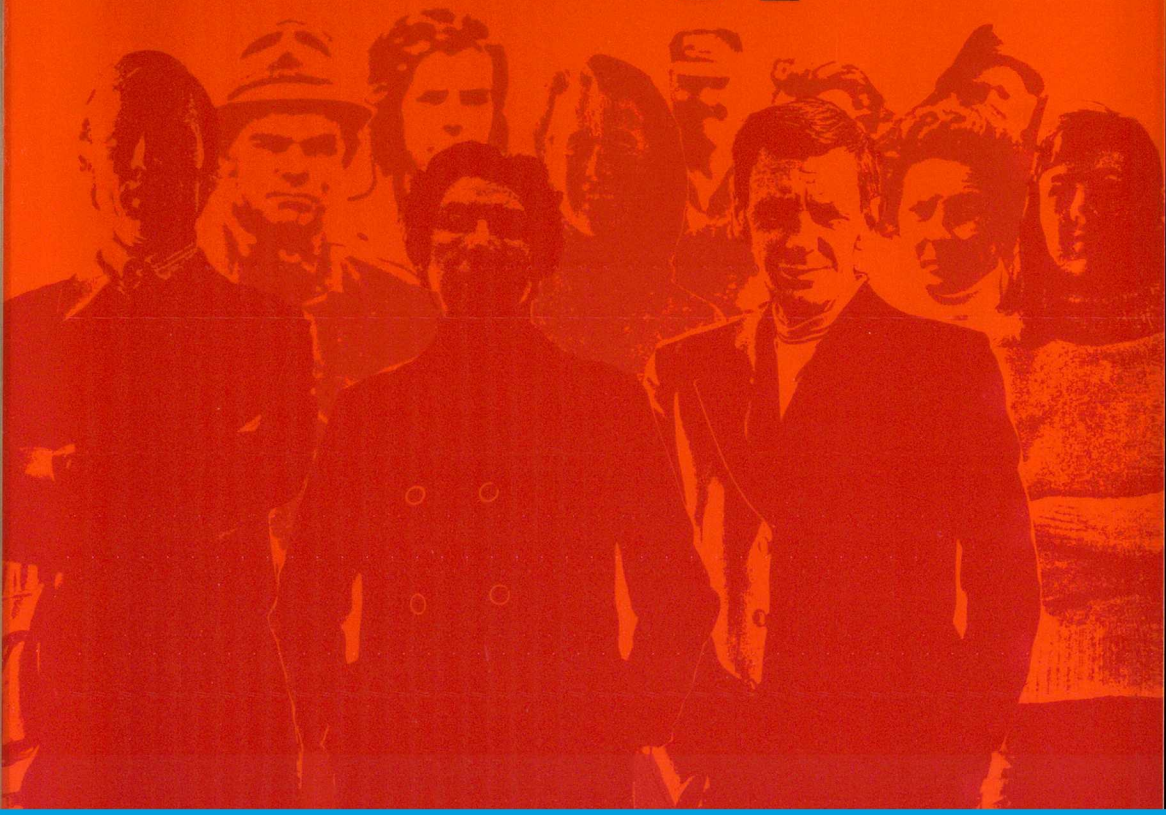
Arbete åt handikappade



Delbetänkande från Sysselsättningsutredningen

SOU 1978:14

Arbete åt handikappade

Delbetänkande från Sysselsättningsutredningen

SOU 1978:14

23

Statens offentliga utredningar
1978:14
Arbetsmarknadsdepartementet

Arbete åt handikappade

Betänkande av sysselsättningsutredningen
Stockholm 1978

Omslag Håkan Lindström
Jernströms Offsettryck AB

ISBN 91-38-03877-3
ISSN 0375-250X

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1978

Till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen tillsattes efter bemyndigande av Kungl. Maj:t den 22 mars 1974. Utredningen har under arbetet med föreliggande betänkande haft följande sammansättning:

f. d. förbundsordförande Lars Sandberg, ordförande, kanslichef Carin Beckius (s), riksdagsledamot Mats Hellström (s), riksdagsledamot Arne Pettersson (s), nuvarande statsrådet Nils G Åsling (c), (t. o. m. 15/11 1976), riksdagsledamot Börje Hörnlund (c), fr. o. m. 16/11 1976), riksdagsledamot Bertil af Ugglas (m), (t. o. m. 19/5 1977), riksdagsledamot Margaretha af Ugglas (m), (fr. o. m. 23/5 1977), nuvarande statssekreteraren Ingemar Eliasson (fp), (t. o. m. 15/11 1976), riksdagsledamot Eva Winther (fp), (fr. o. m. 16/11 1976), riksdagsledamot Jörn Svensson (vpk), fil. dr Rudolf Meidner, Landsorganisationen i Sverige, utredningschef Per Olof Edin, Landsorganisationen i Sverige, f. d. förste ombudsman John Östlund, Tjänstemännens Centralorganisation, direktörsassistent Hans Sandebring, Centralorganisationen SACO/SR, docent Karl-Olof Faxén, Svenska arbetsgivareföreningen, direktör Sune Eriksson, Svenska Kommunförbundet, förbundsdirektör Rune Carlsson, Landstingsförbundet, generaldirektör Bertil Rehnberg, arbetsmarknadsstyrelsen samt professor Gösta Rehn, Institutet för social forskning. Genom beslut av chefen för arbetsmarknadsdepartementet den 4/5 1977 tillkallades ytterligare två ledamöter i utredningen riksdagsledamoten Arne Fransson (c) och rikdagsledamoten Sten Svensson (m). Ombudsman Ulf Westerberg, Landsorganisationen har ersatt Meidner under hans utlandsvistelse 1 september—31 december 1977. Sekreterare i utredningen är Gustav Persson och biträdande sekreterare är Kerstin Andersson, Göte Bernhardsson, Ulla Bystedt, Jan Carling, Gösta Guteland, Anne-Marie Qvarfort och Leif Svensson. Experter att biträda utredningen är departementssekreterare Jan-Erik Nyberg, arbetsmarknadsdepartementet, fr. o. m. 19/11 1976 och departementsrådet Bosse Ringholm.

Utredningen arbetar med sex arbetsgrupper som behandlar olika ämnesområden. Till arbetsgrupperna har knutits experter från skilda yrkesområden och olika delar av landet.

Föreliggande delbetänkande har förbearbetats i den arbetsmarknadspolitiska gruppen.

Utredningen har tidigare avlämnat delbetänkandet (SOU 1975: 90) "Arbete åt alla". Under arbetet med föreliggande betänkande har sys-

selsättningsutredningen den 30/6 1977 erhållit tilläggsdirektiv med uppgift att utreda arkivarbetets framtida utformning och inriktning.

Sysselsättningsutredningen har mottagit skrivelser från Statens Handikappråd angående arkivarbetets framtida bedrivande samt från Synskadades Riksförbund med utlåtande om de handikappades arbetsmarknadssituation.

Utredningen behandlar i detta betänkande de handikappades arbetsmarknadssituation. Genom försöksverksamhet och studier har den reguljära arbetsmarknadens sätt att fungera för de arbetshandikappade belysts. Likaså har utslagningen från arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiska åtgärder studerats. Med utgångspunkt från de mål som utredningen ställer upp framläggs förslag till organisatoriska förändringar och resursförstärkningar.

Följande rapporter har lämnats *till* utredningen: "Skyddad verkstad, Halvskyddad verksamhet" (SOU 1977: 44), "Förtidspension eller arbete" (SOU 1977: 88), "Betingat arbetsföra" (SOU 1977: 89), "Anställning av arbetshandikappade" (SOU 1977: 90), "Finansiella kalkyler för rehabiliteringsinsatser för 22 ungdomar i Södertälje" (stencil) Sysselsättningsutredningen 1977 samt "Arkivarbete" (stencil). Sysselsättningsutredningen 1977.

Utredningen har inte tagit ställning till innehållet eller förslagen i rapporterna utan har använt dem som underlag för betänkandet. I syfte att ytterligare bredda underlaget för utredningens arbete har två centrala referensgrupper med företrädare för handikapporganisationerna resp. fackliga organisationerna medverkat. Tolv lokala referensgrupper har varit knutna till försöksverksamheterna ute i landet.

Reservationer har lämnats av ledamoten Karl-Olof Faxén, SAF, samt av ledamöterna Sten Svensson (m) och Margaretha af Ugglas (m).

Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Rune Carlsson och Sune Eriksson, av ledamöterna Arne Fransson, Börje Hörnlund, Eva Winther och experten Jan-Erik Nyberg samt av ledamoten Gösta Rehn med instämmande av ledamoten Bertil Rehnberg.

Stockholm den 14 december 1977

Lars Sandberg

Carin Beckius	*Rune Carlsson*	*Per-Olof Edin*
Sune Eriksson	*Karl-Olof Faxén*	*Arne Fransson*
Mats Hellström	*Börje Hörnlund*	*Arne Pettersson*
Gösta Rehn	*Bertil Rehnberg*	*Hans Sandebring*
Jörn Svensson	*Sten Svensson*	*Margaretha af Ugglas*
Ulf Westerberg	*Eva Winther*	*John Östlund*

/ Gustav Persson

Göte Bernhardsson
Ulla Bystedt
Anne-Marie Qvarfort

INNEHÅLL

Sid

Sammanfattning 9

Kapitel 1 — *Handikapp och arbete — bakgrundsbeskrivning*

1.1 Syftet med delbetänkandet 31
1.2 De arbetshandikappade 32
1.2.1 Arbetshandikappade arbetssökande 33
1.2.2 Resultaten av arbetsvården 35
1.2.3 Sysselsättningsläget för handikappade 38
1.2.4 Förtidspensioneringen 44
1.2.5 Utvecklingen av samhällets insatser till stöd för de handikappade 46
1.3 Vem är arbetshandikappad — principiell diskussion . . . 47
1.3.1 Begrepp och definitioner 47
1.3.2 Arbete åt alla 50
1.3.3 Individens arbetsförmåga och hur den tas tillvara . 53
1.4 Probleminventering 55
1.4.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden 55
1.4.2 Arbete åt alla — även arbetshandikappade . . . 58
1.4.3 Yrkesinriktad rehabilitering 58
1.4.4 Arbetsplatser för arbetshandikappade 59
1.4.5 Resurser för anpassningsverksamheten 59

Kapitel 2 — *Utslagningen från arbetsmarknaden*

2.1 Utvecklingstendenser 61
2.1.1 Sysselsättningsutvecklingen 62
2.1.2 Förtidspensionering 65
2.1.3 Socialhjälp 74
2.1.4 Långtidssjukskrivning 74
2.1.5 Försörjningssituationen för män i Stockholms kommun 76
2.2 Arbetsvård och utslagning 77
2.3 Orsaker till utslagning 78
2.3.1 Arbetsmiljön 78
2.3.1.1 Psykosociala faktorer i arbetsmiljön 79
2.3.1.2 Arbetets organisation och innehåll 79
2.3.2 Utslagningen i Volvo 81
2.4 Frånvaro — arbetsmiljö — utslagning 83
2.5 Förtidspensionerade män i Uppsala 85
2.6 Överväganden och förslag 86

Kapitel 3 — *Yrkesinriktad rehabilitering*

3.1 Yrkesinriktad rehabilitering — uppgifter, resurser och organisation 95
3.1.1 Den yrkesinriktade rehabiliteringens uppgifter . . 95
3.1.2 Den yrkesinriktade rehabiliteringens metoder och resurser 97
3.1.3 Organisation 98
3.1.3.1 Arbetsvårdsinstitutens verksamhet 99
3.1.3.2 Arbetsmarknadsutbildning 100
3.1.3.3 Arbetspsykologiska institut 102
3.1.3.4 Psykotekniska institutet 103
3.1.3.5 Statens arbetsklinik 104
3.1.3.6 Samordning av rehabiliteringsinsatser 105
3.2 Resultaten av den yrkesinriktade rehabiliteringen 106
3.3 YR-utredningen och regeringens proposition 108
3.3.1 Utredningens förslag 108
3.3.2 Regeringens proposition 1977/78: 30 om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m. . . . 109
3.3.3 Arbetshandikappade ungdomar 110
3.4 Överväganden och förslag 115
3.4.1 Motivation och arbetsplacering 115
3.4.2 Uppföljning av resultaten 116
3.4.3 Kartläggningen 116
3.4.4 Arbetsplaceringen, arbetsanpassning och introduktion 116
3.4.5 Ungdomar och arbetshandikapp 118
3.4.6 Yngre förtidspensionerade 120
3.4.7 Rehabilitering i företag 121
3.4.8 Mål för arbetsvårdsinstitutens organisation . . . 126
3.4.9 Olika organisationsalternativ 128
3.4.10 Diskussion om alternativen 128
3.4.11 Ny organisation för arbetsvårdsinstitut och psykologmedverkan i arbetsförmedlingen 130
3.4.12 Centralt organ för forskning och metodutveckling . 132

Kapitel 4 — *Den reguljära arbetsmarknaden*

4.1 Gemensam bakgrund till försöksverksamheten 139
4.2 Försöksverksamheten i Volvo 140
4.2.1 Inplaceringarna 140
4.2.2 Anpassningsverksamheten för redan anställda . . 142
4.3 Försöksverksamheten inom statlig och kommunal sektor . 144
4.3.1 Inplacering 145
4.3.2 Arbetet i anpassningsgrupperna 147
4.4 Lagstiftning 149
4.4.1 Indirekt verkande lagstiftning 149
4.4.2 Kvotlagstiftning 149
4.4.3 Främjandelagen 150
4.4.4 Enkät om främjandelagens tillämpning 151

4.5 Överväganden och förslag 152
4.5.1 Grundläggande ekonomiska förutsättningar . . . 152
4.5.2 Främjandelagen 155
4.5.3 Annorlunda kostnadsfördelning — minskade kostnader för företagen 157
4.5.4 Förbättrade bidrag till arbetsgivarna 159
4.5.5 Medbestämmandelagen och anpassningsverksamhet . 160
4.5.6 Anpassningsgrupperna 161
4.5.7 Anpassningsverksamheten på den statliga sektorn . 165
4.5.8 Den kommunala sektorn 168
4.5.9 Den privata sektorn 169

Kapitel 5 — *Skyddat arbete*

5.1 Omfattning och utveckling av skyddat arbete 171
5.1.1 Vad menas med skyddat arbete 171
5.1.2 Omfattning och utveckling av skyddat arbete . . . 172
5.1.3 Särskilt utredningsuppdrag om arkivarbete . . . 173
5.1.3.1 Arkivarbetets inriktning och utformning 174
5.2 Tidigare utredningar 176
5.3 Resultat av jämförande studier av skyddad och halvskyddad verksamhet samt arkivarbete 178
5.3.1 Inställning till arbetet 178
5.3.2 Möjligheterna att ta arbete på den reguljära arbetsmarknaden 181
5.4 Ekonomiska aspekter på skyddat arbete 184
5.5 Överväganden och förslag 187
5.5.1 Mål och målgrupper 187
5.5.2 Verkstäder för skyddat arbete och beredskapsarbete 190
5.5.3 Arkivarbete och halvskyddat arbete 192
5.5.3.1 Skillnader mellan arkivarbete och halvskyddat arbete 192
5.5.3.2 Brister i de nuvarande verksamhetsformerna . . 192
5.5.3.3 Ny benämning av arkivarbete och halvskyddat arbete 195
5.5.3.4 Allmän målsättning och villkor för anställning med lönebidrag 196
5.5.3.5 Inriktningen av lönebidraget 196
5.5.3.6 Anställning med lönebidrag vid statliga myndigheter 197
5.5.3.7 Anställning med lönebidrag vid allmännyttiga organisationer 200
5.5.3.8 Anställning med lönebidrag vid landsting och primärkommuner 201
5.5.3.9 Anställning med lönebidrag hos enskilda arbetsgivare och statliga affärsdrivande verk 202
5.5.3.10 Verksamheten musikerhjälp upphör 202
5.5.3.11 Förslag till komplettering i bestämmelserna för an-

ställning med lönebidrag vid landsting, kommuner, enskilda arbetsgivare och statliga affärsdrivande verk 202
5.5.3.12 Förslag till övergångsbestämmelser för personer i arkivarbete till anställning med lönebidrag . . . 204
5.5.4 Den kvantitativa utvecklingen 205
5.5.5 Arbetsförmedlingsinsatserna 208

Kapitel 6 — *Arbetsvård och arbetsförmedling — organisation, resurser och finansiering*

6.1 Inledning 211
6.2 Mål och organisation 212
6.2.1 Planering av åtgärder för arbetshandikappade . . 212
6.2.2 Utredning, prövning och träning 215
6.2.3 Skyddat arbete och lönebidrag 215
6.2.4 Arbetsvården och arbetsförmedlingen 216
6.3 Resursbehov och kostnader 218
6.3.1 Nuvarande resurser — utvecklingen under 1970-talet 219
6.3.2 Behovet av personalförstärkningar i arbetsmarknadsverket 221
6.3.2.1 Resurser för varje arbetsvårdssökande 222
6.3.2.2 Anpassningsgrupperna 222
6.3.2.3 Arbetsförmedling för skyddade verkstäder . . . 223
6.3.2.4 Personalbehovet på arbetsförmedlingarna 223
6.3.2.5 Personalbehovet på länsarbetsnämnderna 224
6.3.2.6 Personalbehovet inom arbetsmarknadsstyrelsen . . 225
6.3.2.7 Det totala personalbehovet 225
6.3.3 Kostnadsberäkningar för utredningens övriga förslag 226
6.3.3.1 Kapitel 3 226
6.3.3.2 Kapitel 4 227
6.3.3.3 Kapitel 5 228
6.3.4 Sammanlagda kostnader för utredningens förslag . 229
6.4 Finansiering 230
6.4.1 Proposition 1977/78: 30 230
6.4.2 Kostnader för förtidspensionering och långtidssjukskrivning 231
6.4.3 Olika finansieringsalternativ 232
6.4.4 Nytt finansieringssystem för arbetsvården 233

Bilaga. Tilläggsdirektiv till sysselsättningsutredningen (A 1974: 02) 235
Reservationer av ledamöterna Karl-Olof Faxén, Sten Svensson och Margaretha af Ugglas 241

Särskilda yttranden av ledamöterna Rune Carlsson, Sune Eriksson, Arne Fransson, Börje Hörnlund, Eva Winther, Jan-Erik Nyberg, Gösta Rehn och Bertil Rehnberg 252

Sammanfattning

Kapitel 1 Handikapp och arbete – bakgrundsbeskrivning

Syftet med delbetänkandet

Sysselsättningsutredningen konstaterade i delbetänkandet "Arbete åt alla" SOU 1975: 90 att påtagliga svårigheter att bereda sysselsättning åt handikappade förelåg även under senaste högkonjunkturen. Utredningen skrev:

"Det är därför viktigt att åstadkomma förbättringar av möjligheterna att stödja dessa grupper på arbetsmarknaden. Lösningen av deras sysselsättningsproblem är en förutsättning för att målet arbete åt alla skall kunna uppnås."

I detta betänkande behandlar utredningen hela frågan om de arbetshandikappades sysselsättning i ett vidare — och med den övriga arbetsmarknaden sammanhängande — perspektiv. Utredningen förutsätter att detaljförslag senare kommer att utformas av arbetsmarknadsdepartementet och AMS och i vissa fall av särskilda organisationskommittéer.

De arbetshandikappade

Enligt AMS' definition är en person arbetshandikappad som p. g. a. fysiskt, psykiskt, förståndsmässigt eller socialmedicinskt handikapp har eller förväntas få svårigheter att erhålla eller bibehålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Sysselsättningsutredningen använder samma definition i betänkandet. De arbetshandikappade som hos arbetsförmedlingen fått fördjupad utredning genom arbetsvården kallas arbetsvårdssökande. Antalet arbetsvårdssökande uppgår till ca 70 000/år. De arbetshandikappade delas in i åtta olika delgrupper av arbetshandikapp. Grupperna är hjärt-, lung- och kärlsjukdom, hörselskada, synskada, rörelsehinder, övriga fysiska handikapp, psykiska arbetshandikapp, förståndshandikapp samt socialmedicinska handikapp.

Arbetsmarknadssituationen för arbetshandikappade framgår främst genom den statistik som görs av arbetsmarknadsverket. Denna statistik är dock ofullständig och ger endast en ögonblicksbild av situationen och strömmarna genom olika institutioner. För att få en mer

fullständig bild av de arbetshandikappades arbetsmarknadssituation måste också statistik om förtidspensionering och uppgifter från handikapporganisationerna tas med. Utredningen anser att det finns stort behov av att få fram heltäckande undersökningar av de arbetshandikappades arbetsmarknadssituation.

Resultaten av arbetsvården

För perioden april 1976—mars 1977 uppskattas att knappt 10 procent av de arbetshandikappade hade fått arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Den utveckling mot minskad andel arbetsplacerade på den reguljära arbetsmarknaden som konstaterats sedan 1960-talet tycks fortsätta. De synskadade och socialmedicinskt handikappade möter de största svårigheterna på arbetsmarknaden.

En arbetsvårdssökande kan avregistreras från arbetsförmedlingen därför att han har fått arbete eller utbildning i någon form, men han kan också avregistreras av s. k. negativa anledningar. Negativa avregistreringsorsaker är bl. a. arbetsoförmåga — sjukvård — anstaltsvård ofta kombinerat med förtidspensionering.

Vem är arbetshandikappad

Svårigheten att ge en klar och entydig definition av arbetshandikappade hänger samman med att det inte finns några entydiga kriterier som avgränsar gruppen arbetshandikappade. Olika individers arbetsförmåga i en viss arbetsuppgift kan variera p. g. a. olika arbetshinder. Det är viktigt att understryka att *arbetshandikappade inte är en lätt definierad minoritet på arbetsmarknaden* utan att ett stort antal människor är eller riskerar — t. ex. med stigande ålder — att komma i en situation där de kan behöva särskild hjälp och stöd för att få arbetsuppgifterna anpassade efter sin förmåga eller möjligheter att utveckla sin förmåga.

Arbete åt alla

Förvärvsarbetet upptar endast en mindre del av en människas livstid, men spelar en central roll för att forma förutsättningarna för sociala relationer, aktiviteter utanför arbetet etc. Sysselsättningsutredningen utgår ifrån att nästan alla människor har förmåga att bidra till den gemensamma produktionen av varor och tjänster. Att bidraget varierar är självklart. Det är då svårt att se någon bestämd gräns för hur liten en persons arbetsförmåga skall vara för att det inte skall vara aktuellt för samhället att försöka lösa sysselsättningsfrågan i vid mening. Alla skall alltså ha rätt till någon form av sysselsättning. När det gäller personer med mycket stor nedsättning i arbetsförmågan närmast i form av sysselsättningsterapi — men sedan i glidande skala över till fullt deltagande i den ordinarie produktionen.

Utvecklingen på arbetsmarknaden

Det finns klart negativa drag när det gäller utvecklingen av de handikappades möjligheter att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden

under de senaste 10—15 åren. Några av de förklaringar som sysselsättningsutredningen diskuterar är:

Sättet att mäta lönsamhet och effektivitet i företag, myndigheter och organisationer tar liten eller ingen hänsyn till samhällsekonomiska effekter utanför företagen. Detta förhållande måste förändras om de arbetshandikappades sysselsättningssituation skall kunna lösas.

Förbättringar av socialförsäkringssystemet, i första hand pensioneringsmöjligheterna, ligger bl. a. också till grund för den förändring som har skett på arbetsmarknaden. Människor som tidigare av ekonomiska skäl var tvungna att under mycket svåra förhållanden försöka göra en arbetsinsats för att försörja sig, har nu fått en möjlighet att med rimliga ekonomiska förutsättningar välja att inte arbeta.

Fackföreningsrörelsens låglönesatsning brukar ibland framhållas som en väsentlig förklaring till utslagningen från arbetsmarknaden och svårigheterna att sysselsätta personer med nedsatt arbetsförmåga. Någon sådan effekt kan inte uteslutas. Att göra det till huvudförklaringen tycks emellertid vara dåligt underbyggt. Utvecklingen är inte specifik för Sverige utan förekommer också i flertalet västländer trots att man där inte bedrivit en medveten solidarisk lönepolitik. Statistiken visar att det t. ex. inom jordbruket och skogsbruket har skett en omfattande utslagning. Man kan knappast hänföra denna till den solidariska lönepolitiken. Snarare finns förklaringarna att söka i rationaliseringen och yrkesskador.

Första ledet i en politik för arbete åt arbetshandikappade måste vara att förhindra utslagningen. De som söker arbete genom arbetsvården har ofta lång arbetslivserfarenhet och har haft ett arbete som de av olika skäl inte kan ha kvar. Det är därför nödvändigt att insatser för att förbättra anpassning och förhindra utslagning sätts in redan på ett tidigt stadium.

Det räcker emellertid inte med att arbeta med de öppet arbetslösa arbetshandikappade. Ambitionen måste också vara att förbättra samhällets möjligheter att erbjuda arbete så att man kan få fram dold arbetslöshet bland de arbetshandikappade t. ex. bland de förtidspensionerade.

Kapitel 2 Utslagningen från arbetsmarknaden

Utvecklingstendenser

I en vidare mening beskriver uttrycket utslagning en process som gör att en person inte kan behålla eller erhålla ett förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden. Utredningen har i detta sammanhang begränsat begreppet utslagning till att gälla den process som gör att personer som *har haft* ett förvärvsarbete inte längre kan behålla det och inte heller erhålla ett nytt.

Sverige har totalt sett haft en mycket bra sysselsättningsutveckling under de senaste tio åren. Kvinnorna har ökat sin sysselsättningsgrad mycket kraftigt. För männens del, framför allt i åldrarna 55—64 år

och i sysselsättningssvaga delar av landet, har andelen sysselsatta dock minskat.

En minskning i förvärvsfrekvens för ensamstående män kan emellertid också konstateras i storstadsområdena. Allvarliga sociala problem kan här antas finnas med i bilden. Spegelbilden av sysselsättningsutvecklingen för män finns i statistiken över förtidspensionerade.

Förtidspensionering

De förtidspensionerade har ökat kraftigt sedan slutet av 1960-talet. Antalet förtidspensionärer i åldern 16—64 år har ökat från 145 000 år 1967 till 247 000 år 1976. Av de sist nämnda är 33 000 under 40 år.

I en rapport till sysselsättningsutredningen om förtidspensionering, Berglind: "Förtidspension eller arbete?" SOU 1977: 88, visas ett klart samband mellan förtidspension och sysselsättningsmöjligheter i olika län och kommuner. Områden som domineras av jord- och skogsbruk och som samtidigt har en svag industriell utbyggnad har också hög andel förtidspensionärer. Skillnaderna mellan kommunerna kan förklaras genom arbetslöshetsnivå, andel ogifta i befolkningen och i storstadsområdena omfattning av sjuklighet.

Rapporten visar också att vid en nordisk jämförelse ligger Sverige lägst när det gäller andelen förtidspensionerade. Dåligt sysselsättningsläge, stor arbetslöshet och stort inslag av jord- och skogsbruk tycks också vid internationella jämförelser förklara att ett land har stor andel förtidspensionerade. Den väl utbyggda arbetsmarknadspolitiken i Sverige är troligen också en väsentlig förklaring till den lägre andelen förtidspensionerade.

Förtidspensionärerna kan också delas upp på diagnosgrupper. Vanligaste sjukdomsgrund för pensionering är rörelsehinder. Därefter följer cirkulationsorganens sjukdomar, psykoser och neuroser.

I storstadsområdena finns alltså en klar tendens till minskad sysselsättning bland män, också i yngre åldrar. Sysselsättningsutredningen har tillsammans med socialförvaltningen, försäkringskassan och länsarbetsnämnden gjort studier av situationen i Uppsala. Ett urval av förtidspensionerade män har gjorts. Andelen med psykiska handikapp och missbruksproblem som bidragande diagnoser är mycket stor.

Försörjningssituationen

Också socialhjälpsstatistiken kan ge vissa ledtrådar när det gäller att förklara tendenserna till ökad utslagning från arbetsmarknaden. Antalet ensamstående män med socialhjälp har ökat med 80 % från 1966 till 1975. Särskilt i storstadsområdena är denna utveckling markant, nu också i yngre åldrar än tidigare.

Genom att sammanställa folkräkningsuppgifter med uppgifter om förtidspensionering, socialhjälp och långtidssjukskrivning kan man få en uppfattning om försörjningssituationen och utslagningen i olika åldersgrupper. De äldre männen och också i stor utsträckning äldre kvinnorna i hela landet dominerar. Men det tycks också finnas en tendens

till utslagning av medelålders och yngre personer i första hand män i storstadsområdena. Ökningstakten är här oroande. Sociala problem och arbetsmarknadspolitiska problem följs här åt.

Arbetsmiljön

Av de personer som förekommer på arbetsförmedlingarna som arbetsvårdssökande har mycket stor andel lång arbetslivserfarenhet. I de undersökningar utredningen gjort beträffande skyddad och halvskyddad sysselsättning i Göteborg och Skövde, "Skyddad verkstad, halvskyddad verksamhet" SOU 1977: 44, har 42—50 % en arbetslivserfarenhet som omfattar 10 år och mer. Mer än 50 % av de intervjuade anser att deras situation beror på sjukdom eller skada orsakad av *något tidigare arbete.*

Arbetsmiljön kan dels direkt ge upphov till skador, sjukdomar eller förslitning som leder till utslagning, dels indirekt medverka till utslagning genom att inte medge den önskvärda och nödvändiga anpassningen av arbetsförhållandena.

En rad arbetsmiljöstudier under senare år visar på faktorer som kan antas ligga till grund för utslagning. Tunga lyft, enformiga arbetsrörelser, buller, damm är exempel på fysiska arbetsmiljöfaktorer som i hög grad ger arbetstagarna besvär. På senare år har också de psykologiska och sociala inslagen i arbetsmiljön uppmärksammats. Inflytande i arbetslivet och självbestämmande över arbetstakt och arbetsmetoder är av central betydelse för möjligheterna att uppleva arbetsglädje. Upplevelsen av överblick och mening i arbetet liksom samarbete och gemenskap med arbetskamrater är andra faktorer av stor betydelse.

Utslagningen vid Volvo

Sysselsättningsutredningen har tillsammans med Volvo genomfört en försöksverksamhet med anpassningsgrupperna på Volvo Torslandaverken och Volvo Skövdeverken. I en rapport från försöket, "Betingat arbetsföra" SOU 1977: 89, redovisas en särskild uppföljning vid Skövdeverken bland de betingat arbetsföra vars anställning upphört. Var femte av dessa blev förtidspensionerad. Under den period uppföljningen avsett blev var tredje betingat arbetsför som slutat sin anställning utslagen eller utslagningshotad enligt den definition som använts. Enligt definitionen har inte någon av de förtidspensionerade bedömts som utslagen. De direkt utslagna, ej förtidspensionerade, är främst unga män, invandrare med kort anställningstid och psyko-sociala problem. De från företaget förtidspensionerade är äldre, har längre anställningstid, är svenskar och har fysiska arbetshinder. I Volvoundersökningen framgår sambandet mellan arbetshandikapp och utslagningsrisk klart, liksom sambandet mellan sjukfrånvaro och arbetshandikapp. Långtidssjukdom är sex gånger så vanligt bland betingat arbetsföra och hög korttidsfrånvaro dubbelt så vanlig. Både långtids- och korttidsfrånvaro har starka samband med svårigheter p. g. a. sjukdom i arbetet liksom med den allmänna trivseln.

Överväganden och förslag

Att förhindra utslagning från arbetsplatser är i många fall det effektivaste sättet att förhindra utslagning från arbetsmarknaden, inte minst för grupper med psykiska och sociala handikapp. Förebyggande eller rehabiliterande åtgärder måste sättas in på ett så tidigt stadium som möjligt.

De största problemen vid företagsnedläggelser eller driftsminskningar uppstår när företagen sysselsätter en stor andel äldre arbetskraft och den lokala arbetsmarknaden där företaget finns är begränsad. I detta fall blir också ofta de företagsekonomiska kalkyler som ligger bakom en företagsnedläggning mycket avvikande från vad en samhällsekonomisk kalkyl skulle ge till resultat. Det bör därför diskuteras om det inte borde finnas möjligheter att göra mer systematiska samhällsekonomiska bedömningar innan en nedläggning görs och i vilka former och med vilka finansieringsmetoder ingripandet skall ske.

De förtidspensionerade tycks komma från yrken med förhållandevis stora fysiska krav och näringsgrenar med små företag och/eller få yrken representerade. Särskild uppmärksamhet borde ägnas åt hur utslagning i dessa branscher skall mötas.

Trygghetslagstiftningen har i hög grad bidragit till att minska utslagningen för äldre och arbetshandikappade.

En företagshälsovård inriktad på förebyggande och arbetsplatsanpassad verksamhet har mycket viktiga uppgifter. De långtidssjukskrivna bör kontinuerligt följas upp och behov av arbetsanpassning som gör det möjligt att efter sjukdomens slut återkomma till arbetet diskuteras tillsammans med anpassningsgrupperna.

Ett samlat grepp om de arbetsmiljövårdande resurserna på arbetsplatserna är nödvändigt. Anpassningsgrupperna bör vara det centrala organet för att leda arbetet med att förhindra utslagningen. Inte bara arbetet med individuella fall är viktigt, utan också systematiska kartläggningar av arbetsplatsernas krav på fysisk och psykisk förmåga och möjligheterna att påverka dessa krav.

Det bör särskilt observeras att utslagning förekommer också från tjänstemannaarbetsplatser och från statliga och kommunala myndigheter även om anställningstryggheten där traditionellt sett är mycket stor. Större uppmärksamhet bör också riktas mot den psykiska miljön på arbetsplatserna.

Det kommer att krävas betydande resurser på arbetsplatserna om man skall kunna arbeta med förhindrandet av utslagningen på ett riktigt sätt. Detta gäller personal inom hälsovård, kuratorer, produktionstekniker, fackliga förtroendemän, arbetsledare etc.

Utslagningen representerar stora ekonomiska värden. Insatserna för att bekämpa den måste ses i relation till detta. I ett räkneexempel belyses hur ojämnt regionalt förtidspensioneringen är fördelad. Utgångspunkter har varit att ta fram det län som har den lägsta andelen förtidspensionerade i varje åldersgrupp. Vidare har antagits att alla andra län skulle kunna uppnå denna lägre pensioneringsgrad. Resultatet av räkneexemplet är att man med de gjorda antagandena skulle ha ca

77 000 färre förtidspensionärer 1975, som har varit beräkningsår. Det genomsnittliga antalet år till pensionsåldern för de 77 000 förtidspensionärerna är ca 11 år.

Om man antar att en förtidspensionär i genomsnitt kostar ca 20 000 kronor (netto efter skatt) i utgifter för stat, kommun och socialförsäkringssystem blir den årliga kostnaden för 75 000 personer ca 1,5 miljarder kronor.

Beräkningar av alternativkostnader har utgått från halvskyddad sysselsättning. Detta kan sägas vara ett mellanting kostnadsmässigt mellan helt skyddade sysselsättningar och de mindre kostsamma och ekonomiskt mer gynnsamma insatser som innebär placering på den reguljära arbetsmarknaden med olika introduktionstider. Lönen har antagits vara 45 000 kronor/år.

Skillnaden mellan förtidspensioneringsalternativet och halvskyddad sysselsättning blir 2,5 miljarder kronor/år. Detta skall relateras till att arbetsmarknadsstyrelsens utgifter för rehabilitering och stödåtgärder uppgår till 100 miljoner kronor. Hela programmet för sysselsättningsskapande åtgärder kostar knappt 1 miljard kronor.

För den enskilde individen skulle konsumtionsökningen öka med 1 000 kronor/månad efter skatt. Om produktionstillskottet antas vara skillnaden mellan den totala lönekostnaden och den statliga subventionen blir tillskottet 3,3 miljarder kronor. Också det samhällsekonomiska tillskottet skulle alltså vara stort.

Kapitel 3 Yrkesinriktad rehabilitering – uppgifter, resurser och organisation

Den yrkesinriktade rehabiliteringen har till uppgift att stärka ställningen för personer som har svårt att få eller behålla ett arbete på arbetsmarknaden. Enligt denna definition är yrkesinriktad rehabilitering detsamma som arbetsvård. Begreppet arbetsvård avser såväl insatser till stöd för den enskilde individen som ingrepp på arbetsplatsen.

Den enskildes arbetsförmåga och arbetshinder kan utredas och kartläggas på olika nivåer och med olika resursinsatser. Detta kan ske genom samtal på arbetsförmedlingen, i psykologiska anlagsundersökningar, genom arbetsprövning/träning på kommunala arbetsvårdsinstitut eller i utrednings- och träningskurser (OT och ALU-kurser) med yrkesförberedande praktikinslag vid AMU-center eller på arbetsplatser.

Vid arbetsvårdsinstituten och i samband med träningskurserna eftersträvar man att systematiskt träna upp handikappade personers fysiska och psykiska arbetskapacitet. Ett vanligt sätt att söka kompensera arbetshandikapp är utbildningsinsatser och omskolning till yrken där det primära arbetshandikappet inte spelar någon roll. I samband med en arbetsplacering kan handikappet kompenseras genom olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder som bidrag till arbetsbiträde, arbetstekniska hjälpmedel, näringshjälp etc. Anpassningsgrupperna skall medverka vid denna anpassning av arbetsuppgifterna.

En central uppgift är att försöka finna en arbetsplats för den arbetsvårdssökande som så långt som möjligt är anpassad till hans förutsättningar och önskemål. Hjälpmedel för detta är platsförmedling, ackvisition hos arbetsgivaren, kontakter med anpassningsgrupperna och slutligen främjandelagens olika påtryckningsmöjligheter.

Av de personer som kommer till arbetsvården för rehabilitering går ca 17 % till arbete på den reguljära arbetsmarknaden och 4 % till halvskyddat arbete ibland efter utbildning eller prövning och träning. Drygt 30 % går till skyddad sysselsättning. Arbetsplaceringarna uppgår således till drygt 50 %. Resten försvinner på olika sätt från arbetsvården, t. ex. genom förtidspensionering. En del av dem som försvinner kommer sedan tillbaka till arbetsvården.

Arbetshandikappade ungdomar

Utslagning från arbetslivet drabbar allt yngre åldersgrupper. Därtill kommer att många av de arbetshandikappade ungdomarna aldrig har förvärvsarbetat. Efter ett omfattande utrednings- och rehabiliteringsarbete förtidspensioneras många av ungdomarna efter kort eller ingen yrkesverksam tid. Knappt 25 000 ungdomar i åldern 16—34 år är förtidspensionerade. Bland de nybeviljade pensionerna ha omkring 40 procent huvuddiagnosen "psykoser, neuroser m. m.".

Förutom de psykiskt och sociamedicinskt arbetshandikappade har främst de utvecklingsstörda och gravt rörelsehindrade ungdomarna stora svårigheter att komma ut på arbetsmarknaden. Gemensamt för dessa grupper är att deras arbetsrehabilitering måste innehålla en samordning av olika rehabiliteringsresurser som angriper deras totala situation.

Genom ett initiativ från sysselsättningsutredningens sida och med medel från Allmänna arvsfonden bedriver Södertälje kommun 1977—1978 en försöksverksamhet med speciella insatser för ungdomar med socialmedicinska arbetshandikapp. Ett antal ungdomar har placerats på beredskapsarbeten inom kommunförvaltningen. Socialarbetare, fritidspedagoger, psykologer och arbetskamrater främst s. k. faddrar etc. stöttar ungdomarna. Förutom arbetserfarenheter antas social träning ute i samhället samt studie- och fritidsaktiviteter vara viktiga inslag för att bryta ungdomarnas isolering.

I samband med försöksverksamheten har en fristående ekonom sökt belysa de finansiella effekter som de rehabiliterande insatserna i samband med försöket kan få på den offentliga ekonomin under en 10-årsperiod. Resultaten presenteras i en rapport, "Finansiella kalkyler för rehabiliteringsinsatser för 22 ungdomar i Södertälje".

Sämsta utfall för ungdomarna i samband med projektet har jämförts med bästa utfall utan projektet. För den offentliga sektorn totalt beräknas försöket ge ett betydande finansiellt överskott (ca en halv miljon kronor).

Överväganden och förslag

Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att få ett bättre infor-

mationssystem om resultaten av arbetsvårdens insatser. Detta skulle bygga på regelbundna uppföljningar av de arbetsvårdssökande.

En förbättrad yrkesinriktad rehabilitering förutsätter att arbetsvården får resurser, en mer sammanhållen organisation och att ansvaret för den enskilde individen inom systemet blir mer enhetligt. En grundläggande fråga är hur lång tid en arbetsförmedlingstjänsteman kan använda för att skaffa ett lämpligt arbete åt en gravt handikappad. Om de arbetsvårdssökande i genomsnitt skulle kunna räkna på en veckas arbetsinsatser från arbetsförmedlingen skulle det krävas cirka 2 000 tjänstemän bara för dessa uppgifter. Förmedlingens resurser måste enligt utredningens uppfattning ökas så att det blir bättre balans mellan den fysiska och psykiska rehabiliteringen, de kartläggande och utredande insatserna å ena sidan och de insatser som sedan görs för att skaffa ett lämpligt arbete å andra sidan.

Samma resonemang kan föras om resurserna för att anpassa den enskilda arbetsplatsen till individens behov. Detta gäller inte bara den fysiska anpassningen utan också, introduktion, utbildning och information etc.

Det finns f. n. möjligheter att ge bidrag till arbetsgivare, 8 kronor/timme, vid utbildning av arbetshandikappade och vid s. k. praktikanställning. Bidraget kan vid utbildning jämkas till 100 procent av total arbetskraftskostnad vid grava handikapp. Utredningen föreslår att grundbeloppet för både utbildning och praktikanställning höjs till 75 procent av de totala lönekostnaderna med möjligheter att jämka bidraget till 100 procent vid grava handikapp.

Utredningen föreslår vidare att den modell för samverkan mellan olika rehabiliterande institutioner som prövats i Södertäljeförsöket med anpassning till lokala förhållanden, bör vara utgångspunkt vid en vidgad försöksverksamhet för arbetshandikappade ungdomar i fem kommuner i storstadsregionerna.

Fr. o. m. 1 januari 1977 utgår vid halvskyddad sysselsättning bidrag som motsvarar 90 % av den totala lönekostnaden under det första året och 50 % under de följande tre åren till arbetsgivare som anställer svårt fysiskt samt psykiskt utvecklingsstörda under 25 år. Sysselsättningsutredningen föreslår med den här redovisade bakgrunden att denna bidragsform utsträcks till att även omfatta socialmedicinskt och psykiskt arbetshandikappade under 25 år.

Unga förtidspensionerade är en ökande grupp, ca 25 000 under 35 år. De har visserligen fått sin ekonomiska situation tryggad, men detta är inte en tillräcklig lösning på deras problem. Utredningen föreslår att även yngre förtidspensionerade i åldern 26—35 år omfattas av de ovan beskrivna möjligheterna till högre bidrag vid anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Utredningen anser också att förtidspensionärer som tar ett arbete skall ha rätt till vilande förtidspensionering under viss tid. Detta skulle innebära att de som inte kan fortsätta att arbeta återfår sin förtidspension genom ett enkelt anmälningsförfarande.

Representanter för arbetsförmedling, socialvård, sjukvård och försäkringskassa diskuterar tillsammans i s. k. rehabiliteringsgrupper behov av rehabiliteringsinsatser när beslut fattas om förtidspensionering. Utred-

ningen föreslår att rehabiliteringsgrupperna också får i uppdrag att ta årliga rehabiliteringskontakter med de redan förtidspensionerade och diskutera deras möjligheter att komma tillbaka till arbetslivet.

Rehabiliteringen är inte avslutad i och med en arbetsplacering. Det rehabiliteringsarbete som måste fortsätta inne i företaget förutsätter en utbyggnad av företagens möjligheter att medverka i rehabiliteringsprocessen. Utredningen föreslår en försöksverksamhet med bidrag till uppbyggnad av träningsresurser på ett antal företag. Det måste ske en betydande satsning på t. ex. företagshälsovård, kuratorer etc. Försök inom den statliga och kommunala sektorn med faddrar/handledare för arbetshandikappade har gett goda resultat. Utredningen föreslår att arbetsmarknadsstyrelsen får i uppdrag att på riksnivå bedriva försök med bidrag till sådana handledare.

Det är angeläget att företag och förvaltningar medverkar i rehabiliteringsverksamheten genom att ställa platser till förfogande för prövning och träning i reell miljö. Utredningen föreslår att, om det visar sig nödvändigt, företaget får viss kompensation för detta. Utredningen förutsätter att ett tillräckligt antal träningsplatser kan tas fram på frivillig väg. Om detta inte skulle visa sig möjligt, bör det finnas en beredskap för lagstiftningsåtgärder.

I regeringens proposition 1977/78: 30 om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m., som antogs av riksdagen den 13 december 1977, lämnas centrala avsnitt öppna med hänvisning till sysselsättningsutredningens förväntade betänkande. Det gäller frågan om den yrkesinriktade rehabiliteringens organisation vid arbetsvårdsinstituten. Propositionen tar endast ställning till att instituten skall ha statligt huvudmannaskap. Också frågorna om organisationen av psykologmedverkan liksom Psykotekniska institutet och Statens arbetskliniks framtida ställning lämnas öppna med hänvisning till sysselsättningsutredningen.

Den prövnings/träningsverksamhet som i form av OT- och ALU-kurser bedrivs vid AMU-center har samma målsättning som den yrkesinriktade rehabiliteringen vid arbetsvårdsinstituten. Utredningen föreslår därför att OT- och ALU-kurserna förs samman med arbetsvårdsinstitutens resurser i nya enheter, som kallas arbetsmarknadsinstitut. Utredningen föreslår vidare att psykologresurserna knyts till de nya arbetsmarknadsinstituten.

Utredningen förordar att arbetsmarknadsinstituten knyts till länsarbetsnämnderna men med särskilda styrelser, med företrädare för olika intressen. Därmed uppnås ett sammanhållet ansvar för de arbetsvårdssökande, knytning till förmedlingsverksamheten och anknytning till den reguljära arbetsmarknaden. Möjligheterna att avväga de olika resursinsatserna underlättas därmed också. I varje län skall under länsarbetsnämnden finnas ett eller flera institut som har ansvar för ALU-kurser, anlagstester och prövnings/träningsverksamhet, dels i institutionell miljö men framför allt på träningsplatser på den reguljära arbetsmarknaden.

Utredningen föreslår vidare att det forsknings- och utvecklingsarbete som nu bedrivs vid Statens arbetsklinik och Psykotekniska institutet samordnas i ett metodutvecklingsinstitut som knyts till arbetsmarknadsstyrelsen med en självständig ställning. Institutet får en särskild styrelse

som svarar för den löpande verksamheten. Utvecklingsarbetet skall ha en bred inriktning, främst på frågor om anpassningsproblem på arbetsmarknaden, anpassningsgruppernas arbete, utveckling av hjälpmedel etc.

Kapitel 4 Den reguljära arbetsmarknaden

Sysselsättningsutredningen har under 1976 och 1977 haft försöksverksamhet både på den privata och den offentliga sektorn med syfte att undersöka möjligheterna att förbättra de arbetshandikappades sysselsättningssituation. Försöksverksamheten skulle försöka utvärdera både arbetsmarknadspolitiska och personalpolitiska insatser och framför allt den samlade bilden av dessa medel. Huvudintresset var inriktat på inplacering av arbetshandikappade. Även åtgärderna för att underlätta för redan anställda personer med arbetshandikapp var emellertid av intresse.

Försöksverksamheten i Volvo

Försöksverksamheten genomfördes vid två Volvoenheter, Torslandaverkens slutmonteringsfabrik och Skövdeverken. Resultaten har presenterats i en särskild rapport till sysselsättningsutredningen, "Betingat arbetsföra", SOU 1977: 89.

Försöken med inplaceringar av arbetshandikappade kom, på grund av att Volvo måste dra ner sin personalstyrka högst väsentligt under försöksperioden, endast att omfatta några vår- och sommarmånader 1977. Försök med inplaceringar gjordes med 60 personer från arbetsförmedlingen i Göteborg. Ingen av dessa hade anställts fram till november 1977. Anpassningsgruppens motiveringar till detta består i huvudsak av hänvisning till de ursprungliga handikappen och t. ex. att personerna har hög ålder.

Arbetet i Volvoförsöken har i stor utsträckning koncentrerats på redan anställda arbetshandikappade. 197 ärenden har behandlats i anpassningsgruppen, varav 112 har lett till att man har fått en arbetsplacering till stånd. Effekterna av detta kan bl. a. avläsas i en väsentligt minskad sjukfrånvaro. Värdet av denna minskade sjukfrånvaro har uppskattats innebära ett samhällsekonomiskt nettotillskott på 250 000 kronor och en företagsekonomisk vinst på 185 000 kronor. Då har kostnaderna för försöksverksamheten med anpassningsgruppen dragits av.

I försöksverksamheten har också ingått försök med tekniska förändringar på arbetsplatserna. Också dessa har gett god ekonomisk utdelning. Den samhällsekonomiska vinsten uppgår till ca 800 000 kronor medan den företagsekonomiska uppgår till 50 000 kronor.

Försöksverksamhet inom statlig-kommunal sektor

I denna försöksverksamhet har ingått Piteå och Jönköpings kommuner samt inom den statliga sektorn lantbruksstyrelsen, länsstyrelsen samt postkontoret i Jönköping samt postgirot, postens industrier och stats-

kontoret i Stockholm. Resultaten av försöksverksamheten fram till hösten 1977 har presenterats i en särskild rapport, "Anställning av arbetshandikappade", SOU 1977: 90.

Av de arbetsvårdssökande som varit aktuella i försöksverksamheten har ungefär hälften fått arbete, resten är under handläggning, i utbildning eller i prövning. Ytterligare ett antal har avskrivits eller är inte längre aktuella. Resultaten skall ses i relation till de arbetsplaceringar som normalt förekommer bland arbetsvårdssökande på förmedlingen. Under ett år får ca 10 % arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Enkät om främjandelagen

Främjandelagen i sin nuvarande utformning trädde i kraft den 1 juli 1974 och kan ses som ett komplement till lagen om anställningstrygghet. Främjandelagstiftningen skall i undantagsfall kunna markera samhällets möjligheter att ingripa med tvångsmedel för att åstadkomma lösningar av de äldres och de arbetshandikappades sysselsättningsproblem. Lagen ålägger arbetsgivarna att ge information om rekryteringspolitik etc. till länsarbetsnämnden. Den ger också länsarbetsnämnden möjligheter att ge anvisningar till företag och myndigheter. Om inte anvisningarna följs kan länsarbetsnämnden lämna vitesföreläggande och ärendet kan också slutligen hänskjutas till arbetsmarknadsstyrelsen som i sin tur, som yttersta åtgärd, kan ålägga företag och myndigheter att inte anställa annan än den som anvisas av den offentliga arbetsförmedlingen.

Sysselsättningsutredningen har gjort en enkät om tillämpningen av främjandelagstiftningen till länsarbetsnämnderna. Av svaren på enkäten framgår att ingen nämnd har använt lagens möjligheter att ålägga företag att lämna uppgifter till länsarbetsnämnden. Följaktligen har heller inga nämnder använt sig av lagstiftningens andra möjligheter till att ge tvingande anvisningar till företagen. Som skäl för detta anger i allmänhet länsarbetsnämnderna att i förarbetena till lagen har konstaterats att gemensamt accepterade lösningar är bästa garantin för att tillfredsställande resultat skall uppnås.

Överväganden och förslag

Samhället har påtagit sig ett försörjningsansvar för alla medborgare. Det innebär att alla får konsumera en viss del av den samlade produktionen oavsett om de förvärvsarbetar eller inte. Denna konsumtionsandel har efter hand höjts. Det tillskott till produktionen som måste göras av en person som står utanför arbetskraften för att samhället som helhet skall tjäna på det uppgår till skillnaden mellan hans nuvarande konsumtion och den konsumtion han skulle få efter inträdet i arbetslivet. När den för alla garanterade konsumtionsandelen höjts tenderar denna skillnad att bli mindre och mindre.

Ekonomins sätt att fungera gentemot de arbetshandikappade — och för övrigt också mot andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden — tenderar alltså att bli alltmer orimlig sett ur samhällsekono-

mins och den offentliga ekonomins synpunkt. En huvudinriktning på politiken måste därför vara att försöka påverka de ekonomiska förutsättningarna för myndigheternas och företagens kalkyler så att deras effektivitets- och lönsamhetstänkande kommer att ta hänsyn till de övergripande samhällsekonomiska effekterna.

Alternativen till arbete på den reguljära arbetsmarknaden för arbetshandikappade, bl. a. olika former av skyddat arbete och förtidspensionering ger ofta mycket höga kostnader. Dessa kostnader vilar naturligtvis ytterst på produktionen och tas ut i arbetsgivareavgifter. Effekten blir mindre effektivitet i den samlade produktionen, mindre samlad produktion, större kostnader på företagen, sämre lösningar för de arbetshandikappade och deras rätt till meningsfullt arbete och social gemenskap. Det är därför väsentligt att de ekonomiska sambanden tydligt klarläggs. Fördelningen av kostnaderna kan ske på flera olika sätt, genom lagstiftning och/eller avgifter och bidrag till företagen. Enligt utredningens uppfattning måste de olika metoderna kombineras.

Enligt sysselsättningsutredningens uppfattning har uppbyggnaden av främjandelagstiftningen klara fördelar. Utredningen menar att en effektiv tillämpning av främjandelagstiftningen är en förutsättning för att klara anställningen av arbetshandikappade. Olika vägar bör prövas för att åstadkomma detta. Det bör finnas någon form av anvisningar som anger riktlinjer för i vilken utsträckning t. ex. olika typer av arbetsgivare bör anställa arbetshandikappade. Dessa riktlinjer bör vara utgångspunkt för diskussioner och förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetsmarknadsverket. Riktlinjerna bör vara ett resultat av den planeringsverksamhet som närmare beskrivs i kapitel 6. Anmärkningsvärda avvikelser från dessa riktlinjer och ovilja att ange godtagbara förklaringar till den anställningspolitik som man för skulle kunna leda till att främjandelagens tvingande bestämmelser tillämpades. Försök bör också genomföras med att dels förstärka länsarbetsnämndernas utredningsresurser när det gäller främjandelagstiftningen och dels också i dessa försök koncentrera handläggningen av främjandelagens tvingande delar till vissa tjänstemän.

Bättre bidrag

Utredningen föreslår flera förbättringar av de nuvarande bidragsformerna till arbetsgivare som anställer personer med arbetshandikapp. Bidragen till särskilda anordningar på arbetsplatsen och speciella arbetstekniska hjälpmedel höjs till 50 000 kronor för varje enskilt hjälpmedel respektive varje person. Bidraget till arbetsbiträde föreslås förändras så att det kan utgå med högst 25 % av den totala lönekostnaden för personer som fungerar som arbetsbiträde. Likaså föreslås att det skall kunna kombineras med halvskyddad sysselsättning när det gäller personer med grava arbetshandikapp och starkt nedsatt arbetsförmåga. Utredningen föreslår vidare att fortsatta försök görs med bidrag till kollektivt förberedande ombyggnad av arbetsplatser med sikte på anställning av personer med specifika typer av arbetshandikapp.

Anpassningsgrupperna

Det finns nu drygt 5 000 anpassningsgrupper och utredningen räknar med att antalet inom de närmaste åren kommer att växa till 6 à 7 000. Aktiviteten inom många anpassningsgrupper är synnerligen skiftande. Ett litet antal anpassningsgrupper fungerar enligt de intentioner som finns för verksamheten och ger också resultat när det gäller anställningar av arbetshandikappade. I en stor del av grupperna, förmodligen en klar majoritet, är aktiviteten mycket liten. En del anpassningsgrupper fungerar förhållandevis väl när det gäller omplaceringsverksamheten. De sysslar däremot i liten eller ingen utsträckning med frågan om nyanställning av arbetshandikappade.

Utredningens försöksverksamhet har understrukit att den viktigaste förutsättningen för att anpassningsgrupperna skall kunna fungera är att det finns rimliga personella resurser för verksamheten. Detta gäller inte minst möjligheterna för arbetsförmedlingens tjänstemän att delta. Behovet av tid måste bedömas i förhållande till företagens storlek etc. och i kapitel 6 föreslår utredningen också en omfattande förstärkning av arbetsförmedlingarna. En sådan förstärkning är nödvändig för att kunna leva upp till åtminstone vissa minimikrav när det gäller insatserna i anpassningsgrupperna. Utredningen understryker emellertid också att det är viktigt att personella satsningar också görs från arbetsgivarsidan och från de fackliga organisationerna.

De största insatserna för att öka de arbetshandikappades sysselsättningsmöjligheter måste göras inom den offentliga sektorn. Det är inom denna sektor av arbetsmarknaden som sysselsättningsmöjligheterna ökar. Utredningen föreslår särskilda aktiveringsgrupper med partsrepresentation för anpassningsverksamheten på central nivå. Aktiveringsgrupper skall finnas på den statliga, kommunala, landstingskommunala och privata sektorn.

Kapitel 5 Skyddat arbete

Vad menas med skyddat arbete?

Med skyddat arbete avses enligt gängse definition sådan sysselsättning som anordnas åt arbetshandikappade som inte kan få anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Att sysselsättningen benämns skyddad hänger samman med att anställningen är skyddad från konkurrens från andra arbetssökande och att det inte ställs samma krav som på den reguljära arbetsmarknaden.

Skyddat arbete ordnas i form av särskilda arbetsplatser, verkstäder för skyddat arbete eller finns insprängt i den reguljära arbetsmarknaden där vissa arbeten är förbehållna personer med arbetshandikapp. Det senare gäller främst arkivarbete och halvskyddat arbete. Vid arkivarbete som anordnas vid statliga myndigheter och allmännyttiga organisationer utgår bidrag från arbetsmarknadsverket som motsvarar hela lönekostnaden. Om arkivarbete anordnas vid kommunal myndighet utgår stats-

bidrag med 1/3 av totala lönekostnaden. Halvskyddat arbete kan anordnas hos enskilda arbetsgivare, statliga affärsdrivande verk, kommuner och landsting. Statsbidrag utgår därvid med 75 % av den totala lönekostnaden under första året, 50 % under andra året och med 25 % under tredje och fjärde åren. För redan anställda som överförs till halvskyddat arbete utgår statsbidrag med 25 %. Vid statliga affärsdrivande verk kan dock inte redan anställd överföras. Bidrag kan också utgå med 90 % under första året och med 50 % under de därpå följande tre åren för ungdomar under 25 år som har svåra fysiska handikapp eller är psykiskt utvecklingsstörda.

Omfattning och utveckling av skyddat arbete

Skyddat arbete anordnas dels vid verkstäder för skyddat arbete och hemarbete (ca 16 000 platser) dels insprängt i den reguljära arbetsmarknaden i form av halvskyddat arbete (ca 11 000 platser) och arkivarbete (ca 15 000 platser). Därutöver finns olika former av s. k. särskilda beredskapsarbeten i vilka ungefär 13 000 personer är sysselsatta.

I regeringens proposition 1977/78: 30 om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m. föreslås att verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler samt industriella beredskapsarbeten och hemarbeten skall få ett mellan staten och landstingen delat huvudmannaskap i form av regionala stiftelser. För vissa övergripande frågor föreslås att en central stiftelse skall inrättas.

Sysselsättningsutredningen har fått tilläggsdirektiv från regeringen för att utreda arkivarbetets framtida utformning och inriktning.

Studier av skyddad och halvskyddad verksamhet samt arkivarbete

Sysselsättningsutredningen har låtit göra intervjuundersökningar med personer som arbetar i halvskyddat arbete vid Volvo i Göteborg respektive Skövde samt vissa verkstäder för skyddat arbete på dessa orter, "Skyddad verkstad, halvskyddad verksamhet".
SOU 1977: 44. En liknande undersökning har också gjorts bland ca 500 slumpmässigt utvalda personer i arkivarbete i Göteborgs och Bohus län samt Gävleborgs län. Av undersökningarna framgår att de intervjuade är mycket positiva till sitt arbete. Mest positiva är de som har anställning i arkivarbete. Om man kommer från en otrygg arbetsmarknadssituation med lång arbetslöshet eller sjukskrivning framstår den skyddade eller halvskyddade sysselsättningen och arkivarbetet som det enda alternativet för en trygg arbetsmarknadssituation.

Ekonomiska aspekter på skyddat arbete

I undersökningen "Lönar sig skyddade verkstäder?", Bexelius och Kjellén, finns en kostnads/intäktsanalys av skyddade verkstäder. Sammantaget ger kalkylen till resultat att de skyddade verkstäderna samhällsekonomiskt sett inte är lönsamma och att man har haft en negativ utveckling under 1970-talet. Analysen visar dock att om rehabiliterings-

graden hade varit högre så skulle kalkylen visat på samhällsekonomisk balans mellan intäkter och kostnader.

I Volvo-undersökningen har också gjorts vissa försök att kartlägga det ekonomiska utfallet för halvskyddat arbete respektive skyddade verkstäder. Vid Volvo Skövdeverken finns en inbyggd halvskyddad verkstad för vilken man har en separat kostnads- och intäktsredovisning. År 1975 hade företaget en nettokostnad på ca 3 000 kronor per halvskyddad arbetsplats efter statsbidrag. Denna kostnad kan jämföras med den genomsnittliga kostnaden per belagd plats 1970—75 i de skyddade verkstäderna som uppgick till ca 29 000 kronor exklusive statsbidrag. Underskotten vid de skyddade verkstäderna är alltså nära 10 gånger så stora som vid den halvskyddade verkstaden vid Volvo Skövdeverken.

Överväganden och förslag

Sysselsättningsutredningen har anslutit sig till tre huvudsakliga mål för det skyddade arbetet:

1. Bereda meningsfull sysselsättning åt dem som arbetar inom den skyddade sektorn.
2. Under sysselsättningen i det skyddade arbetet förbättra den enskildes arbetsförmåga samt att i övrigt bidra till rehabilitering för att den enskilde på sikt skall få möjlighet att ta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.
3. Bidra till att fylla samhällets behov av varor och tjänster.

Utredningen diskuterar också vilka målgrupper — handikappgrupper — som den skyddade verksamheten skall vända sig till och vilken arbetsförmåga man skall förutsätta hos dem som skall arbeta på verkstäder för skyddat arbete. Sysselsättningsutredningen anser att det inte är rimligt att dra någon skarp gräns mellan de skyddade verkstädernas produktion och mer renodlade terapiarbeten. De skyddade verkstäderna har till uppgift att sysselsätta personer med den allra minsta arbetsförmågan.

För att de som har någon form av skyddad anställning på sikt skall kunna överföras till reguljära anställningar är det viktigt att den skyddade verksamheten läggs i så nära anslutning till den ordinarie produktionen som möjligt. Sysselsättningsutredningen föreslår att man bör pröva möjligheten att anknyta en del skyddade verkstäder direkt till företag. Verksamheten administreras av de regionala stiftelserna för skyddat arbete. Bedömning av behovet av platser vid olika former av verkstäder för skyddat arbete liksom anvisning av arbetskraft bör dock ske genom arbetsmarknadsverket.

Sysselsättningsutredningen föreslår vidare att halvskyddat arbete och arkivarbete ersätts med *anställning med lönebidrag*. Den nuvarande bidragskonstruktionen som gäller för halvskyddat arbete hos enskilda arbetsgivare, statliga affärsdrivande verk, kommuner och landsting kvarstår. Vid statliga myndigheter föreslås att lönebidrag utgår med 100 % av den totala lönekostnaden och vid allmännyttiga organisationer med 90 %.

Anställning med lönebidrag kommer följaktligen att kunna ske hos

arbetsgivare över hela arbetsmarknaden, men med olika bidragsformer. Det grundläggande syftet med anställning med lönebidrag är att öka de arbetshandikappades möjligheter att få anställning på den reguljära arbetsmarknaden. De som har anställning med lönebidrag skall omfattas av samma kollektivavtal som övriga anställda på arbetsplatsen och får därmed även samma anställningsförmåner som de övriga.

Vid de statliga myndigheterna bör anpassningsgrupperna aktivt arbeta för att de som är anställda med lönebidrag efterhand får reguljär tjänst vid myndigheten. Myndigheten bör också åläggas att årligen redovisa hur många som fått annan tjänst.

Utredningen föreslår vidare att lönebidrag bör utgå med 75 % av den totala lönekostnaden om arbetshandikappad som har anställts under de senaste sex månaderna visar sådan begränsning i arbetsförmågan att vederbörande annars inte kan behålla sin anställning.

Överföring av redan anställd till anställning med lönebidrag med 25 % bör även kunna ske vid statliga affärsdrivande verk.

Lönebidrag bör också kunna utgå med 90 % första året och 50 % de därpå följande tre åren för ungdomar under 25 år med psykiska eller socialmedicinska handikapp samt för yngre förtidspensionerade i åldern 26—35 år.

För de personer som vid övergången till formen lönebidrag har arkivarbete vid allmännyttiga organisationer föreslås att 100 % statsbidrag utgår men att i övriga avseenden de villkor och förmåner som följer med anställning med lönebidrag tillämpas.

Sysselsättningsutredningen anser att anställning med lönebidrag är en viktig väg för att öka sysselsättningsmöjligheterna för arbetshandikappade. De förbättrade bidragsmöjligheterna är ett sätt att försöka bereda sysselsättning åt personer som i dag är hänvisade till andra försörjningsalternativ t. ex. förtidspensionering. En utbyggnad av anställning med lönebidrag innebär att man gör väsentliga besparingar, när det gäller kostnaden för förtidspensionering. Behovet av utbyggnad är stort men måste ske successivt för att man skall få tid att göra nödvändiga insatser på bl. a. arbetsplatserna. Utredningen föreslår en utbyggnad av anställningar med lönebidrag med 25 % per år under en femårsperiod, vilket skulle innebära en ökning från f. n. ca 25 000 till ca 75 000 platser.

Utbyggnaden av verkstäder för skyddat arbete bör ske försiktigt. Inriktningen måste främst vara att få en regional utjämning av platsantalet och att tillgången på platser ökas genom förbättrad utplaceringsverksamhet. För att detta skall kunna genomföras anser utredningen att arbetsförmedlingsinsatserna bör förstärkas. Vid de skyddade verkstäderna bör det finnas tillgång till en arbetsförmedlare per 100 anställda.

Kapitel 6 Arbetsvård och arbetsförmedling – organisation, resurser och finansiering

De mål som utredningen ställt upp för de arbetshandikappades sysselsättning kräver organisatoriska förändringar och resursförstärkningar

som är direkt relaterade till målen. Frågan om de arbetshandikappades sysselsättning måste i första hand alltså ses som en organisatorisk och resursmässig fråga. Kravet på större resurser har som huvudsakligt syfte att förbättra möjligheterna till individuell behandling av de arbetshandikappade.

Planering för arbetshandikappade

Ett skäl för att diskutera de arbetshandikappades sysselsättning i termer av planering är att de åtgärder som måste vidtas ofta är alternativa. Åtgärder för att förhindra utslagning är alternativ till senare rehabiliteringsinsatser. Tidigare rehabiliteringsinsatser av olika slag är alternativ till behov av större insatser i ett senare skede. Uteblivna arbetsvårdsinsatser leder till ökade behov av sjukskrivning eller förtidspensionering. Uteblivna sysselsättningsmöjligheter på den reguljära arbetsmarknaden har ofta alternativ utbyggd skyddad sysselsättning i olika former. För att kunna lösa de arbetshandikappades sysselsättningsproblem är det därför nödvändigt att få en så fullständig överblick som möjligt av behoven av åtgärder och de alternativa lösningar som kan förekomma. Det är då också viktigt att belysa vilka mänskliga, sociala och ekonomiska konsekvenser som följer av olika alternativa lösningar. Detta skall vara inriktningen på planeringsverksamheten.

En åtgärdsplanering för arbetshandikappade innebär inte något radikalt nytt. I de flesta avseenden är det fråga om en systematisering och förstärkning av vad som kan anses normalt för en statlig budgetbehandling.

Den naturliga utgångspunkten är de arbetshandikappades efterfrågan på arbete. Denna efterfrågan kan uppskattas från uppgifter om antalet arbetshandikappade personer som är föremål för olika arbetsvårdande åtgärder och uppgifter från de arbetshandikappades egna organisationer. Man bör beakta att de förbättrade sysselsättningsmöjligheterna kommer att leda till att fler efterfrågar arbete. Planeringen, som av förklarliga skäl blir relativt summarisk, bör innehålla en bedömning av i vilken utsträckning och i vilka former de handikappade kan få sina behov och önskemål tillgodosedda. Ett annat självklart underlag för planeringen för de arbetshandikappade är situationen på den reguljära arbetsmarknaden dvs. i företag och hos offentliga arbetsgivare.

Åtgärdsplaneringen bör knyta an till den verksamhetsplanering som finns inom arbetsmarknadsverket. De förslag till åtgärdsprogram som görs upp behandlas av distriktsarbetsnämnderna, som med sin förankring hos arbetsmarknadens parter och hos kommuner skall medverka vid genomförandet av verksamheten. Förslagen till åtgärdsplanering skall sammanställas länsvis och slutligen tjäna som underlag för arbetsmarknadsstyrelsens petita. När ramarna för arbetsmarknadspolitiken har fastställts centralt skall dessa fördelas mellan län och distrikt och där tjäna som utgångspunkt för kommande budgetårs verksamhetsplanering och åtgärdsprogram. Den från den lokala nivån uppbyggda åtgärdsplaneringen har sålunda två huvudsakliga syften:

1) att utgöra en del av det material som ligger till grund för politiska beslut om resurser och
2) att vara vägledande för genomförandet av de konkreta insatserna, dvs. visa hur resurserna bäst skall utnyttjas.

Planeringen för arbetshandikappade har emellertid också som en viktig uppgift att dra upp riktlinjer för behovet av anställningar av arbetshandikappade på olika sektorer av arbetsmarknaden. Dessa riktlinjer skall sedan kunna användas som stödjepunkter vid diskussioner som arbetsförmedlingen kan begära med företagen eller de ytterligare åtgärder som främjandelagstiftningen ålägger arbetsmarknadsverket att vidta.

En avgörande förutsättning för att insatserna skall bli effektiva är att planeringen ger underlag för politiska beslut på riksnivå om ambitionsnivån och om resurser för att uppnå denna. Underlaget härför måste emellertid tas fram på den lokala nivån där man har fortlöpande kontakt med arbetshandikappade och kunskaper om åtgärdsbehovet. Det är nödvändigt att planeringen arbetar med både ett kortsiktigt och ett mer långsiktigt perspektiv. I det kortsiktiga perspektivet handlar det om hur befintliga resurser bäst skall utnyttjas. I det mer långsiktiga skall ställning tas till utvecklingen av resurserna. Det långsiktiga perspektivet ger också underlag för bedömning av de samhällsekonomiska konsekvenserna.

Organisation

Arbetsförmedlingarna och länsarbetsnämnderna får en central roll för samordning av hela arbetsvårdsverksamheten. Planeringsfunktionerna blir i den nya organisationen viktiga. Det gäller att bedöma behovet av olika former av utrednings- och rehabiliteringsinsatser, göra prioriteringar mellan dem, liksom att ge underlag för att ta fram platser med lönebidrag samt beställning av platser i verkstäder för skyddat arbete. En annan viktig del i den nya arbetsvårdsorganisationen är anpassningsgrupperna. Ett ansvar för att bygga upp, initiera och utbilda anpassningsgrupper bör liksom nu ligga hos arbetsmarknadsverket. Sysselsättningsutredningen föreslår betydande personalförstärkningar, bl. a. för verksamheten med anpassningsgrupper. Dessa resurser kommer ändå inte att vara tillräckliga. Arbetsförmedlingens representanter måste också i fortsättningen i första hand koncentrera sig på anställning av arbetshandikappade. I vissa företag kan emellertid situationen vara sådan att insatser för att få förändringar till stånd och att förhindra utslagning är ur helhetens synpunkt det mest angelägna. En allmän regel bör då inte hindra att arbetsförmedlingen ibland koncentrerar sig på sådana insatser. Också andra prioriteringar blir nödvändiga, t. ex. när det gäller de personella insatserna inom olika sektorer av arbetsmarknaden.

Länsarbetsnämnderna får i fortsättningen viktiga planeringsuppgifter, bl. a. för de delar av arbetsvårdsverksamheten som skall omorganiseras. Vid en förstärkning av arbetsmarknadsverkets personalresurser på det sätt som utredningen föreslår i fortsättningen finns det också skäl som talar för att några tjänstemän kan specialisera sig på de större handi-

kappgruppernas särskilda behov. Uppgiften skulle vara att stödja verksamheten på förmedlingarna med specialisthjälp.

Resursbehov och kostnader

Avgörande för möjligheterna att uppnå de mål som ställts upp för sysselsättning åt arbetshandikappade är de resurser som kan sättas in. Utredningen menar att det inte är frågan om att göra marginella resursförstärkningar utan att mycket väsentliga insatser måste till. Det kommer att krävas betydande ökningar av anslagen till arbetsmarknadspolitiken. Genom ökade insatser inom arbetsvården kan man som visats göra stora besparingar inom andra delar av ekonomin, t. ex. socialförsäkringssystemet. Det är alltså inte fråga om att öka samhällets totala kostnader för de arbetshandikappade utan att skifta över resurserna till åtgärder som ur såväl sociala som ekonomiska synpunkter är mer angelägna.

För att studera kostnadsutvecklingen för arbetsvården har en sammanställning av de olika kostnaderna gjorts i tabell 6.3.

Ökade resurser har främst inriktats på verkstäder för skyddat arbete, särskilda beredskapsarbeten och arkivarbeten. Arbetsförmedlingens personalresurser för arbetshandikappade har i detta perspektiv varit små och relativt konstanta. Personalkostnaderna har ökat med 0,015 av avgiftsunderlaget medan kostnaderna totalt har ökat med 0,75. Personalkostnaderna svarade alltså för två procent av kostnadsökningarna.

Behovet av personalförstärkningar i arbetsmarknadsverket

De ökade ambitionerna för de arbetshandikappades sysselsättning som föreslagits förutsätter en mycket väsentlig förstärkning av arbetsmarknadsverkets personella resurser på denna grupp. Även om motiven för en ökning av arbetsmarknadsverkets personal liksom för övriga förbättringar som utredningen föreslår, i första hand är hänsynen till den enskilde individen, förtjänar det ändå framhållas att en sådan satsning också har mycket klara samhällsekonomiska och finansiella motiv. Satsningen på ökade personalresurser inom arbetsmarknadsverket för de arbetshandikappade är antagligen en av de mest lönsamma investeringar som kan göras.

Utredningen har gjort vissa kalkyler för behovet av personal för arbetsförmedlingarna. Dessa har t.ex. utgått från att varje arbetsvårdssökande skulle kunna få en vecka avsatt i genomsnitt på arbetsförmedlingarna och att varje anpassningsgrupp i genomsnitt skulle få tillgång till en arbetsförmedlare under två dagar per månad. Utredningen betraktar detta som ett minimibehov. Utifrån dessa kalkyler bedömer sysselsättningsutredningen personalökningsbehovet till sammanlagt drygt 2 000. Utredningen föreslår att 400 tjänster avseende insatser för arbetshandikappade tillförs arbetsförmedlingen varje budgetår under en femårsperiod. Därtill kommer att det vid länsarbetsnämnderna krävs en förstärkning med cirka 325 tjänster och vid arbetsmarknadsstyrelsen med centralt 35 tjänster.

Personalökningarna har en klar inriktning på insatser som skall göras i verksamhetens yttersta förgreningar och i direkt kontakt med den arbetshandikappade. Det betyder att personalen kommer att spridas över hela landet på olika arbetsförmedlingar. Det finns för närvarande cirka 230 förmedlingskontor i landet. Det innebär att det i genomsnitt per förmedlingskontor finns cirka 18 tjänstemän. Den årliga ökning som föreslås utgör i genomsnitt knappt två tjänster per kontor.

Kostnaderna för personalökningarna beräknas till cirka 48 miljoner under första budgetåret.

Den utökning av anställning med lönebidrag som utredningen föreslagit i kapitel 5 med en 25-procentig årlig utbyggnad skulle under första året kosta 200 miljoner kronor. Vid full utbyggnad med ytterligare cirka 50 000 platser efter fem år skulle kostnadsökningen bli cirka 1 630 miljoner kronor. Detta skulle emellertid enligt utredningens kalkyler motsvaras av en minst lika stor minskning av andra kostnader. Om man i endast cirka en tredjedel av fallen lyckas undvika förtidspensionering genom lönebidrag är utbyggnaden helt självfinansierande. Kostnaderna för övriga förslag som utredningen lägger är under första budgetåret cirka 30 miljoner kronor. Sammanlagt uppgår alltså kostnaden under det första budgetåret till cirka 278 miljoner kronor, vilket motsvarar en arbetsgivareavgift på cirka 0,17 %.

Finansiering

Som utgångspunkt för diskussionen om finansieringsfrågorna redovisar utredningen kostnadsutvecklingen för förtidspensionering och långtidssjukskrivning. Den sammanlagda arbetsgivareavgiften för sjukpenning till långtidssjukskrivna mer än 90 dagar och förtidspensionerade har ökat från cirka 3,7 % år 1970 till cirka 6,81 % år 1976. Ökningen uppgår alltså till mer än tre procentenheter.

Utredningen har tidigare understrukit att de finansiella och ekonomiska sambanden måste markeras. Det framtida finansieringssystemet för arbetsvårdsverksamheten bör ha som utgångspunkt att man skall kunna göra rationella val mellan olika handlingsalternativ utan hänsyn till att det finns olika finansieringsförutsättningar. Systemet bör samtidigt ha ett pedagogiskt syfte. De olika sambanden mellan ökade kostnader för förebyggande åtgärder och minskade kostnader i andra led bör markeras som utgångspunkt för den politiska debatten.

Utredningen föreslår att de samlade arbetsvårdsinsatserna inklusive verkstäderna för skyddat arbete får en gemensam finansieringskälla i en arbetsgivareavgift för arbetsvård. Utredningens förslag leder emellertid inte till att arbetsgivareavgifterna totalt sett behöver ökas. Behovet av avgifter skulle tvärtom kunna reduceras genom minskade kostnader, framför allt i socialförsäkringssystemet. Utredningen föreslår inte någon formell samordning av arbetsgivareavgiften för hela arbetsvården, med avgifterna för långtidssjukskrivning och förtidspensionering. I stället föreslås att riksförsäkringsverket får till uppgift att i samband med budgetarbetet redovisa kostnadsutvecklingen för långtidssjukskrivning och förtidspensionering separat och att också göra prognoser för ut-

vecklingen av dessa kostnader. En sådan särredovisning av kostnadsutvecklingen gör det möjligt för regering och riksdag att vid sin bedömning av behovet av resurser till den förebyggande verksamheten göra den mot bakgrund av behovet av arbetsgivareavgifter som helhet.

1 Handikapp och arbete – Bakgrundsbeskrivning

- Arbetsandikappad är en person som p g a fysiskt, psykiskt, förståndsmässigt eller socialmedicinskt handikapp har eller förväntas få svårigheter att få eller behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.
- Utvecklingen tyder på en fortsatt minskning av andelen av de arbetshandikappade som får anställning på den reguljära arbetsmarknaden.
- Det finns ett stort behov av att få fram heltäckande undersökningar av de arbetshandikappades arbetsmarknadssituation.
- Sättet att mäta lönsamhet och effektivitet i företag, myndigheter och organisationer tar liten eller ingen hänsyn till samhällsekonomiska effekter utanför företagen. Detta förhållande måste förändras om de arbetshandikappades sysselsättningssituation skall kunna lösas.
- Alla människor skall ha rätt till någon form av sysselsättning. Det är därför svårt att se någon bestämd gräns för hur liten en persons arbetsförmåga skall vara för att det inte skall vara aktuellt för samhället att försöka lösa sysselsättningsfrågan i vid mening.

1.1 Syftet med delbetänkandet

Sysselsättningsutredningen skrev om de arbetshandikappade i delbetänkandet "Arbete åt alla" (SOU 1975: 90): "Svårigheten att bereda handikappade och äldre sysselsättning var även under den senaste högkonjunkturen påtaglig. Detta trots att det var god tillgång på arbete och brist på arbetskraft. Det är därför mycket angeläget att åstadkomma förbättringar av möjligheterna att stödja dessa grupper på arbetsmarknaden. Lösningen av deras sysselsättningsproblem är en förutsättning för att målet arbete åt alla skall kunna uppnås."

Många av de problem som är aktuella för de arbetshandikappade på

arbetsmarknaden har under de senaste åren behandlats av olika utredningar. Det gäller t. ex. organisationen av de skyddade verkstäderna, den yrkesinriktade rehabiliteringen och anpassningsgruppernas verksamhet. Detta utredningsarbete har gett bidrag till förståelsen av de aktuella problemen för de arbetshandikappade. Ingen av utredningarna har emellertid haft till uppgift att behandla hela frågan om de arbetshandikappades sysselsättning i ett vidare — och med den övriga arbetsmarknaden sammanhängande — perspektiv. Det står också klart — som framgår av det ovanstående citatet — att om den högre ambitionsnivån som sysselsättningsutredningen har slagit fast i ett första delbetänkande skall kunna uppnås, måste också ambitionerna när det gäller de arbetshandikappades sysselsättning höjas. Sysselsättningsutredningen har ansett att frågan om de arbetshandikappades sysselsättning är av avgörande betydelse för att nå utredningens övergripande mål.

Ett delbetänkande har varit nödvändigt eftersom problemen är mycket omfattande och på olika områden kräver fördjupad diskussion också om t. ex. organisation och huvudmannaskap för de olika verksamheterna. Delbetänkandet är dock skrivet med utgångspunkt från det vidare perspektiv som är aktuellt i sysselsättningsutredningen.

Ambitionen att göra en sammanfattning av de arbetshandikappades situation på arbetsmarknaden med utgångspunkt från en helhetssyn begränsar samtidigt möjligheterna att gå alltför långt in i olika detaljer. Utredningen förutsätter här att detaljförslag senare utformas av arbetsmarknadsdepartementet och arbetsmarknadsstyrelsen och i vissa fall av särskilda organisationskommittéer.

I det första kapitlet ges en allmän översikt av utvecklingen för de arbetshandikappade under 1970-talet. Här förs också en mer principiell diskussion om de arbetshandikappades situation sett med utgångspunkt från målet arbete åt alla. Kapitlet slutar med en genomgång av de huvudproblem som senare kommer att behandlas i betänkandet.

1.2 De arbetshandikappade

Enligt arbetsmarknadsstyrelsens definition är en person arbetshandikappad som på grund av ett fysiskt, psykiskt, förståndsmässigt eller socialmedicinskt handikapp har eller förväntas få svårigheter att erhålla eller behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsstyrelsen framhåller att ett handikapp alltså inte utan vidare leder till att den sökande skall betecknas som arbetshandikappad. Detta sker först efter en bedömning av den sökandes utsikter på en viss avgränsad delarbetsmarknad.

En del arbetshandikappade får fördjupad utredning m. m. genom arbetsvården inom arbetsförmedlingen. Dessa benämns här arbetsvårdssökande. Arbetshandikappade registrerades i AMS tidigare statistik endast som arbetsvårdssökande.

Arbetsmarknadsstyrelsen använder sig av en uppdelning i åtta olika delgrupper av arbetshandikapp. Grupperna är hjärt-, lung- och kärlsjukdom, hörselskada, synskada, rörelsehinder, övriga fysiska handi-

kapp, psykiska arbetshandikapp, förståndsmässiga arbetshandikapp samt socialmedicinska arbetshandikapp. I avsnitt 1.2.2 ges en mer utförlig beskrivning av de olika handikappgrupperna. I fortsättningen av betänkandetexten kommer utredningen att utnyttja sig av den gruppering av arbetshandikapp som arbetsmarknadsstyrelsen använder sig av. I avsnitt 1.3.1 återkommer vi till en mer principiell diskussion om definitionen av arbetshandikappade.

Redan den summariska beskrivningen ovan av de olika huvudgrupperna av arbetshandikapp ger en fingervisning om att de arbetshandikappade på arbetsmarknaden är en grupp med synnerligen skiftande sammansättning. Det gäller såväl arten av arbetshandikapp som graden. Samtidigt måste också handikappet hela tiden relateras till den arbetshandikappades yrkesinriktning och förutsättningar för att ta arbete på arbetsmarknaden. Detta innebär tillsammans att de åtgärder som kan stödja de arbetshandikappade på arbetsmarknaden i mycket stor utsträckning måste individanpassas. När man därför diskuterar åtgärder i utredningen för att stödja de arbetshandikappade är det i stor utsträckning frågan om hur man skall skapa förutsättningar politiskt, ekonomiskt och organisatoriskt för att kunna få utrymme för sådana individanpassade åtgärder. När vi därför i fortsättningen diskuterar gruppen arbetshandikappade som helhet och vilka förändringar som måste ske på arbetsmarknaden för att de skall kunna få arbete så är det utifrån dessa grundläggande förutsättningar.

Om man vill beskriva situationen för arbetshandikappade är man i huvudsak hänvisad till den statistik som görs av arbetsmarknadsverket, som beskriver dels de arbetshandikappade arbetssökande och dels de som är föremål för särskilda åtgärder, t. ex. prövning och träning. Denna statistik är ibland bristfällig och den ger endast en ögonblicksbild av situationen när det gäller arbetssökande och strömmarna genom arbetsförmedlingen och olika institutioner. Därför måste denna statistik kompletteras med statistik om förtidspensionering och uppgifter från handikapporganisationer för att skapa en mer fullständig bild av de arbetshandikappades sysselsättningssituation.

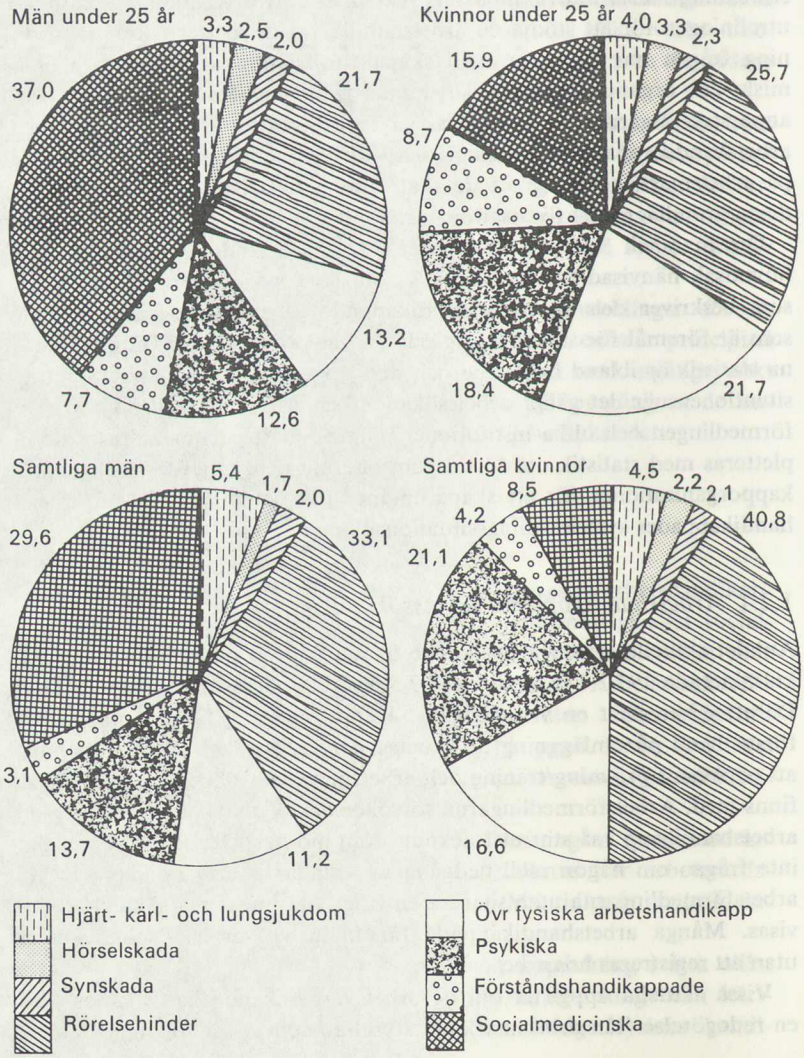
1.2.1 *Arbetshandikappade arbetssökande*

Antalet aktuella arbetsvårdssökande ökade kraftigt under 1960-talet och kulminerade 1971. Då fanns det 97 500 arbetsvårdssökande under året. Därefter har skett en viss nedgång. Denna nedgång beror antagligen i första hand på omläggning av arbetssökandestatistiken vilket inneburit att personer i prövning/träning och arbetsmarknadsutbildning inte längre finns med. Arbetsförmedlingarna försöker också undvika registrering av arbetshandikapp i så stor utsträckning som möjligt. Det är alltså troligen inte frågan om någon reell nedgång av antalet arbetshandikappade vid arbetsförmedlingarna utan snarare en fråga om hur dessa sökande redovisas. Många arbetshandikappade får hjälp vid arbetsförmedlingarna utan att registreras hos arbetsvården.

Vissa aktuella uppgifter om de arbetsvårdssökande kan hämtas från en redogörelse från arbetsmarknadsstyrelsen som avser tolvmånaderspe-

rioden maj 1974—april 1975. Fr. o. m. juli 1975 finns ny statistik över verksamheter vid arbetsförmedlingarna som också kan användas. Det är emellertid inte möjligt att direkt ur denna få uppgifter om det totala antalet arbetsvårdssökande under ett år. Uppskattningar pekar på att antalet arbetsvårdssökande uppgår till knappt 70 000. Det måste också framhållas att all statistik på detta område måste tolkas med försiktighet.

Under tolvmånadersperioden maj 1974—april 1975 uppgick antalet aktuella arbetsvårdssökande till 86 000. 35 % av dem var kvinnor, vilket kan jämföras med att andelen kvinnor i arbetskraften är 42 %. Fördelningen på handikapp har förskjutits ganska litet under den senaste tioårsperioden. Det har dock skett en långsam minskning av andelen med fysiska arbetshandikapp samtidigt som de psykiska och sociala har ökat.



Figur 1.1. Arbetshandikappade arbetssökande 1977 — fördelade efter kön, ålder och arbetshandikapp.

Under budgetåret 1975/76 uppgick de fysiskt handikappade till 57 % medan de 1971 var 59 % av samtliga. Fördelningen på huvudhandikapp år 1977 framgår av figur 1.1. Här bör bl. a. observeras den höga andelen socialmedicinska handikapp bland män, i synnerhet de under 25 år.

Det bör understrykas att uppgifterna avser registrerat huvudarbetshandikapp. Det är vanligt att personer har flera arbetshandikapp. Undersökningar av t. ex. personer med ryggskador har visat att dessa handikapp i många fall är förenade med andra t. ex. psykiska eller sociala handikapp.

Fördelningen på huvudarbetshandikapp visar stora regionala variationer. Detta gäller särskilt de socialmedicinska arbetshandikappen. Riksgenomsnittet är drygt 21 %, men i Göteborgs och Bohus län har t. ex. 39 % av de registrerade arbetshandikappade socialmedicinska handikapp.

Av redogörelsen från maj 1974—april 1975 framgår att drygt 20 % av de arbetsvårdssökande är under 25 år. Drygt 25 % är mellan 25 och 34 år, 20 % mellan 35 och 44 år och resten ca en tredjedel över 45 år. Också här finns förhållandevis stora variationer i åldersfördelningen mellan olika handikappgrupper.

Det är också av intresse att se hur de handikappade kommer i kontakt med arbetsvården. Enligt den äldre arbetsvårdsstatistiken remitterades ungefär en tredjedel av samtliga av sjukvård och försäkringskassor. Ytterligare en tredjedel kom via arbetsförmedlingen till arbetsvården. 4 % kom från kriminal-, nykterhets- eller ungdomsvård, 7 % från socialvården och 18 % kom på eget initiativ. I den nya statistiken finns inga sådana uppgifter.

1.2.2 *Resultaten av arbetsvården*

Tabell 1: 1 visar utvecklingen av arbetsvårdssökande från 1960—1974 och också antalet placeringar på den reguljära arbetsmarknaden. Det framgår av tabellen att andelen arbetsplaceringar har sjunkit kraftigt under 1960-talet och att den 1974 var så låg som cirka 12 procent. Det är emellertid mycket svårt att tolka denna statistiska serie. Det är delvis fråga om nya grupper av handikappade, definitionerna har förändrats etc. De ökade svårigheterna att bereda arbetshandikappade anställning på den reguljära arbetsmarknaden som statistiken tyder på, stämmer emellertid också med de bedömningar som görs av arbetsvårdstjänstemän.

Antalet utplacerade på den reguljära arbetsmarknaden tycks vara relativt konstant omkring 11 000 personer även om konjunkturtopparna 1965 och 1970 också kan avläsas i arbetsplaceringsstatistiken. Förklaringen till att t. ex. konjunkturvariationerna inte har slagit igenom mer markant kan möjligen vara att de personella resurserna vid förmedlingarna ger vissa kvantitativa begränsningar av antalet arbetsplaceringar. Mot bakgrund av svårigheterna att tolka statistiken som påvisats ovan bör man emellertid vara försiktig med sådana slutsatser på grund-

Tabell 1: 1 Arbetsvårdssökande och antal arbetsplaceringar på den reguljära arbetsmarknaden

År	Arbetsvårds-sökande	Placeringar i arbete	
		Antal	Procent
1960	31 359	10 622	34
1965	67 819	15 446	23
1968	86 184	11 727	14
1970	95 599	12 435	13
1971	97 464	10 438	11
1972	94 660	10 874	11
1973	94 686	11 451	11
1974	89 622	11 262	12

Källa: AMS.

val av detta material. Utredningen återkommer dock till frågan om personalresursernas betydelse för placeringsresultaten.

Tabell 1: 2 visar hur de arbetshandikappade fördelas på olika åtgärdsgrupper under maj 1974—april 1975.

En stor del av de åtgärder som vidtas för de arbetshandikappade är arbetsmarknadsutbildning samt arbetsprövning och arbetsträning. Dessa åtgärder leder naturligtvis i sin tur i viss utsträckning till arbete. När det gäller arbetsmarknadsutbildning finns det uppgifter för hela landet som visar i vilken utsträckning personer som genomgått arbetsmarknadsutbildning får arbete 3 månader efter utbildningstidens slut. Uppgifter från 1972 som redovisats i SOU 1974: 79 "Utbildning för arbete" visar att de arbetshandikappade i mindre utsträckning än andra kursdeltagare i arbetsmarknadsutbildningen får arbete. Av de handikappade som 1972 påbörjde arbetsmarknadsutbildning avbröt nära en fjärdedel utbildningen. 61,5 % av de handikappade som genomgått yrkesinriktad utbildning fick arbete 3 månader efter utbildningens slut. Sammanräknat innebär det att av dem som skrevs in vid alla typer av utbildning (även icke yrkesinriktad) hade cirka 25 % arbete 3 månader efter kursens slut.

När det gäller arbetsprövning och arbetsträning finns siffror som

Tabell 1: 2 Arbetsvårdssökande fördelade på olika åtgärder (avrundade tal)

Riket	Maj 1974—april 1975	
	Antal personer	Procent av aktuella
Aktuella arbetshandikappade	86 400	
Började arbetsmarknadsutbildning	18 300	21
" arbetsprövning	3 800	4
" arbetsträning	5 100	6
" arbete i reguljära marknaden	10 900	13
" halvskyddat arbete	2 900	3
" verkstad för skyddat arbete	3 900	5
" arkivarbete	3 200	4
" beredskapsarbete	6 000	7
Fick näringshjälp till egen rörelse	350	—
Avregistrerades av negativ orsak	24 700	29

Källa: AMS.

Tabell 1: 3 Avgång från arbetsvårdande åtgärder under 1976

	Halv-skyddat arbete	Verkstad för skyddat arbete och hemarbete	Arkiv-arbete	Arbets-prövning och arbets-träning	Summa
Antal berörda personer under året	11 800	19 100	18 000	9 800	58 700
Antal som slutat under året	1 300	2 400	2 900	7 200	13 800
Därav % i					
reguljära marknaden	16	9	16	10	11
halvskyddat arbete	1	1	4	4	3
skyddad verkstad, arkivarbete	5	3	1	17	10
arbetsmarknadsutbildning	5	3	2	10	7
förtidspension/sjukbidrag	11	17	7	12	12
ålderspension	15	27	41	1	15
annan orsak	48	40	31	47	43

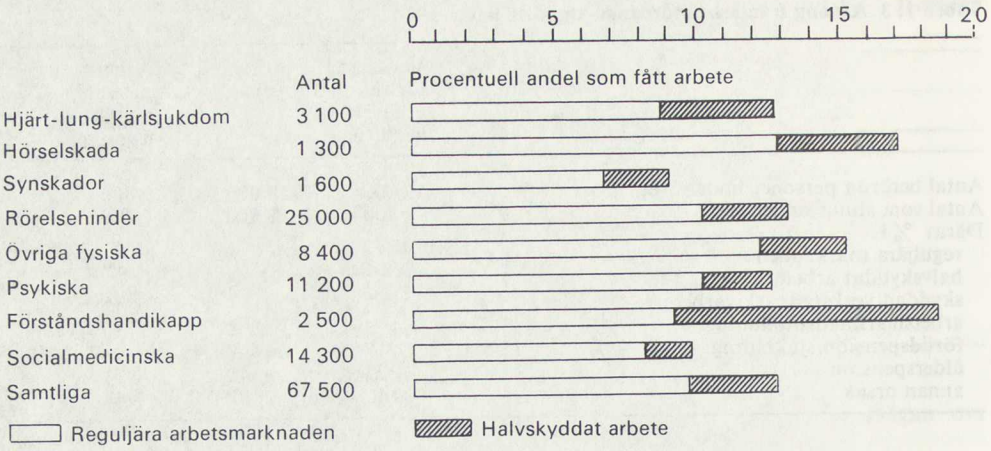
belyser situationen för dem som slutar under ett år. Resultaten presenteras i tabell 1: 3. Som synes är antalet placeringar på den reguljära arbetsmarknaden ganska blygsamma. I tabell 1: 3 redovisas också avgången från skyddat arbete, halvskyddad sysselsättning och arkivarbete. Vi återkommer till en diskussion av resultaten i kapitel 3 och 5.

Fr. o. m. den 1 juli 1975 finns det som nämnts en ny arbetssökandestatistik vid arbetsförmedlingarna. Det framgår där att av de aktuella under en månad placerades cirka 2,5 % i arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Ungefär 70 % kvarstår emellertid vid arbetsförmedlingarna vid månadens slut och då fortsätter alltså utredningsarbetet och placeringsåtgärderna under nästa månad. Detta bör observeras. Siffrorna för en månad kan därför inte, som ibland förekommer i den allmänna debatten, användas som mått på hur många av de arbetshandikappade som får arbete på reguljära marknaden.

Det bör noteras att andelen kvarstående arbetshandikappade sökande varje månad inte är större än för övriga sökande vid arbetsförmedlingen. Deras anmälningstider är dock i allmänhet längre. Detta framgår av tabell 1: 4. Det bör där också observeras att skillnaderna skulle ha varit större om inte gruppen socialmedicinska arbetshandikappade hade dragit ned genomsnittet. De kortare anmälningstiderna för denna grupp är skenbara. Det beror på att de i större utsträckning avregistreras och

Tabell 1: 4 Anmälningstid för kvarstående arbetssökande i oktober 1977 (avrundade tal)

	Antal	3—6 mån %	6— mån %
Samtliga kvarstående arbetssökande	90 400	17	16
därav:			
Arbetshandikappade	18 100	20	25
Därav			
fysiska	11 000	20	28
psykiska	2 900	21	23
förståndsmässiga	600	21	26
socialmedicinska	3 500	18	18



Figur 1.2 Beräknat antal handikappsökande perioden april 1976—mars 1977 samt procentuella andelen som fått arbete på den reguljära arbetsmarknaden resp. halvskyddat arbete under perioden.

sedan åter anmäls. Detta beror i sin tur på att arbetsförmedlingen ofta förlorar kontakten med dem, beroende på deras sociala situation etc.

Placeringsresultat måste mot bakgrund av vad som framhållits ovan ses över en längre period.

Uppskattningar för perioden 1 april 1976—31 mars 1977 pekar fram emot att årsresultatet skulle stanna vid drygt 6 000 arbetsplacerade på den reguljära arbetsmarknaden av de arbetshandikappade. Detta skulle ge en placeringsandel på under 10 % av de aktuella arbetshandikappade under året. Detta skulle i sin tur innebära att den utveckling mot minskad placering på den reguljära arbetsmarknaden som konstateras sedan 1960-talet skulle fortsätta. Resultaten av uppskattningarna för olika handikappgrupper redovisas i figur 1.2. Synskadade och socialmedicinskt handikappade tycks möta de största svårigheterna på arbetsmarknaden.

1.2.3 *Sysselsättningsläget för handikappade*

Man kan inte från arbetsvårdsstatistiken få någon direkt uppfattning om hur sysselsättningsläget är för olika handikappgrupper. Det finns inte heller särskilda undersökningar som mer än punktvis belyser sysselsättningsförhållandena för olika handikappgrupper. Några undersökningsresultat tillsammans med bedömningar från de handikappades organisationer skall presenteras här. Sysselsättningsutredningen vill dock framhålla vikten av att en mer omfattande och heltäckande kartläggning av de arbetshandikappades sysselsättningsförhållanden genomförs.

Hjärt-, lung-, kärlsjukdom

Till denna huvudgrupp hör: Förhöjt blodtryck, organiskt hjärtfel, sjukdom i hjärtats kranskärl, kärlkramp, åderförkalkning i benets pulsådror, åderbråck m. m., lungsjukdom av tbc-natur. Även övriga lungsjukdomar t. ex. astma och kronisk luftrörskatarr räknas hit.

Hjärt- och kärlsjukas sysselsättningsförhållanden har belysts i en stu-

die av levnadsnivåregistret från 1973. Uppgifterna avser förhållandena 1966 och 1967. Hjärt- och kärlsjuka utgjorde enligt de definitioner som använts cirka tre procent av befolkningen i åldern 15 till 74 år. Sjukdomen är mycket klart överrepresenterad i de äldre åldrarna. De hjärtsjuka i levnadsnivåmaterialet från 1966 förvärvsarbetade till 31 procent. Detta skall jämföras med att i en kontrollgrupp med motsvarande kön och åldersfördelning förvärvsarbetade 56 procent. När det gäller en grupp av svårt hjärtsjuka förvärvsarbetade endast 22,5 procent mot 49 procent i en kontrollgrupp med motsvarande fördelning av kön och ålder. De låga förvärvsfrekvenserna också i kontrollgrupperna hänger samman med åldersfördelningen. Motsvarande förvärvsfrekvens i hela populationen 15 till 74 år enligt levnadsnivåundersökningen är cirka 70 procent. Inte bara förvärvsfrekvenserna skiljer ut de hjärtsjuka utan också den sammanlagda förvärvsarbetstiden bland de förvärvsarbetande. Denna var 1 240 timmar bland de hjärtsjuka och 980 bland de svårt hjärtsjuka medan den i kontrollgrupperna var mellan 1 500 och 1 600 timmar. För lungsjuka finns inga motsvarande siffror.

Hörselskadade

Hörselskadad är den som har en varaktig nedsättning av sin hörselförmåga i form av ärftlig hörselskada eller förvärvad hörselskada. Enligt låginkomstutredningen 1970 fanns 657 000 hörselskadade varav 538 000 hade lätt hörselnedsättning och 119 000 svår nedsättning.

En grav hörselskada som är medfödd eller inträffar tidigt under de första levnadsåren medför svårigheter vid språkinlärning. Till denna grupp hänförs dem som tidigare kallades dövstumma. Numera används benämningen barndomsdöva. Man lär sig tala och förstå språk nästan obehindrat, men har ändå betydande svårigheter att ta in information via hörseln och uttrycka sig språkligt.

Den grupp som har lätt eller måttlig hörselskada kan spontant lära sig språk även om det medför svårigheter.

I en undersökning som gjorts av AMS och Hörselfrämjandet avseende situationen i december 1974 för hörselfrämjandets alla medlemmar mellan 20 och 40 år, ca 500 hörselskadade, framgår att 70 % av de intervjuade yrkesarbetade hel- eller deltid. 4 % var arbetslösa och 7 % genomgick utbildning, av dessa var de flesta i den yngsta åldersgruppen. Ca 90 % av dem var anställda på den reguljära arbetsmarknaden och de flesta yrkesområdena var representerade.

Synskadade

Hit räknas blindhet och nedsättningar i synförmågan. När det gäller de synskadade finns en undersökning gjord vid lärarhögskolan i Uppsala 1976, "De synskadade i förvärvslivet". Undersökningen visar indirekt att förvärvsfrekvensen är mycket låg bland de synskadade. I Synskadades riksförbundets register finns cirka 8 000 i åldern 16 till 67 år. Därav förvärvsarbetade 1 490, vilket gör en förvärvsfrekvens på ungefär 18,5 procent. Förvärvsfrekvensen i totalbefolkningen i åldersgrupperna 16 till 67 år var ungefär 67 procent. Om man korrigerar för att de synskadade har något högre medelålder än befolkningen skulle förvärvs-

frekvensen som jämförelse i stället bli 21,5 procent. Cirka fyra femtedelar av de förvärvsarbetande arbetar på den reguljära arbetsmarknaden. Då skall det observeras att det här ingår personer som sysselsätts i olika slag av blindvårdsarbeten, områden där de synskadade har förtur vid anställningen. Endast 800 personer eller drygt hälften av de sysselsatta har inte pension. Det kan också konstateras att någon påtaglig skillnad i synskärpa mellan de yrkesverksamma synskadade och övriga synskadade i undersökningen inte tycks finnas. Nära 40 procent av samtliga synskadade på arbetsmarknaden var barndomsblinda. Över 70 procent har fått sin synskada innan 30-årsåldern. Benägenheten att gå tillbaka till förvärvslivet efter en synskada som inträffat i vuxen ålder sjunker markant efter 50-årsåldern.

Rörelsehinder

Till rörelsehinder räknas defekter i skelett och rörelseorgan, sjukdomar i muskulatur och skelett t. ex. tuberkulos i ben och leder, och reumatism, sjukdomar i bl. a. det centrala nervsystemet, spastisk förlamning, ischias, diskbråck och olycksfall som medfört rörelseinskränkning.

Gruppen rörelsehinder innehåller flera olika undergrupper. I arbetsvårdsstatistiken dominerar olika typer av ryggsjukdomar, ofta i de äldre åldrarna i samband med förslitning. De Handikappades Riksförbund, DHR, organiserar cirka 40 000 rörelsehindrade av en motsvarande grupp som uppskattas till cirka 50 000. En första grov uppskattning tyder på att ungefär 50 procent av dessa har förvärvsarbete.

Enligt vissa bedömningar i Stockholms läns landstings särskilda byrå för rörelsehindrade uppskattas ungefär 100 i en årskull vara i behov av kvalificerad hjälp på grund av allvarligt rörelsehinder. Om motsvarande frekvens skulle gälla för hela landet skulle det innebära att drygt 500 i varje årskull skulle ha detta behov i landet och det innebär i sin tur att det skulle finnas cirka 25 000 med motsvarande handikapp bland den yrkesverksamma befolkningen.

Riksorganisationen för neurologiskt sjuka och handikappade (MS-förbundet) räknar med att det finns ungefär 12 000—15 000 ms-sjuka i landet och att samtliga med neurologiska sjukdomar och handikapp är betydligt större, cirka 50 000—60 000 personer. En stor del av dessa är alltså att betrakta som rörelsehindrade.

RBU, Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar räknar med att det varje år föds cirka 150 cp-skadade barn, cirka 100 med ryggmärgsbråck och 25 med muskelsjukdomar. Därtill kommer t. ex. grupper av trafikskadade etc.

Övriga fysiska handikapp

Arbetshinder, som inte kan noteras under grupperna ett till fyra, t. ex. infektionssjukdomar, tumörer, allergier (dock ej astma), diabetes, ämnesomsättningsrubbningar, blodbildande organs och blodets sjukdomar, magsår, bukbråck, njurinflammation, förgiftningar, epilepsi och hudsjukdomar räknas hit.

Som exempel på hur arbetsmarknadssituationen kan vara för någon av nämnda delgrupper kan här återges två korta beskrivningar som

Riksförbundet för njursjuka och Svenska epilepsiförbundet har gjort.

De njursjuka behandlas genom dels diet dels dialys eller transplantation. Under den period då den njursjuka har diet förekommer ofta svår trötthet och diverse obehagskänslor till följd av blodbrist, ansamling av slaggprodukter och rubbning av vätskebalansen. De flesta måste därför under denna period vara sjukskrivna.

Dialysbehandlingen som genomförs på sjukhus sker ofta 2—3 gånger per vecka, 4—6 timmar per gång under dagtid vilket försvårar heltidsarbete. Dialysbehandlingen kan också ske i hemmet vilket medför bättre möjligheter att förlägga dialyserna utanför ordinarie arbetstid. Dialysbehandlingen medför trötthet vilket medför att fysiskt tungt arbete är olämpligt. De njursjuka som har dialysbehandling har följaktligen stort behov av en flexibel arbetstid och deltidsarbete.

Transplantation ger större möjlighet till rehabilitering än de andra behandlingsmetoderna. Andelen förvärvsarbetande bland dem som har genomgått transplantation är större än bland dialyspatienterna.

Ett problem för de njursjuka är att de under tidigare stadium av sjukdomen sjukpensioneras och sedan inte kan komma tillbaka till arbetslivet trots att de har blivit medicinskt rehabiliterade med dialys eller transplantation.

Svenska epilepsiförbundet räknar med att det finns 50—60 000 epileptiker i Sverige. I september 1976 gjordes en enkät bland 158 epileptiker som visade att bland dem som hade aktuella anfall hade knappt 53 % förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden och drygt 22 % av dem som var under 65 år hade förtidspension. 19 % av hela gruppen ansåg sig någon gång blivit orättvist nekade arbete p.g.a. epilepsi. Främst nämns stat, landsting och kommuner som restriktiva arbetsgivare. Försämrade och osäkra arbetsförhållanden nämnde 14 % av de intervjuade som den största svårigheten med epilepsi.

Psykiska arbetshandikapp

Till psykiska arbetshandikapp räknas olika neuroser och psykiska sjukdomar liksom psykisk rubbning efter skallskada m. m. Hit hänförs också personer som varit föremål för sluten psykiatrisk vård.

Nackaprojektet är en försöksverksamhet som sedan 1974 bedriver öppenpsykiatrisk vård i Nacka och Värmdö kommuner. Forskningsgruppen vid detta projekt har för sysselsättningsutredningens räkning tagit fram statistik om förvärvsarbete i patientpopulationen. Uppgifterna avser perioden 1975—76, individer 18 år och äldre samt vid första besökstillfället.

Tabell 1:5 anger förvärvsarbetsförhållanden i den totala patientpopulationen.

Tabell 1: 5. Sysselsättningssituation vid första besökstillfälle bland 2 646 patienter (procent)

Förvärvsarbetande	57
Ej förvärvsarbetande	43
varav sjukskrivna	15
övriga ej i förvärvsarbete	28

Gruppen övriga ej i förvärvsarbete innehåller till största delen personer med sjukbidrag, förtidspension eller som är ålderspensionärer, hemmafruar/män, studerande samt individer som aldrig arbetat eller är föremål för arbetsvårdande åtgärd.

En jämförelse av relativa andelen förvärvsarbetande i olika patientgrupper (tabell 1:6) visar följande:

Tabell 1: 6. Andelen i förvärvsarbete bland olika patientgrupper (procent)

	Andel förvärvsarbetande
Slutenvårdats på psykiatrisk inrättning	44
Ej slutenvårdats på psykiatrisk inrättning	60
Med tyngre psykiatriska problem (där den psykiatriska störningen är av sjukdomskaraktär)	36
Med lättare psykiatriska problem	60

Tabell 1:7 visar hur relativa andelen i förvärvsarbete skiljer sig åt i olika åldersgrupper för patienter med tyngre resp. lättare psykiatriska problem.

Tabell 1: 7. Andelen i förvärvsarbete för patienter med tyngre resp. lättare psykiatriska problem i olika åldersgrupper (procent)

Ålder	Andel förvärvsarbetande	
	Tyngre	Lättare
18—34	40	65
35—54	48	63
55—	21	32

Andelen i förvärvsarbete halveras från den yngsta till den äldsta åldersgruppen.[1]

Tabellen visar även att tyngden av psykiatriska problem har största betydelse för förvärvsfrekvensen i den yngsta åldersgruppen.

Förståndshandikappade

Som förståndshandikappade räknas personer med låg intelligensnivå, svagbegåvade och utvecklingsstörda. Graden av arbetshandikapp är synnerligen varierande inom gruppen med förståndshandikappade liksom i de flesta andra huvudgrupperingarna. Här finns vissa grupper som behöver omfattande omsorg eller annat stöd i hela livet, ofta sådana som kombinerar sin utvecklingsstörning med olika andra former av svårare eller medelsvåra handikapp, t. ex. syn- eller hörselskador, epilepsi, allergi etc. Nästan alla svårt utvecklingsstörda är flerhandikappade och även många av de övriga. För de mer lindrigt utvecklingsstörda, som inte har ytterligare handikapp än utvecklingsstörningen, är problemen ofta mest märkbara under skolåldern. Många av dem kan lämna omsorgsverksamheten efter särskolan som ger dem ganska omfattande yrkesutbildning eller yrkesträning, i regel fyra år efter 10-årig grundskola. En del av dessa får arbete på reguljära arbetsmarknaden, andra behöver skyddad sysselsättning eller får viss lösare anknytning

[1] Att andelen är något högre i åldern 35—54 år för gruppen med tyngre psykiatriska problem kan bero på arbete inom arbetsvården.

till arbetslivet. När det gäller de utvecklingsstörda har landstingen särskilt ansvar enligt omsorgslagen som bl. a. innebär skyldighet att i någon form ordna sysselsättning för dem, t. ex. vid särskilda dagcenter.

Cirka en procent av alla barn som föds kommer förr eller senare att få behov av omsorger som utvecklingsstörda. Det finns emellertid en förhållandevis stor grupp av förståndshandikappade som inte direkt ingår i gruppen utvecklingsstörda. Enligt en undersökning från 1971 av 19-åriga värnpliktiga utförd av Kristina och Sven Granat vid psykologavdelningen vid Ulleråkers sjukhus (Begåvningsnivå och psykisk utvecklingsförmåga, Uppsala 1971) finns en grupp på cirka 1,5 procent (± 0,5 procent) som inte tillhör vårdverksamheten men som ändå står på samma intellektuella nivå som sådana lindrigt utvecklingsstörda som finns inom omsorgsverksamheten. Det finns emellertid också sådana inom omsorgsverksamheten som har en högre IQ än 70.

I november 1976 kände omsorgsstyrelserna till drygt 37 000 utvecklingsstörda, därav 13 500 barn under 21 år och nära 24 000 vuxna. Av dessa fick drygt 31 000 omsorg av något slag, medan över 3 000 hade lämnat omsorgsverksamheten men tills vidare hölls kvar som förtecknade och nära 3 000 betecknades som potentiella omsorgstagare. Drygt en halv procent av befolkningen eller ungefär 40 000 personer får omsorg och/eller förtidspension på grund av utvecklingsstörning.

Av de vuxna utvecklingsstörda 21 år eller mer, som är förtecknade hos omsorgsstyrelserna, hade 17 procent någon form av skyddad, halvskyddat eller vanligt arbete. De förståndshandikappade utgör cirka 15 procent av de sysselsatta i skyddade verkstäder, 10 procent i arkivarbete och 10 procent i halvskyddat arbete.

En undersökning av 276 utvecklingsstörda som lämnade särskolans yrkesutbildning/yrkesträning 1971/1972 visade att de tre år efteråt hade 19 procent sysselsättning på reguljära arbetsmarknaden, 5,5 procent i halvskyddat arbete, 16 procent var sysselsatta i skyddade verkstäder, 9 procent i annan arbetsvård. Dessa siffror skulle kunna tyda på att det har skett en förbättring när det gäller sysselsättningsläget för de yngre utvecklingsstörda. Å andra sidan skall det alltså ses i relation till att det är personer som nyligen har fått en omfattande yrkesutbildning och till en del torde ha lämnat omsorgsverksamheten.

Hur stor är då gruppen av övriga förståndshandikappade? Här finns olika studier både i Sverige och internationellt och det är naturligtvis väldigt svårt att ge en exakt uppskattning av andelen. Det är emellertid rimligt att anta att det rör sig om ytterligare ett antal procent av befolkningen som kan få uppenbara arbetshinder till följd av förståndshandikapp. Utvecklingen på arbetsmarknaden tycks också gå i en riktning som försvårar läget för denna grupp av arbetshandikappade.

Socialmedicinska arbetshandikapp

Till denna grupp räknas personer med aktuella sociala svårigheter som utgör det egentliga arbetshindret. Detta kan i vissa fall vara personer med alkohol- och narkotikabesvär eller personer som varit dömda till ungdomsfängelse, fängelse eller internering eller varit föremål för åtgärder enligt barnavårdslagen.

Vissa uppgifter finns i den tidigare nämnda undersökningen "Nackaprojektet" av en psykiatrisk patientpopulation. Vi har tidigare visat den höga andelen socialmedicinska handikapp i synnerhet bland män under 25 år. Från arbetsförmedlingarna framhålls ofta att denna grupp är en av dem som har svårast att komma in i arbetslivet. Det är också allmänt känt att de svårast handikappade grupperna har mycket liten förvärvsverksamhet. Sysselsättningsutredningen har inte haft tillgång till några undersökningar som direkt visar arbetsmarknadssituationen för de socialmedicinskt arbetshandikappade.

1.2.4 *Förtidspensioneringen*

En arbetsvårdssökande kan avregistreras därför att han fått arbete och utbildning i någon form, men han kan också avregistreras av s. k. negativa anledningar. En väsentlig andel av de negativa avregistreringsorsakerna är arbetsoförmåga — sjukvård — anstaltsvård. De negativa avregistreringsorsakerna kombineras också ofta med förtidspensionering. De förtidspensionerade har ökat kraftigt sedan slutet av 1960-talet. I januari 1967 uppgick antalet förtidspensionärer inklusive sjukbidragsmottagare till 167 000. I januari 1976 uppgick antalet till 296 000 (siffeuppgifterna inkluderar personer med partiell förtidspensionering). Denna siffra har ibland avrundats till cirka 300 000. En siffra som blivit vanlig i den allmänna debatten. I juli 1976 har emellertid antalet förtidspensionärer minskat med cirka 50 000 i samband med sänkning av pensionsåldern till 65 år. Historiska jämförelser om utvecklingen av det totala antalet förtidspensionärer bör därför utgå från åldersgruppen 16—64 år för att vara rättvisande. Antalet förtidspensionärer 16—64 år har ökat från 145 000 år 1967 till 247 000 år 1976. Av dessa hade cirka 220 000 hel förtidspension eller helt sjukbidrag. Vi kommer i fortsättningen att diskutera utvecklingen för åldersgruppen 16—64 år.

Andelen förtidspensionärer varierar starkt mellan olika delar av landet. Dessa skillnader hänger i någon utsträckning samman med skillnader i köns- och åldersfördelning i olika delar av landet. Andelen förtidspensionärer uppvisar emellertid ett påtagligt samband med olika mått på arbetslöshet och undersysselsättning. Personer som i andra avseenden är jämförbara är i betydligt större utsträckning förtidspensionerade om de bor i län med dålig sysselsättningssituation.

Möjligheterna till förtidspensionering har utvidgats under senare år. Detta kan till en del ses som en förklaring till den ökade förtidspensioneringen men är också en konsekvens av förändringar på arbetsmarknaden — tendensen till ökad utslagning. Utvidgningen av möjligheterna till förtidspensionering har — som arbetsmarknaden har gestaltat sig — inneburit en ökning av den enskildes valmöjligheter och därmed en förbättring av levnadsförhållandena för stora grupper. Det är också på begäran av de fackliga organisationerna som möjligheterna att ta hänsyn till arbetsmarknadsförhållanden har ökats. Först skedde en förbättring 1970 när det slogs fast att sådan hänsyn skulle tas och 1972 infördes möjlighet till förtidspensionering av mer direkta arbetsmarknadsskäl av varaktigt arbetslösa i åldern 60—66 år. (För en mer

Tabell 1: 8 Folkpensionärer jan 1967—70—73—76 med förtidspension/sjukbidrag i procent av befolkningen. Fördelning på ålder och kön

Ålder	Män				Kvinnor			
	1967	1970	1973	1976	1967	1970	1973	1976
16—19	0,9	1,1	1,2	1,1	0,7	0,8	0,9	0,8
20—29	0,9	0,9	1,1	1,1	0,8	0,8	0,9	1,0
30—39	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5
40—49	2,1	2,4	2,9	3,2	2,3	2,6	3,2	3,6
50—59	4,7	5,4	7,3	8,5	5,2	5,5	7,3	8,7
60—64	11,2	13,0	19,2	22,6	9,5	10,0	14,2	17,3

Källa: Riksförsäkringsverket och AKU.

utförlig redovisning av den diskussion som fördes i slutet på 1960-talet och de krav som ställdes bl. a. från LO om vidgade möjligheter till förtidspensionering, se Hans Berglinds "Förtidspension eller arbete", SOU 1977: 88). Antalet som beviljas förtidspensionering på denna grund är emellertid förhållandevis litet och uppgick 1975 till 2 700 eller cirka 6 procent av samtliga som beviljades förtidspension under året. Viktigare tycks den allmänna attitydförändringen vara som har skett i förhållande till förtidspensioneringen i samband med förändringen av bestämmelserna. I tabell 1: 8 redovisas de förtidspensionerades andel av befolkningen i olika åldersgrupper 1967, 1970, 1973 och 1976. Den stora ökningen av förtidspensioneringen har skett i de högre åldrarna. I åldersgruppen 60—64 år har andelen förtidspensionerade fördubblats under perioden (från cirka 10 procent till cirka 20 procent). Skillnaden mellan könen är relativt stor. Av männen i åldern 60—64 år är mer än var femte (22,6 procent) förtidspensionerade mot 17,3 procent av kvinnorna. I alla andra åldersgrupper är andelen kvinnor som är förtidspensionerade ungefär lika stor eller större. Som framgår av tabellen har andelen förtidspensionärer varit relativt konstant i åldrarna upp till 40 år. Det finns dock drygt 33 000 förtidspensionärer under 40 år. Även om dessa utgör endast drygt 1 procent av befolkningen i samma ålder bör de särskilt uppmärksammas med hänsyn till vad de representerar i personlig tragik såväl som samhällelig resursförlust.

Bland de unga förtidspensionärerna finns grupper av arbetshandikappade som aldrig varit ute på arbetsmarknaden och bland dessa många med mycket grava handikapp. Detta är också grupper som i stor utsträckning börjar kräva rätt till arbete. De yngre förtidspensionerade är också intressanta därför att den "potentiella arbetskraftstillgång" de representerar är mycket stor mätt i antal år. De ekonomiska åtaganden som samhället gör vid förtidspensionering är betydande.

Det bör emellertid samtidigt understrykas att det finns andra än ekonomiska skäl som talar för att förtidspensioneringen inte skall användas annat än när det är oundgängligen nödvändigt. Man vet att många av de personer som överhuvud taget kan förvärvsarbeta också skulle vilja göra det i en eller annan form. Arbetet är ju inte enbart en källa till försörjning. Flera mindre undersökningar visar att en stor grupp av förtidspensionärerna hade velat fortsätta arbeta om det funnits lämpligt arbete.

Möjligheter att bli förtidspensionerad av mer eller mindre uttalade arbetsmarknadspolitiska skäl bör ses i relation till de allmänna resurserna för arbetsförmedling och köerna till arbetsvård. Dessa resurser har inte byggts ut i samband med att pensionsmöjligheterna förbätrades. Detta har skapat en brist på balans när det gäller möjligheten att hjälpa en person med arbetshandikapp antingen genom arbetsplacering eller förtidspensionering. Brister på resurser för den förra kan leda till att man efter en långt utdragen process tvingas förtidspensionera, även i de fall där det kanske skulle finnas bättre möjligheter att göra insatser på ett tidigare stadium som skulle hjälpa den enskilde individen till ett förvärvsarbete.

Det är mot den ovan angivna bakgrunden väsentligt att i diskussionen om den framtida arbetsvården beakta hur de samlade resurserna i samhället används för att hjälpa och stödja personer med arbetshandikapp. Alternativet till tillräckliga resurser för arbetsplacering är ofta förtidspensionering. Vi skall återkomma till denna diskussion i kapitel 2, 3 och 6.

1.2.5 *Utvecklingen av samhällets insatser till stöd för de handikappade*

Samhället har under en följd av år byggt ut sina möjligheter att stödja de arbetshandikappade. Detta har skett dels genom olika former av hjälp till rehabilitering och andra stödåtgärder och dels genom särskilda sysselsättningsskapande åtgärder. Inom arbetsmarknadsverket finns en särskild organisation för att ta hand om de arbetshandikappade: arbetsvården. Mer utförliga beskrivningar av hjälpmedlen liksom uppgifter om omfattning etc. lämnas i senare kapitel där frågorna tas upp till sakbehandling. Väsentliga delar av rehabilitering och sysselsättningsskapande åtgärder har dock f. n. andra huvudmän, nämligen landsting och kommuner. Arbetsförmedlingar och arbetsvårdare har till uppgift att göra utredningar och föreslå åtgärder för den arbetshandikappade och naturligtvis också att försöka placera personerna i arbete. De har till sitt förfogande ett antal hjälpmedel som vi något skall beröra i fortsättningen.

Arbetsvården kan för sina utredningar använda sig av en hel rad hjälpmedel, t. ex. analys genom samtal och läkarundersökningar. Man kan också remittera sökande till olika typer av *arbetsprövning* och *arbetsträning* vid särskilda arbetsvårdsinstitut och *anlagsundersökningar*. Prövningen innebär att man under längre tid (4—5 veckor) och i mer systematiska former kan pröva den enskildes förutsättning för olika arbeten. Arbetsträning ger möjlighet att under längre tid antingen inom instituten eller i verklig miljö träna de lämpliga arbetsuppgifter som framkommit i prövningen. Arbetsvårdsinstitut är landstingskommunala eller kommunala.

Arbetsmarknadsutbildningen spelar stor roll för de arbetshandikappades möjligheter att få arbete. 1975 påbörjade mer än 20 000 handikappade arbetsmarknadsutbildning. Inom arbetsmarknadsutbildningen finns också särskilda kurser för vissa grupper av arbetshandikappade av yrkesförberedande karaktär.

Arbetsmarknadsutbildning av handikappade personer kan också ske i företagen. Det företag som utbildar handikappade får då bidrag till utbildningen. Detta utgår i allmänhet med 8 kronor per timme. Arbetsmarknadsstyrelsen har dock i sin anslagsframställning för 1978/79 meddelat att man i fortsättningen kommer att ge bidrag upp till 100 % av den anställdes lön i samband med utbildning av svårt arbetshandikappade.

Därutöver finns flera bidrag till arbetsgivare som anställer personer med arbetshandikapp. Bidrag kan ges till *arbetsbiträde*. Man kan också ge bidrag till *särskilda anordningar* på arbetsplatsen och bidrag till *arbetstekniska hjälpmedel*.

Bidrag och lån till motorfordon för handikappade utgick under budgetåret 1976/77 till sammanlagt ca. 1 500. Arbetsmarknadsstyrelsen kan också ge näringshjälp till de handikappade som vill starta eller fortsätta verksamhet som egen företagare. Ca. 400 personer erhöll 1976/77 sådana bidrag och lån.

Halvskyddat arbete är en förhållandevis ny form av sysselsättningsstöd som startades under senare delen av 1960-talet men som fick egentlig omfattning först under senare år. På förslag av sysselsättningsutredningen har riksdagen beslutat om en ny konstruktion av bidraget för halvskyddat arbete. Bidraget utgår med 75 % av totala lönekostnaden under första året, 50 % under andra året, 25 % under tredje och fjärde åren. Före fjärde årets utgång prövas om bidrag skall utgå även i fortsättningen. Därefter omprövas bidraget med normalt tre års mellanrum. Högre bidrag utgår för svårt fysiskt handikappade och utvecklingsstörda ungdomar under 25 år.

Skyddat arbete finns i olika former, som *beredskapsarbeten, arkivarbeten, verkstäder för skyddat arbete* och *hemarbete*. De *särskilda beredskapsarbetena* kan också räknas hit. Särskilda beredskapsarbeten är avsedda för äldre och lokalt bunden arbetskraft. I vissa fall får de mer eller mindre permanent karaktär därför att inga alternativ på den reguljära marknaden kan uppbringas.

Under de senaste åren har det i företag med mer än 50 anställda bildats särskilda s. k. *anpassningsgrupper* med representanter för arbetsgivaren, de fackliga organisationerna och arbetsförmedlingen. Anpassningsgrupperna har ansvar för frågor som gäller dels de redan anställdas situation, dels anställning av äldre och arbetshandikappade.

1.3 Vem är arbetshandikappad – principiell diskussion

1.3.1 *Begrepp och definitioner*

Det finns förhållanden i samhället — arbetshinder — som gör det svårt för vissa människor att ta ett arbete. Det kan t. ex. vara yttre förhållanden, som otillräckliga arbetstillfällen, brist på barntillsyn eller dåligt utbyggda allmänna kommunikationer. Det kan också vara arbetslivet som utgör hinder: arbetsmiljö, utbildning, arbetstider, krav på yrkeserfarenhet etc.

Vissa individer kan övervinna många av de här hindren. De är attrak-

tiva på arbetsmarknaden, därför att de har stor flexibilitet och kan utföra många olika arbetsuppgifter. De kan välja de trevligaste jobben och får ofta den högsta lönen.

En del personer utestängs helt från arbetslivet av de krav som ställs. Andra kan bara under vissa bestämda betingelser övervinna de hinder arbetslivet ställer. De har svårt att finna arbetsuppgifter de klarar. Genom att de har låg attraktivitet på arbetsmarknaden har de få valmöjligheter och kan ofta inte konkurrera om de jobb de i och för sig skulle kunna klara. Inte sällan hänvisas de till jobb, som ingen annan konkurrerar om eller jobb, som anordnats speciellt för dem.

Det gäller som redan framgått i synnerhet personer som har olika typer av varaktiga fysiska, psykiska, förståndsmässiga eller sociala medicinska arbetshinder. De har av dessa skäl svårt att få eller behålla en anställning. Det är dessa grupper som brukar betecknas som arbetshandikappade eller betingat arbetsföra.

Problemet består i att de när de skall övervinna de arbetshinder som gäller allmänt på arbetsmarknaden, t. ex. de hinder som beskrivits ovan, så försvåras detta av att de har varaktiga fysiska, psykiska, förståndsmässiga eller socialmedicinska handikapp. Därmed är inte sagt att arbetshindren eller problemen i huvudsak skall angripas hos individen. Arbetsmarknaden reser hinder för personer med fysiska, psykiska, förståndsmässiga eller sociala besvär. Med en viss förenkling kan man hävda att om arbetsmarknaden fungerade så att den var anpassad till alla individers förutsättningar skulle inga hindras från att göra arbetsinsatser efter sin förmåga. En arbetsmarknad som fungerar på detta sätt skulle innebära ett fullständigt förverkligande av målet "arbete åt alla".

Med denna utgångspunkt kan man hävda att arbetsmarknaden skapar hinder för de handikappade — de blir hindrade — arbetshandikappade. Det betyder emellertid inte att arbetslivet är huvudorsak eller en bidragande orsak till alla olika handikapp. I vissa fall är detta i och för sig fallet men i andra fall finns det uppenbart inga sådana samband. Utvecklingsstörning, barndomsblindhet eller trafikskador orsakas inte av arbetslivet. Alkoholskador eller psykiska sjukdomar kan vara exempel på handikapp där arbetsliv tillsammans med den övriga sociala miljön kan förklara uppkomsten av handikappen. Hörselskador, ryggförslitning, magsår etc. kan däremot ofta direkt kopplas till missförhållanden i arbetslivet. Det betyder också att uppkomsten av handikappen kan bekämpas på olika sätt och i olika hög grad. Vissa medfödda handikapp kan vi t. ex., åtminstone med kända metoder, göra mycket litet åt. Andra handikapp är det möjligt att förhindra uppkomsten av, i vissa fall utanför arbetslivet, t. ex. när det gäller trafiksäkerheten och trafikskadorna och i andra fall helt eller delvis i arbetslivet, t. ex. alkoholism, ryggförslitning eller magsår. Uppkomsten av handikapp måste givetvis bekämpas med alla medel — men de som ändå blir handikappade har rätt till arbete. Principen att arbetsmarknaden skall anpassas till människornas förutsättningar måste gälla fullt ut. En arbetsmarknad som inte förutsätter att det finns människor med handikapp eller t. ex. äldre personer med nedsatt arbetsförmåga reser hinder.

Utredningens betoning av att arbetsmarknaden reser hinder skall ses mot bakgrunden av att intresset hittills har alltför ensidigt varit riktat på den enskilde individen, rehabilitering av honom etc. Naturligtvis måste även individens arbetshinder i vissa fall angripas. Fysiska, psykiska, förståndsmässiga eller sociala besvär kan lindras eller i enstaka fall avlägsnas. Ett vanligt sätt att angripa arbetshandikapp är att ge en utbildning till ett yrke där handikappen hindrar lite eller inte alls.

Om förutsättningarna ändras på arbetsmarknaden förändras också den grupp som har svårt att få och behålla arbeten därför att de inte uppfyller de krav som ställs på fysiska, psykiska, intellektuella eller sociala förutsättningar. Att man diskuterar arbetshandikappade grupper skilt från övriga grupper med arbetshinder beror i huvudsak på att det krävs särskilda lösningar för deras typ av arbetshinder med utgångspunkt från den enskilde individens besvär och förutsättningar.

Språkbruket skiftar när det gäller diskussionen om handikappade på arbetsmarknaden. Man talar t. ex. om handikappade, arbetshandikappade, partiellt arbetsföra, betingat arbetsföra, svårplacerade, svårsysselsatta och personer med nedsatt arbetsförmåga utan någon väsentlig skillnad i definitionen. Alla uttryck som används har för- och nackdelar. De som på ett eller annat sätt antyder relationen till arbetsmarknaden är naturligtvis i detta sammanhang av värde eftersom det inte är handikappet i sig som är intressant. Många personer med handikapp har och kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden utan några problem. Uttrycket "betingat arbetsföra" har den fördelen att det klart antyder att det inte finns någon bestämd nedsättning i en persons arbetsförmåga. Uttrycket tar positivt fasta på att man under vissa betingelser kan vara arbetsför. Svagheterna med begreppet är två. Själva ordet "betingat" är ganska ovanligt. Det skulle därför kunna utbytas mot "villkorligt". Uttrycket är också ganska allmänt, vilket emellertid också gäller flera andra uttryck. Alla personer är naturligtvis "betingat" arbetsföra; ingen människa är "arbetsför" i förhållande till alla arbetsuppgifter.

Det kan finnas skäl att använda flera uttryck synonymt. Man kan därigenom bättre täcka in den definition som givits. Arbetshandikappad och betingat eller villkorligt arbetsför är några uttryck som enligt utredningens uppfattning bör kunna användas. Uttryck som "partiellt arbetsför" är däremot mer tveksamt eftersom det antyder att arbetsförheten skulle vara en absolut storhet.

Svårigheten att ge en klar och entydig definition av arbetshandikappade hänger samman med att det inte finns något entydigt sätt att avgränsa gruppen arbetshandikappade. I själva verket handlar det om en i högsta grad flytande gräns. Olika individers arbetsförmåga i en viss arbetsuppgift kan variera på grund av olika arbetshinder. Men olika individers arbetsförmåga är också i högsta grad beroende av vilka arbetsuppgifter det är fråga om. Olika undersökningar visar också att en mycket stor grupp av de förvärvsarbetande på reguljära arbetsmarknaden ha sådana fysiska, psykiska eller sociala arbetshinder att de om de förlorar sina nuvarande arbeten skulle kunna få behov av arbetsvårdande insatser för att skaffa ett nytt arbete. De flesta personer med

arbetshandikapp kan också beredas arbete på den reguljära arbetsmarknaden utan särskilda åtgärder från samhället eller företagen. Det är alltså viktigt att understryka att de arbetshandkiappade inte är en *lätt definierad minoritet på arbetsmarknaden* utan att ett stort antal människor är eller riskerar — t. ex. med stigande ålder — att komma i en situation där de kan behöva särskild hjälp och stöd för att anpassa arbetsuppgifterna efter sin förmåga eller få behov av att utveckla sin förmåga. De insatser som måste göras för att förbättra arbetsanpassningen för handikappade grupper kan ses som en försäkringsfråga för stora grupper som visserligen inte för tillfället upplever problem p. g. a. sina arbetshinder men som med anledning av dessa ändå är mer känsliga för de påfrestningar som kan komma på en snabbt föränderlig arbetsmarknad.

De ovan gjorda definitionerna är alltså i högsta grad relativa. Vad som är avgörande för samhällets insatser är oftast i vilken utsträckning en person behöver och söker hjälp och stöd. Därigenom blir också den grupp människor som det här gäller avgränsade. I själva verket utgår man i allmänhet i diskussionen från de personer som finns registrerade inom arbetsförmedlingen eller i olika former av arbetsvård utanför arbetsförmedlingen. I den mån man skall använda sig av statistiskt material är man också i stor utsträckning bunden av en sådan faktisk avgränsning av gruppen arbetshandikappade.

1.3.2 *Arbete åt alla*

I sysselsättningsutredningens delbetänkande har målet för sysselsättningspolitiken angivits till arbete åt alla. Detta har ibland preciserats till arbete åt alla som kan och vill arbeta. Tillägget kan ändå inte sägas ge tillräcklig vägledning för tolkningen av målets innebörd. Innebörden av arbete åt alla blir särskilt intressant om man diskuterar den med utgångspunkt från handikappade personer, som i vissa fall har nedsatt arbetsförmåga. Det finns därför skäl att inleda ett betänkande om de handikappade på arbetsmarknaden med en diskussion kring begreppet arbete åt alla.

Även om förvärvsarbetet upptar endast en mindre del av människornas livstid spelar det ändå en central roll för att forma förutsättningarna för våra sociala relatioer, aktiviteter utanför arbetet etc. Flera undersökningar visar t. ex. på sambandet mellan stimulerande arbetsuppgifter och rikt varierade fritidsaktiviteter. Även om förvärvsarbetet således har en central ställning när det gäller den enskilde individens hela livssituation finns det naturligtvis också andra sysselsättningar och arbete i andra former som är av stor betydelse. Utredningen kommer att diskutera arbetsmarknadens sätt att fungera och därmed förvärvsabetet. Det betyder inte att vi bortser från att andra former av sysselsättning för vissa personer kan ha lika stort eller större värde. En allmän diskussion om fritidsaktiviteter faller utanför utredningens ram även om näraliggande frågor kan beröras när det gäller vissa grupper med svåra handikapp.

I sysselsättningsutredningens direktiv anges de djupare värden som

motiverar att sysselsättningspolitiken inriktas på att ge arbete åt alla. Det sägs där: "Arbetet och dess villkor formar en väsentlig del av människans liv. Arbetet är ett medel för att skapa god materiell försörjning. Men arbetet har också ett eget värde som en väg till social gemenskap. Arbetet svarar mot grundläggande mänskliga behov att utveckla och berika tillvaron." Det intressanta är att direktiven framhåller två olika värden i arbetet som jämställda. Bidraget till den materiella försörjningen är viktigt men som lika viktigt framhålls att arbetet är en väg till social gemenskap liksom att mänskliga behov av att utveckla och berika tillvaron kan tillfredsställas i arbetslivet. Detta sätt att beskriva de värden som man vill uppnå med "arbete åt alla" har betydelse för den fortsatta analysen av begreppet. Olika arbetsuppgifter kan sägas uppfylla dessa mål i varierande grad. De förekommande arbetsuppgifterna på arbetsmarknaden skulle kunna beskrivas i båda dimensionerna.

Den självklara utgångspunkten för diskussionen är att praktiskt taget alla människor har förmåga att bidra till den gemensamma produktionen av varor och tjänster. Att bidraget varierar är också självklart.

Olika arbetstillfällen skulle teoretiskt kunna bedömas efter graden av tillfredsställelse av samhällets behov av produktion av varor och tjänster. Vi skall senare återkomma till frågan om vad det är som bestämmer denna grad av tillfredsställelse. Men det är uppenbart att eftersom samhället också har sociala motiv för att anordna arbete så kan man också acceptera att vissa arbetsuppgifter bidrar i förhållandevis liten utsträckning till den gemensamma produktionen. Motivet skulle alltså vara att dessa arbetsuppgifter bidrar till att utveckla och berika tillvaron och till att ge individerna social gemenskap. Arbetets värde måste alltså bedömas både utifrån det utbyte det ger den enskilde individen och det bidrag som ges till produktionen av varor och tjänster.

Om man utgår ifrån att arbetets uppgift att ge bidrag till att utveckla och berika tillvaron och ge tillgång till social gemenskap är mycket väsentlig, bör det vara en rättighet för alla människor att få tillgång till detta. Det är då svårt att se någon bestämd gräns för hur liten en persons arbetsförmåga skall vara för att det inte skall vara aktuellt för samhället att försöka lösa sysselsättningsfrågan i vid mening. Ekonomiska överväganden får spela en roll framför allt då det gäller de former av sysselsättning som skall väljas. En iakttagelse kan emellertid dras fram i det här sammanhanget. När det gäller psykiskt utvecklingsstörda har riksdagen fattat beslut om att landstingen har skyldighet att tillgodose behovet av sysselsättning för dem som inte kan få sysselsättning i form av förvärvsarbete, t. ex. i skyddat arbete — på särskild dagcentra med terapiverksamhet. Motiven är uppenbarligen de ovan antydda. Här har man alltså inte ansett det vara tillräckligt att samhället svarar för dessa handikappades försörjning. Om samma principer skulle tillämpas för andra grupper av handikappade är det svårt att se att det skulle finnas några icke akut sjuka personer som skulle stå utanför rätten att få sysselsättning.

Alla skall alltså ha rätt till någon form av sysselsättning — när det

gäller personer med mycket stor nedsättning i arebtsförmågan närmast i form av sysselsättningsterapi — men sedan i glidande skala över till fullt deltagande i den ordinarie produktionen. Men i vilka former skall sysselsättning organiseras? Denna fråga har diskuterats av tidigare utredningar på området och där har man mer allmänt slagit fast att det av ekonomiska skäl förutsätts en viss minsta prestationsförmåga för att en person skall göra anspråk på arbete också i de skyddade verkstäderna. Personer som inte klarar denna gräns kan — i bästa fall — få tillgång till sysselsättningsterapi och ansvaret för denna terapi åvilar då de sociala myndigheterna.

Den ena frågan som man måste diskutera är alltså när sysselsättningen övergår från att vara huvudsakligen terapi till att vara huvudsakligen motiverad av tillskottet till produktionen. Det är emellertid också där svårt att ge entydiga besked. Enligt undersökningar av de skyddade verkstäderna är det samhällsekonomiska tillskottet från dessa verkstäder i verkligheten ofta litet eller inget och det går inte att motivera verkstäderna annat än med de sociala målen. Man kan emellertid som redan framhållits acceptera högre kostnader för de skyddade arbetena om de bidrar till att uppnå viktiga sociala och personlighetsutvecklande mål. Diskussionen om de ekonomiska effekterna av olika sysselsättningsinsatser kommer att få stort utrymme i betänkandet, men måste alltid ses mot bakgrunden av att de endast behandlar en dimension av arbetets betydelse.

Den andra och väsentliga frågan är hur det ordinarie produktionslivet skall och kan organiseras så att man också där kan bereda sysselsättning åt personer med nedsatt arbetsförmåga. De gränser som gäller idag är långt ifrån odiskutabla och är i stor utsträckning beroende av den ganska strikta gräns som dragits upp utifrån å ena sidan företagens och myndigheternas effektivitetsbedömningar och å andra sidan samhällets ansvar för den enskilde medborgarens trygghet och behov av social gemenskap.

Vi har hittills diskuterat förmågan att arbeta, dvs. i vilken utsträckning olika personer kan förvärvsarbeta. Den andra bestämningen i begreppet arbete åt alla som *kan* och *vill* arbeta är alltså viljan hos individen att ta förvärvsarbete. Vid första påseendet kan denna bestämning verka mer entydig. Antingen vill individen ha ett förvärsarbete och efterfråga ett sådant eller också vill han inte. Viljan att ta förvärvsarbete är emellertid ytterst beroende av förutsättningarna på arbetsmarknaden och de alternativ som ges. Finns det attraktiva jobb att erbjuda på arbetsmarknaden när det gäller arbetsinnehåll, arbetsmiljö och lön i förhållande till vad som eljest erbjuds som alternativ i form av försörjning för personer som inte kan delta i arbetslivet? Förändrar man någon av dessa förutsättningar så påverkar man också den uttalade viljan hos personer att ta förvärvsarbete. Det finns och kommer troligen alltid att finnas personer som ställda i den konkreta valsituationen finner att de föredrar att inte förvärvsarbeta. De är inte motiverade för förvärvsarbete. Därtill kommer naturligtvis att personerna inte alltid har fullständig information om de alternativ som finns. I vilken utsträckning skall samhället aktivt informera t. ex. arbetshandikappade eller förtids-

pensionerade om de möjligheter som kan finnas på arbetsmarknaden och på så sätt försöka påverka deras vilja att ta förvärvsarbete? En allmän skyldighet finns inskriven i lagen om allmän försäkring § 42. Men hur skall denna skyldighet tillämpas? Det räcker uppenbarligen inte med samma information som till de icke handikappade.

Till sist bestäms individernas rätt till arbete inte av principiella deklarationer av typ "arbete åt alla som kan och vill arbeta". Avgörande är de förutsättningar som skapas på arbetsmarknaden. Hur fungerar det ekonomiska systemet? Hur organiseras produktionen och anpassas arbetsuppgifterna till individernas förutsättningar? Vilka resurser finns för att stödja den enskilde individen, sätta sig in i hans fall och arbeta med möjligheterna att ta tillvara hans arbetsförmåga? Hur är attityderna på arbetsplatserna till de personer som kanske presterar mindre eller avviker på annat sätt? Vilka sysselsättningsmöjligheter byggs ut inom den skyddade sektorn, etc.

1.3.3 *Individens arbetsförmåga och hur den tas tillvara*

När vissa arbetsinsatser inte bidrar till den samlade produktionen eller gör det i liten utsträckning, kan detta ha flera orsaker. Orsaker kan vara att produktionen är dåligt organiserad eller fel inriktad i vid mening. Produktionsresultatet beror också på hur arbetsuppgifterna är anpassade till individernas förutsättningar liksom på individens arbetsförmåga i förhållande till arbetsuppgiften.

När man diskuterar om en individ kan ta ett arbete antingen på den reguljära arbetsmarknaden, i halvskyddade former eller i en skyddad verkstad görs det i allmänhet med utgångspunkt från hans arbetsförmåga. Organisationskommittén för skyddat arbete uttrycker det t. ex. så här: "Då skyddat arbete syftar till att erbjuda den arbetshandikappade en på produktion inriktad sysselsättning måste en viss minsta arbetsförmåga ställas som villkor för anställningen. Eftersom arbetsförmåga är ett relativt begrepp som varierar med arbetsuppgiften, med tidpunkt etc. kan denna minsta arbetsförmåga aldrig exakt anges. Sysselsättning av terapeutisk karaktär bör inte tillgodoses genom skyddat arbete utan ingå i den sociala omvårdnaden."

OSA-utredningen konstaterar alltså att begreppet arbetsförmåga är helt realtivt. Man använder ändå begreppet för att avgränsa de individer som skall erbjudas arbete i skyddad verksamhet. Begreppet "arbetsförmåga" måste för att vara meningsfullt innebära att man noggrant prövar en individ i ett mycket stort antal varierande arbetsuppgifter. Inte minst väsentligt i sammanhanget är också att möjligheterna prövas att kompensera handikappet t. ex. genom utbildning eller arbetstekniska hjälpmedel, förändring av arbetsuppgifterna etc.

Hur skall arbetsförmågan hos en individ bedömas? Här har synen förändrats de senaste decennierna. Utvecklingen har gått från en renodlad bedömning av individens, i första hand fysiska, förutsättningar till ett gradvis större hänsynstagande till de möjligheter till arbete som finns på arbetsmarknaden. Vissa typer av handikapp, t. ex. förlust av ett ben eller ett finger, bedömdes efter en fast skala där man kunde beräkna den procentuella nedsättningen av arbetsförmågan. I och med

den nya yrkesskadeförsäkringen som trädde i kraft den 1 juli 1977 är detta synsätt borta.

Utbyggnaden av arbetsvården, prövning och träning etc., framför allt under 1960-talet, skall historiskt ses mot denna bakgrund. Den innebar ett närmande till ett synsätt som utgår från att individens förmåga skulle tillvaratas på bästa möjliga sätt.

Begreppet arbetsförmåga används officiellt i ett annat sammanhang, nämligen när det gäller bedömningen av förtidspensionering och sjukbidrag. För att kunna beviljas förtidspensionering ska man "genom sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan varaktigt ha sin arbetsförmåga nedsatt med minst hälften". Pensionen kan också utgå som hel pension, 2/3 pension eller halvpension, beroende på graden av nedsättning av arbetsförmågan. Det är uppenbart att begreppet arbetsförmåga i detta sammanhang används som om det vore ett förhållandevis entydigt begrepp. Det är uppenbart att det måste vara förenat med stora problem att uppnå de med förtidspensioneringen avsedda syftena utifrån begreppet arbetsförmåga. Det blir naturligt att realtera arbetsförmågan i första hand till tidigare arbete eller till några typer av "normalarbeten". Det kan framstå som den enda praktiska möjligheten att göra den typen av bedömningar. Bedömningarna görs i allmänhet av läkarna och i vissa fall också av arbetsvårdsinstituten. Det finns emellertid skäl att diskutera hur denna bedömning görs och på vilka grunder. I vilken utsträckning har man vid bedömningen tillräckliga kunskaper om möjligheterna som finns att åstadkomma anpassning på arbetsmarknaden? Ökning av andelen sociala och psykiska handikapp gör det också allt svårare att göra bedömningar med gängse metoder.

Man kan alltså inte bestämma innebörden i "arbetsförmåga" utan relation till den existerande arbetsmarknaden med de arbetsuppgifter som är organiserade där på visst sätt. Arbetsuppgifterna kan vara mer eller mindre anpassade till olika människors förmåga. Möjligheter och resurser att åstadkomma en önskvärd anpassning kan variera.

Diskussionen ovan har förts med utgångspunkt från en bedömning från samhällets eller myndigheternas sida av en persons förmåga att bidra till produktionen. Sådana bedömningar görs också. Det måste emellertid slås fast att de olika samhällsorgan som handlägger dessa frågor ofta anser att arbetshandikappade personer skulle kunna bidra till produktionen och att man också gör försök att placera dem ute på reguljära arbetsmarknaden eller i halvskyddat och skyddat arbete. Man möter emellertid då ofta ett motstånd från arbetsgivare och/eller arbetskamrater som gör det omöjligt att placera personer som har vissa typer av arbetshandikapp i förhållande till produktionen som den är organiserad. Denna erfarenhet som t. ex. de arbetsvårdande myndigheterna får, bestämmer i sin tur deras bedömning av vad som är realistiska utsikter från arbetsvårdssökande på arbetsmarknaden. Även om denna bedömning inte är ett uttryck för hur man skulle vilja ha arbetsmarknaden organiserad, måste man naturligtvis samtidigt ge en arbetssökande realistiska föreställningar om hur arbetsmarknaden verkligen fungerar.

Den enskilde individen kan naturligtvis också göra bedömningar av sin egen arbetsförmåga. Också han får relatera sin bedömning till sina kunskaper om hur arbetsmarknaden fungerar t. ex. på eventuella erfarenheter av tidigare arbetsuppgifter. Individen har dock ofta dåliga möjligheter att överblicka arbetsmarknaden och de möjligheter som finns att göra anpassningar till hans förutsättningar eller förändra dessa förutsättningar. Detta leder i sin tur till att han missbedömer de möjligheter som finns.

Båda de ovan beskrivna situationerna kan ge anledning till konflikter mellan individer och myndigheter. Ibland beroende på att en person vill ha arbete men ibland av den motsatta anledningen att en person önskar t. ex. förtidspension istället för yrkesinriktad rehabilitering och arbete.

1.4 Probleminventering

De arbetshandikappade är en tillgång i samhället och på arbetsmarknaden. Problemet består i stor utsträckning i de hinder som finns på arbetsmarknaden för de handikappades sysselsättning. Dessa hinder gör det svårt eller omöjligt att ta tillvara de arbetshandikappades förmåga att bidra till den samlade produktionen och att ge dem en chans att få del av de sociala och andra värden som arbetet representerar för den enskilde. De arbetshandikappades arbetskraft är en resurs som dåligt tas tillvara. Det kan vara rimligt att göra detta påpekande som en inledning till en probleminventering som annars kan ge en ensidigt negativ bild av förutsättningar för ökad sysselsättning av arbetshandikappade.

1.4.1 *Utvecklingen på arbetsmarknaden*

Det finns klart negativa drag när det gäller utvecklingen av de handikappades möjligheter att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden under de senaste 10—15 åren. Vi har tidigare pekat på några oroande tendenser. Ökande svårigheter att placera arbetsvårdssökande, ökad förtidspensionering och minskad sysselsättning framför allt bland äldre män. Utvecklingen är oroande i synnerhet om man ser det i relation till den mycket gynnsamma utvecklingen av sysselsättningen totalt sett under de senaste tio åren. Vilka är förklaringarna?

Det är två olika negativa drag i utvecklingen som har observerats. Dels tendensen till ökad utslagning av tidigare förvärvsarbetande och dels svårigheterna att åstadkomma placering av personer med arbetshandikapp. Förklaringarna till båda tendenserna kan emellertid i grunden vara de samma men medlen att angripa dem kan skifta.

Den tekniska och ekonomiska utvecklingen som lett och leder till snabb omvandling av näringslivet är av grundläggande betydelse, inte minst för att förklara den ökade utslagningen. De delar av landet där avgången från jord- och skogsbruk har varit stor har t. ex. också hög förtidspensionering. Förtidspensioneringsstudierna tyder dock på att det

finns ett klart samband mellan förtidspensionering och rationaliseringen inom jord- och skogsbruk när den som i vissa regioner inte kombinerats med tillräcklig industrialisering.

Äldre personer som bortrationaliseras ur jord- och skogsbruk liksom andra näringsgrenar har svårt att finna nya anställningar. De har därtill också ofta åtdragit sig olika arbetshandikapp som i kombination med en kärv arbetsmarknad gör det ändå svårare för dem att få arbete.

Vårt sätt att mäta lönsamhet och effektivitet i företag, myndigheter och organisationer tar liten eller ingen hänsyn till samhällsekonomiska effekter utanför företagen. Detta förhållande måste förändras om de arbetshandikappades sysselsättningssituation skall kunna lösas. Skillnaden mellan den effektivitet och lönsamhet som den mäts i ett företag å ena sidan och den ekonomiska effekten för den offentliga sektorn och samhällsekonomin å andra sidan blir alltmer uppenbar. Därför måste det vara en uppgift för utredningen att finna medel som påverkar arbetsgivarna att ta hänsyn till de samhällsekonomiska effekterna av sina interna lönsamhetskalkyler. Sysselsättningsutredningen diskuterade frågan redan i det första delbetänkandet och skrev då:

"Produktionen är inget självändamål utan den är till för människornas skull. Alla människor kan inte idag på grund av begränsad produktionsförmåga och sådana förhållanden som den internationella konkurrensen, lönesystem, arbetets organisation etc. få den plats i produktionen som de önskar. Det är ändå från ekonomiska, sociala och andra synpunkter nödvändigt att man vidtar särskilda arrangemang så att dessa grupper också kan få del av den fulla sysselsättningens värden och bidra till att öka produktionen. Kostnaderna för att sysselsätta handikappade bör alltså ses som en del av de totala produktionskostnaderna i samhället och det är därför logiskt att de bärs av hela produktionen."

Den moderna industrin och förvaltningen arbetar med en alltmer kostsam och tekniskt invecklad utrustning. Detta ställer i sin tur krav på de individer som skall sköta maskinerna. Kraven tenderar att öka och de som inte uppfyller de idealkrav som ställs har svårt att få sysselsättning.

Den tekniska utvecklingen är emellertid, som redan påpekats, inte enbart negativ för de arbetshandikappade. Den innebär också att man kan kompensera fysiska handikapp på ett helt anant sätt än tidigare. Utvecklingen innebär ofta att fysiskt påfrestande jobb försvinner, vilket dels motverkar uppkomsten av t. ex. ryggskador och dels gör det lättare att placera personer med fysiska handikapp. Utvecklingen är emellertid långt ifrån entydig. Också nya fysiskt påfrestande jobb tillkommer. Samtidigt innebär den tekniska utvecklingen, den större kapitalintensiteten och arbetsorganisationens förändring ökade krav i arbetslivet på utbildning, punktlighet, pålitlighet, uthållighet, tempo etc. Dessa krav gör att personer med förståndsmässiga, sociala eller psykiska problem har svårare att finna och behålla en anställning. Detta kan också avläsas i förändringar i arbetsvårdsstatistiken.

Förbättringar av socialförsäkringssystemet, i första hand pensioneringsmöjligheterna, ligger naturligtvis också till grund för den förändring som har skett på arbetsmarknaden. Människor som tidigare av

ekonomiska skäl var tvungna att under mycket svåra förhållanden försöka göra en arbetsinsats för att försörja sig, har nu fått en möjlighet att med rimliga ekonomiska förutsättningar välja att inte arbeta. För många av dem som förtidspensioneras, framför allt av de äldre, har detta inneburit en befrielse. Det är alltså i dessa fall fråga om att samhället har vidgat den enskildes valmöjligheter. Man har skapat ett bättre alternativ. Därmed inte sagt att förtidspensioneringen i alla dessa fall är det bästa alternativet.

Fackföreningsrörelsens låglönesatsning brukar ibland framhållas som en väsentlig förklaring till utslagningen från arbetsmarknaden och svårigheterna att sysselsätta personer med nedsatt arbetsförmåga. Någon sådan effekt kan inte uteslutas. Att göra det till huvudförklaringen tycks emellertid vara dåligt underbyggt. Som tidigare framhållits visar statistiken t. ex. att det inom jordbruket och skogsbruket har skett en omfattande utslagning. Man kan knappast hänföra denna till den solidariska lönepolitiken. Snarare finns förklaringarna att söka i rationaliseringen och yrkesskador.

Som vi skall visa i kapitel 2 är det fråga om en utveckling som inte är specifik för vårt land utan förekommer i flertalet västländer trots att man där inte ansluter sig till den solidariska löneplitiken. Det bör också framhållas att även om tesen skulle vara riktig och den solidariska lönepolitiken alltså har bidragit till att vissa personer har svårt att få anställning så följer därav inte att det skulle vara möjligt att åstadkomma väsentliga förändringar med hjälp av förändrad lönesättning. Hur stora löneskillnader skulle t. ex. behövas för att utan andra insatser anställa personer med grava handikapp? Man kan få en fingervisning om detta genom att se till de svårigheter som funnits att få arbetsgivaren att acceptera att anställa personer även med 40-procentiga bidrag till lönen (halvskyddad sysselsättning). Det är mot denna bakgrund svårt att se att den förhållandevis marginella effekten av den solidariska lönepolitiken skulle kunnat väsentligt bidragit till utslagningen. Andra inslag i lönesystemen t. ex. ackorden är troligen mer intressanta som tänkbara förklaringar till utslagningen.

En annan faktor som brukar framhållas när det gäller problemen med att sysselsätta arbetshandikappade är de s. k. trygghetslagarna och deras effekter. För det första bör emellertid framhållas att mycket tyder på att trygghetslagarna i betydande utsträckning har bidragit till att förhindra utslagning av personer. Man kan emellertid inte helt bortse från att trygghetslagarna i vissa fall kan innebära svårigheter vid nyanställning. Arbetsgivarna hänvisar ofta till lagarna. Redan en sådan attityd innebär en svårighet.

Ibland tycks emellertid lagarna i första hand användas som alibi. Enligt den redovisade statistiken fanns också svårigheterna långt innan trygghetslagstiftning. Redan innan trygghetslagarna fanns avtal (1964 års huvudavtal) som gett betydande trygghet i anställningen. Trygghetslagstiftningen kan därför inte ses som något helt nytt inslag på arbetsmarknaden. Trygghetslagarna kan mer allmänt ses som en kodifiering av den anställningstrygghet som successivt har byggts upp inom den privata sektorn och sedan länge funnits t. ex. inom den offentliga sek-

torn. Det finns otvivelaktigt en konflikt mellan den ökade tryggheten för redan anställda och strävandena att få ny anställning åt personer som står utanför arbetsmarknaden, och framförallt arbetshandikappade. Detta betyder att tryggheten för de redan anställda måste kompletteras med insatser för dem som står utanför arbetsmarknaden. Detta var också lagstiftarnas avsikt när man samtidigt med trygghetslagarna också genomförde främjandelagstiftningen. Utredningen skall återkomma till detta senare i betänkandet.

1.4.2 *Arbete åt alla — även arbetshandikappade*

Sysselsättningsutredningen har två syften med de följande förslagen. För det första skall den nuvarande negativa utvecklingen för de arbetshandikappade brytas. För det andra skall målen för de handikappades sysselsättning både kvantitativt och kvalitativt sättas väsentligt högre än hittills.

Första ledet i en politik för arbete åt arbetshandikappade måste vara att förhindra utslagningen från arbetsmarknaden. Som skall visas längre fram i betänkandet har de flesta av dem som söker arbetsvård lång arbetslivserfarenhet. De har alltså haft ett arbete som de av olika skäl inte längre kan ha kvar. Men det är nödvändigt att insatser för att förbättra anpassning och förhindra utslagning sätts in redan på ett tidigt stadium. Inte minst är detta väsentligt när det gäller personer med psykiska eller sociala problem, där svårigheterna att åstadkomma rehabilitering efter en lång arbetslöshet kan vara mycket stora.

Det räcker emellertid inte med att arbeta med de öppet arbetssökande arbetshandikappade. Ambitionen måste också vara att förbättra samhällets möjligheter att erbjuda arbete så att man kan få fram dold arbetslöshet bland de arbetshandikappade t. ex. bland de förtidspensionerade.

Det räcker inte heller att ställa kvantitativa mål för de arbetstillfällen som skall erbjudas de arbetshandikappade. Man måste också se över kvalitén på det arbete som bjuds ut. Detta gäller både på den reguljära arbetsmarknaden och när det gäller de arbetsuppgifter som finns inom den skyddade sektorn. Terapiarbeten av olika slag bör också granskas. Vad fyller olika arbetsuppgifter egentligen för funktion för samhället och för den arbetshandikappade?

1.4.3 *Yrkesinriktad rehabilitering*

Yrkesinriktad rehabilitering av olika slag ger idag ofta dåliga resultat i form av anställning. Detta beror ofta på att det i sista ledet saknas arbetstllfällen för dem som rehabiliteras. Det finns brister när det gäller kontakten med arbetslivet och den anställning som rehabiliteringen syftar till. Överhuvudtaget är samhällets resurser när det gäller rehabilitering i stor utsträckning koncentrerade på institutioner. Det finns skäl att överväga om inte mer av resurserna borde vara lättrörliga och kunna användas direkt i företagen. Idag avstannar rehabiliteringen ofta i och med att en arbetsplacering görs. Är detta en riktig uppläggning?

Finns inte rehabiliteringsbehovet kvar — ofta i kanske ökad utsträckning efter arbetsplaceringen? Hur fungerar kontakten mellan olika rehabiliteringsorgan idag? Och framför allt deras kontakt med företagen? Försäkringskassan betalar idag ut stora belopp när rehabiliteringen misslyckas, dvs. i form av förtidspensioner. Skulle sjukförsäkringsavgifterna kunna spela en större roll när det gäller att finansiera rehabiliteringsinsatser för arbetshandikappade? Vilken roll spelar de utdragna rehabiliteringstiderna och inte minst väntetiderna till olika rehabiliteringsinstanser? Var finns de svaga länkarna i rehabiliteringskedjan?

1.4.4 *Arbetsplatser för arbetshandikappade*

Huvudfrågan här är naturligtvis i vilken form man skall bereda de arbetshandikappade anställning. För närvarande tycks utvecklingen gå mot att fler och fler bereds anställning i olika former av skyddad eller halvskyddad sysselsättning. En av huvuduppgifterna är att diskutera hur man skall kunna öka antalet anställda på den reguljära arbetsmarknaden. Om detta är målet, vilka medel skall i så fall kunna användas? Är enda alternativet till nuvarande utveckling någon form av tvångslagstiftning, t. ex. typ kvotlagstiftning? Eller kan man lösa problemen via kombinationer av bidrag och avgifter för arbetsgivarna och ett utvecklat trepartssamarbete av anpassningsgruppernas form?

Det skyddade arbetet måste diskuteras både när det gäller vilka mål man skall ha för verksamheten, och den aktuella kostnadsutvecklingen.

1.4.5 *Resurser för anpassningsverksamheten*

Många anpassningsgrupper fungerar inte tillfredsställande. Detta har flera orsaker som bör diskuteras. En av huvuduppgifterna är att diskutera vilka resurser som krävs för att man skall få en fungerande anpassningsverksamhet. De nuvarande resurserna är helt otillfredsställande. Antalet anpassningsgrupper är för närvarande drygt 5 000. Detta skall ses i relation till antalet anställda inom arbetsförmedlingen. Man får då klart för sig att det inte är möjligt att med nuvarande resurser få detta att fungera.

Vilka resurser bör finnas för anpassningsgrupperna liksom för arbetsvården i sin helhet? Inte minst bör man i detta sammanhang diskutera hur mycket resurser som skall satsas på själva arbetsplaceringen i förhållande till resurserna i andra rehabiliteringsled.

Ett annat problem är hur man skall organisera insatserna så att de kräver så lite resurser som möjligt. Behovet av personella resurser i stort och organisationen av dem måste diskuteras. När man tar upp de ekonomiska resurserna är det också naturligt att diskutera hur finansieringen av hela arbetsvården skall ske. Det bör vara rimligt att försöka konstruera ett finansieringsystem som också verksamt bidrar till att höja motivationen för att göra insatser för de arbetshandikappade hos privata och offentliga arbetsgivare.

2 Utslagningen från arbetsmarknaden

- ☐ Andelen sysselsatta män har minskat under de senaste tio åren — framför allt bland de äldre — i de sysselsättningssvaga delarna av landet och storstadsområdena.
- ☐ Det finns ett klart samband mellan förtidspensionering och sysselsättningsmöjligheter i olika län och kommuner.
- ☐ Sverige har i förhållande till de övriga nordiska länderna en lägre andel förtidspensionerade.
- ☐ Att förhindra utslagning från arbetsplatser är i många fall det effektivaste sättet att förhindra utslagning från arbetsmarknaden.
- ☐ Anpassningsgrupperna bör leda arbetet med att förhindra utslagningen.
- ☐ Utslagningen representerar stora ekonomiska värden. Insatserna för att bekämpa den måste ställas i relation till detta.

2.1 Utvecklingstendenser

Vad menas med utslagning? Begreppet används ofta i mer allmän betydelse och täcker då flera händelseförlopp på arbetsmarknaden. I den vida meningen beskriver uttrycket en process som gör att en person inte kan behålla eller erhålla ett förvärvsarbete på den reguljära arbetsmarknaden. Begreppet har då definierats i anslutning till arbetshandikappbegreppet. (Berglind/Lindqvist). "De utslagna" blir med denna terminologi en synonym till "arbetshandikappade". Det kan emellertid ifrågasättas om det är meningsfullt att använda begreppet i denna vidsträckta betydelse. Utredningen har i kapitel 1 visat att det finns en mängd synonymer för "arbetshandikappade". Det kan därför vara rimligt att reservera begreppet "utslagning" till att gälla den process som gör att personer som *har haft* ett förvärvsarbete inte längre kan behålla det och inte heller erhålla ett nytt. I denna betydelse används begreppet här. Ett ytterligare skäl till en sådan avgränsning är också att utredningen i detta kapitel diskuterar *åtgärder* som kan sättas in för att *förhindra att redan anställda förlorar sin anställning.*

När man skall diskutera omfattningen av "utslagningen", och om den ökar eller minskar, är man hänvisad till indirekta källor. Statistiskt

material saknas som direkt kan belysa omfattningen av "utslagningen" i den betydelse uttrycket här har fått. I avsaknad av sådant statistiskt material måste man använda sig av statistiska mått som indirekt kan ge fingervisningar om utvecklingen av "utslagningen". Andelen sysselsatta, andelen förtidspensionerade, andelen socialhjälpstagare, tidigare arbetserfarenheter bland arbetsvårdssökande är exempel på statistiska uppgifter som kan vara till hjälp. Det bör emellertid framhållas att tolkningar måste göras med försiktighet. Alla förtidspensionärer är t. ex. inte utslagna i den ovan angivna meningen. Tolkningsmöjligheterna kommer närmare att diskuteras i respektive avsnitt.

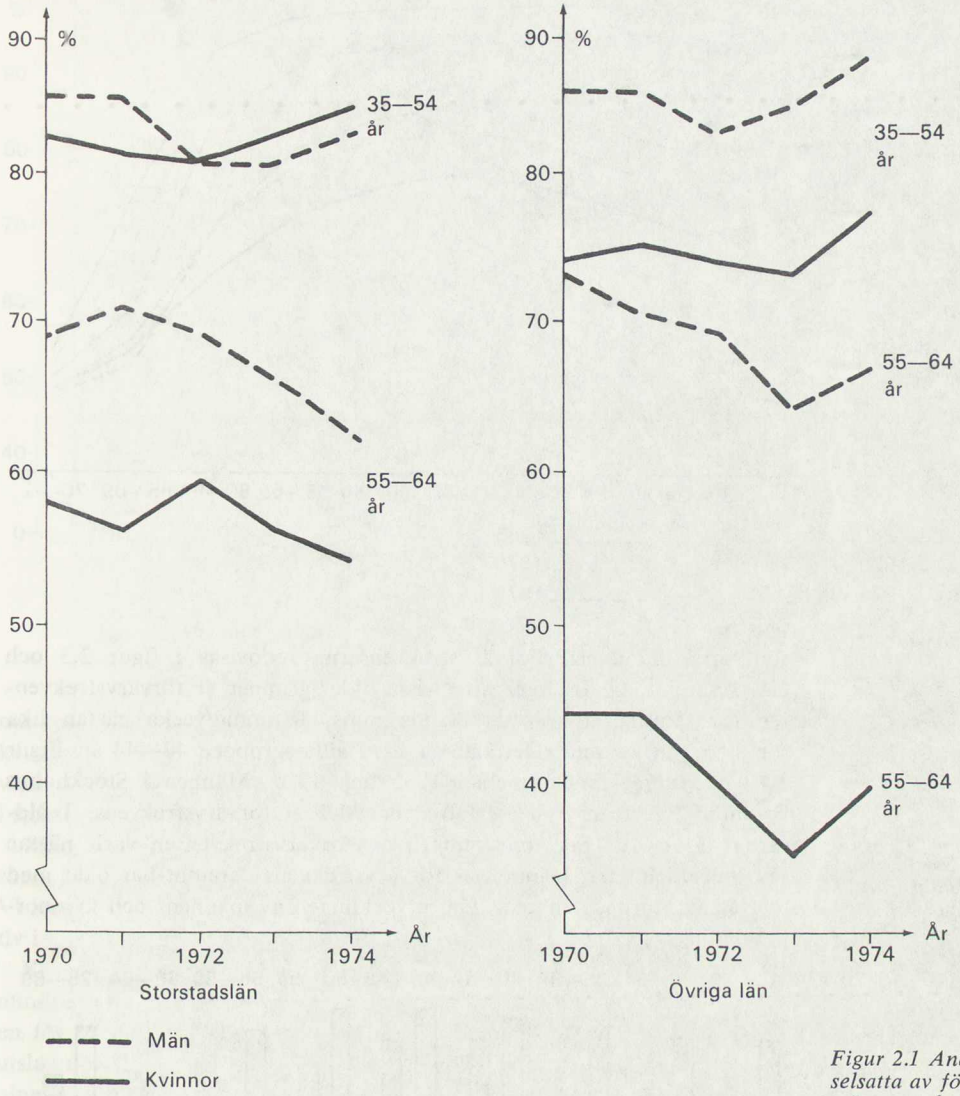
2.1.1 *Sysselsättningsutvecklingen*

Sverige har totalt sett haft en mycket bra sysselsättningsutveckling unde de senaste tio åren. Denna gynnsamma utveckling förklaras emellertid i huvudsak av att kvinnorna har ökat sin sysselsättningsgrad mycket kraftigt. För männens del har inte andelen sysselsatta ökat. Männen har tvärtom minskat sin sysselsättningsgrad mellan 1965 och 1975. Minskningen är mycket liten för männen i åldern 25—54 år medan den däremot är markant i åldrarna 55—64 år. Det finns alltså tecken som tyder på ökad utslagning från arbetsmarknaden av äldre arbetskraft.

I sysselsättningssvaga delar av landet har de äldre männen fått uppenbara sysselsättningsproblem. År 1965 var 94 % av männen i åldern 45—54 år sysselsatta i skogslänen enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) medan siffran 1975 hade reducerats till 91 %. I åldersgruppen 55—64 år var sysselsättningsgraden år 1965 83 % medan den 1975 hade reducerats till 74 %. Också i övriga län finns uppgifter som tyder på ökad utslagning bland äldre män. I åldersgruppen 45—54 år minskade sysselsättningsgraden i storstadslänen under tio-årsperioden från 96 % till 93 % och i åldersgruppen 55—64 år från 91 % till 83 %.

Redan i sysselsättningsutredningens första delbetänkande konstaterades att minskningen i förvärvsfrekvenserna har varit dramatiska för ej gifta, i synnerhet frånskilda män, och att detta särskilt har varit fallet i storstadsområdena. I Storstockholmsområdet minskade t. ex. förvärvsfrekvenserna för frånskilda män mellan 1965 och 1970 från 76 % till 69 % i åldrarna 35—44 år. Motsvarande andelar förvärvsarbetande bland kvinnorna uppgick till 85 respektive 81 %.

Folkräkningsuppgifterna är emellertid ganska osäkra i detta avseende. Sysselsättningsutredningen har därför också låtit specialbearbeta AKU och på det sättet fått uppgifter om förut gifta män och kvinnor fördelade på storstadslän och övriga län. Resultaten av bearbetningen redovisas i figur 2.1. Av figuren framgår att förut gifta kvinnor i åldern 35—54 år i storstadslänen 1974 hade högre förvärvsfrekvens än de förut gifta männen. Sysselsättningsutredningen har också låtit göra bearbetningar av AKU-materialet för 1975 och 1976. Dessa uppgifter har emellertid visat sig vara omöjliga att använda p. g. a. det starkt ökade bortfallet dessa år. En väsentlig förklaring till detta tycks vara att SCB inte kan använda sig av indirekta intervjuer i samma utsträckning som tidigare, därför har man fått ett mycket stort bortfall — troligen i stor

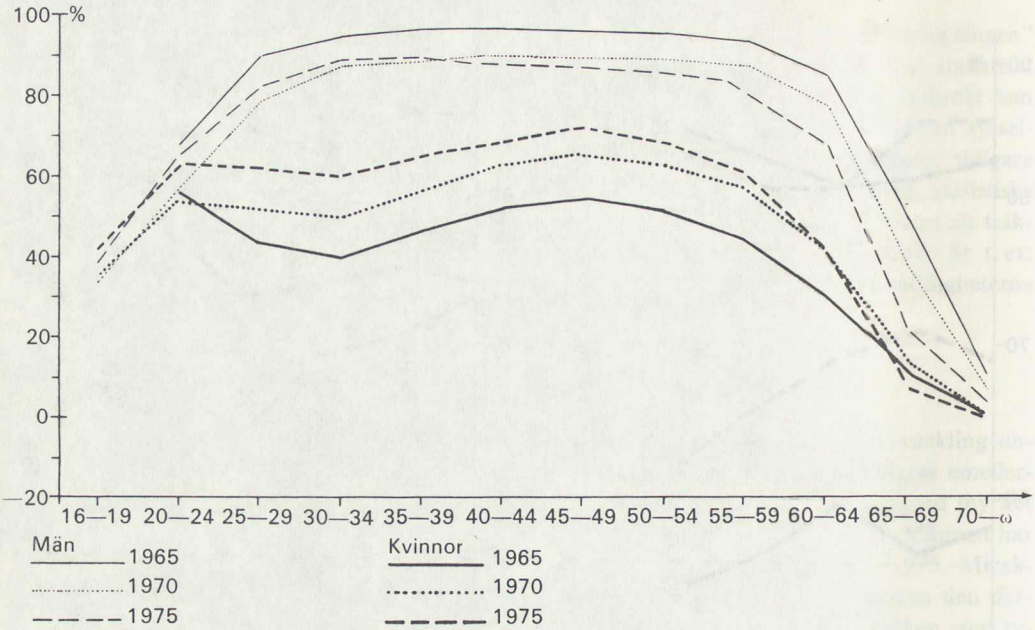


Figur 2.1 Andel sysselsatta av förut gifta män resp. kvinnor i åldersgrupperna 33—54 och 55—64 år uppdelade på storstadslän och övriga län.

utsträckning bland de här aktuella icke förvärvsarbetande männen.

Uppgifter från folkräkningen 1975 föreligger nu preliminärt. Utvecklingen i Stockholms län redovisas i figur 2.2. Den sjunkande förvärvsfrekvensen bland män framgår tydligt. Utvecklingen för männen har sin motsvarighet i de båda övriga storstadsområdena. I Göteborgs och Bohus län är andelen förvärvsarbetande i åldern 55—64 år cirka 5 procentenheter lägre än i Stockholms län och Malmöhus län.

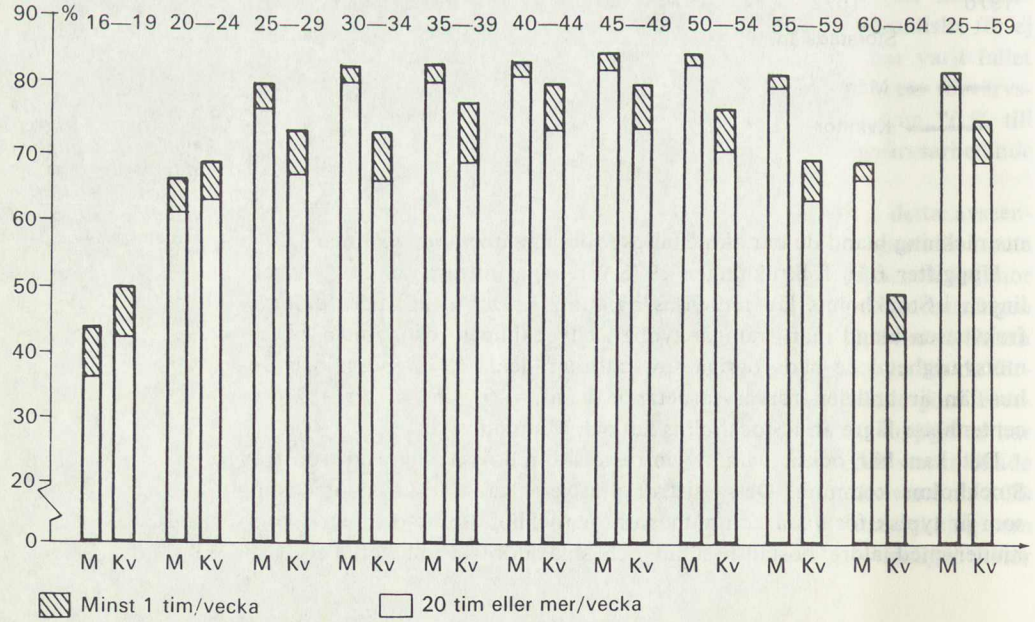
Det kan här också vara av intresse att redovisa några siffror från Stockholms kommun. Dessa siffror illustrerar dramatiskt en utveckling som är typisk för vissa kommuner i Storstockholmsområdet. (Dels kommuner med äldre bostadsbestånd och små äldre lägenheter, dels vissa

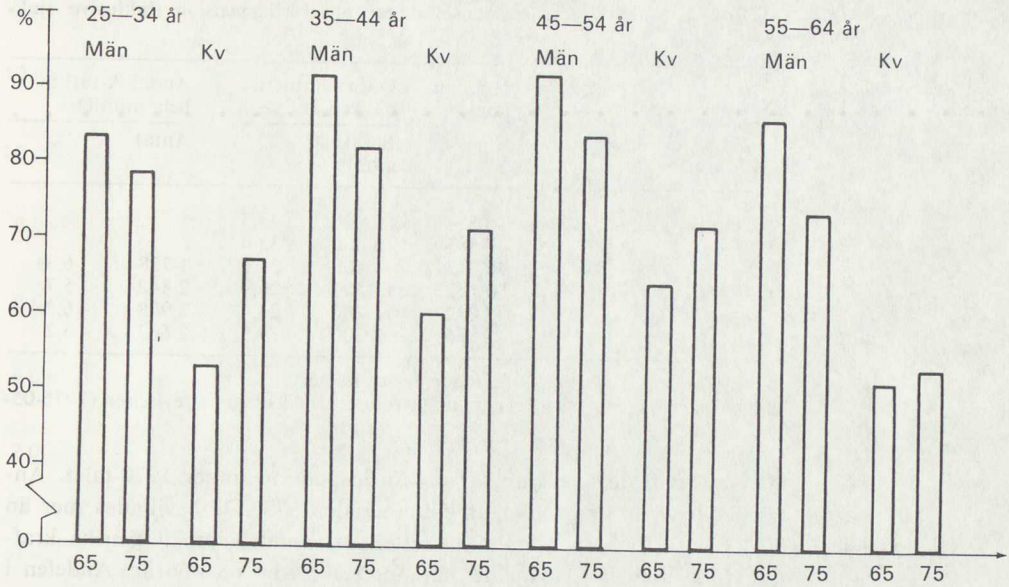


Figur 2.2 Förvärvsfrekvenser i Stockholms län 1965, 1970 och 1975 (FoB).

söderortskommuner.) Förvärvsfrekvenserna redovisas i figur 2.3 och 2.4. Av figur 2.3 framgår att i vissa åldersgrupper är förvärvsfrekvensen för samtliga förvärvsarbetande minst 1 timme/vecka nästan lika för män och kvinnor. Det gäller t. ex. i åldersgruppen 40—44 år. Figur 2.4 visar utvecklingen mellan 1965 och 1975. Männen i Stockholms kommun ligger nu i inget fall över 90 % i förvärvsfrekvens. I åldrarna 45—54 år har minskningen av förvärvsfrekvensen varit nästan sex procentenheter, kvinnornas förvärvsfrekvens däremot har ökat med mer än åtta procentenheter. Om utvecklingen av männens och kvinnor-

Figur 2.3 Förvärvsfrekvens i Stockholms kommun enligt FoB 75 för män och kvinnor, 16—64 år.





Figur 2.4 Förvärvsfrekvenser för män och kvinnor i olika åldersgrupper i Stockholms kommun enligt FoB 1965 och 1975, 20 timmar eller mer/vecka.

nas sysselsättningsgrad fortsätter som under perioden 1970 till 1975 blir kvinnornas förvärvsfrekvens högre än männens i slutet av 1970-talet i vissa åldersgrupper. Det bör emellertid samtidigt påpekas att kvinnorna i större utsträckning arbetar deltid.

Männens sysselsättningsgrad sviktar alltså också i storstadsområdena. Man kan befara att det finns allvarliga sociala problem i bakgrunden. Vi har använt Stockholm som exempel, men utvecklingen är lika negativ i Göteborg och Malmö.

Kvinnornas sysselsättning har ökat i alla åldersgrupper, dock något mindre kraftigt bland de äldre. Den, totalt sett, gynnsamma utvecklingen för kvinnorna utesluter inte att det också bland dem finns liknande utslagning av redan sysselsatta på arbetsmarknaden. En sådan utslagning är tvärtom trolig.

De här antydda tendenserna i sysselsättningsstatistiken ger skäl att närmare försöka diskutera vilka faktorer som kan ligga bakom utvecklingen. Ett sätt är att mer ingående studera på vilket sätt de personer som inte arbetar får sin försörjning. Detta för att få en bild av varför de inte förvärvsarbetar. Förtidspensioner, socialhjälp och sjukskrivning är de alternativ som ligger närmast till hands.

2.1.2 *Förtidspensionering*

Spegelbilden av sysselsättningsutvecklingen för män finns i statistiken över förtidspensionerade. I kapitel 1 har redan redovisats den totala utvecklingen av förtidspensioneringen i absoluta tal och relaterat till folkmängden i olika åldersgrupper mellan 16 och 64 år. Tabell 2.1 visar an-

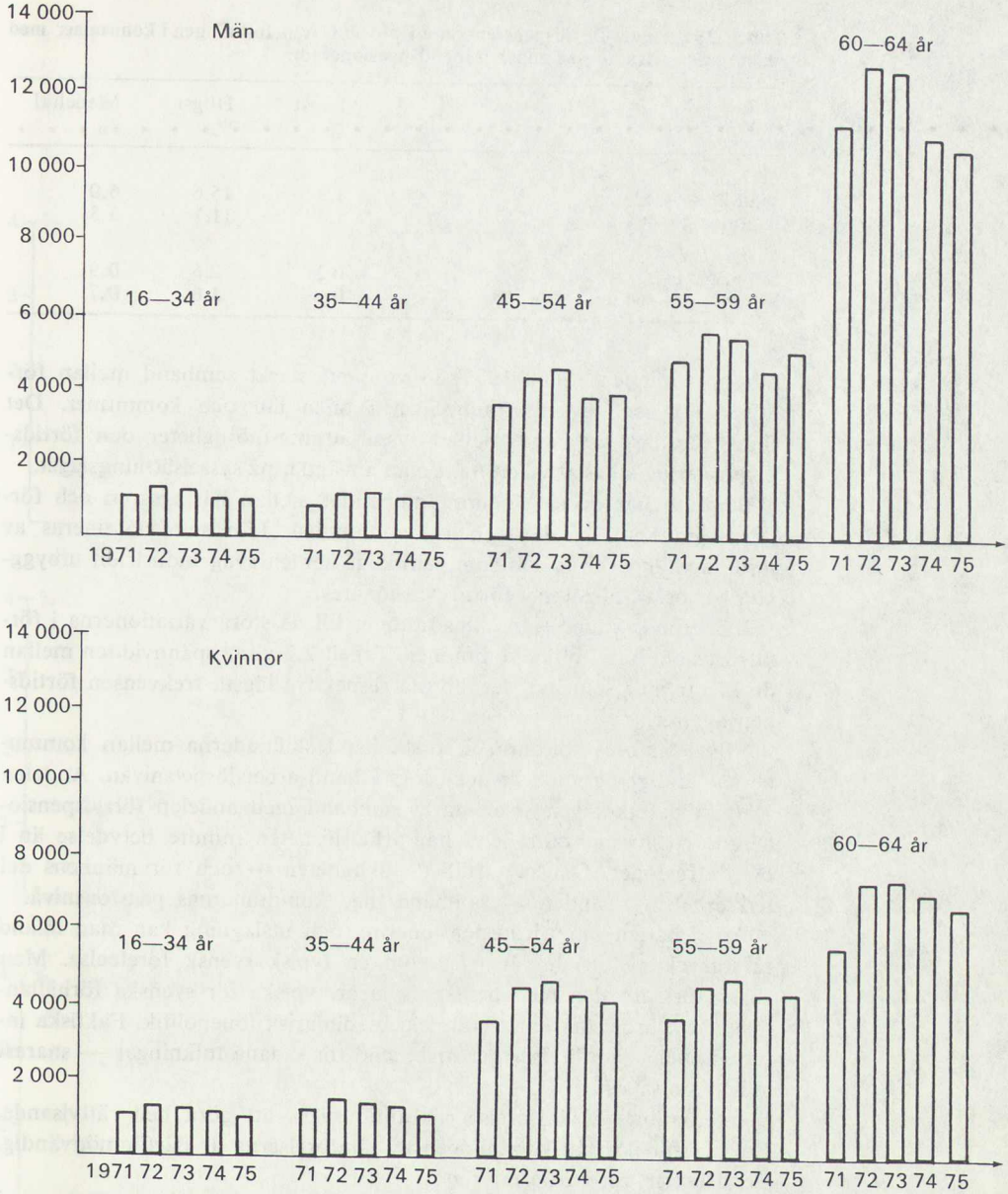
Tabell 2: 1 Antal nybeviljade ansökningar om förtidspension (inklusive sjukbidrag)

År	Hela antalet	Därav i åldern 63—66 år		Andel A-fall av hela antalet	
		Beräknat antal	%	Antal	%
1970 (juli—dec)	16 234	5 400	33,3	.	.
1971	47 585	15 400	32,4	.	.
1972	46 913	13 400	28,6	1 728	6,3[a]
1973	50 162	13 500	26,9	2 842	5,7
1974	47 882	11 200	23,4	2 978	6,2
1975	42 896	8 300	19,3	2 667	6,2

[a] Uppgiften om A-fall år 1972 avser andra halvåret.
Källa: Riksförsäkringsverkets remissyttrande till riksdagens revisorer (1976-05-04).

talet nybeviljade ansökningar om förtidspension under 1970-talet. Antalet nybeviljade ansökningar kulminerade 1973. Då beviljades mer än 50 000 nya förtidspensioner. Därefter har antalet sjunkit ganska kraftigt. Minskningen är särskilt markant i åldrarna 63—66 år. Andelen i dessa åldrar av det totala antalet förtidspensionerade har också sjunkit. En förklaring till detta kan finnas i den särskilda tilläggspensionen mellan 65 och 66 år som — efter uppgörelse mellan LO och SAF — successivt infördes under dessa år. Nedgången i antalet nybeviljade förtidspensioner kan emellertid inte förklaras endast av denna faktor. Också i åldrarna 16—64 år har, som framgår av figur 2.5, skett en minskning av antalet nybeviljade förtidspensioner för männen 1974 och 1975. Om man ser till utvecklingen under 1970-talet tycks förtidspensioneringen ha ett klart samband med konjunktursituationen. Det kärvare läget på arbetsmarknaden 1972 och 1973 tycks återspeglas i ett högre antal nybeviljade förtidspensioner. Förbättringen i arbetsmarknadsläget 1974 och 1975 kan på samma sätt spåras. Minskningen kan under dessa år också vara resultat av en påverkan från trygghetslagstiftningen som har medfört att flera utslagningshotade personer lyckats behålla sin anställning. Uppgifter från 1977 tyder emellertid på en ny ökning av förtidspensioneringen.

SCB har i sin intervjuundersökning om svenska folkets levnadsförhållanden också frågat om förekomsten av förtidspensionering. Härifrån kan man få uppgifter om andelen förtidspensionerade efter kön, ålder och civilstånd. Undersökningen visar att bland personer i åldern 45—64 år utan barn under 18 år var 9,1 % av de sammanboende och 20,7 % av de ensamstående förtidspensionerade. Bland de ensamstående männen var nära 25 % i åldern 45—64 år förtidspensionerade mot 17 % av kvinnorna. Undersökningen visar också variationen mellan olika regioner bland förtidspensionerade i åldern 16—66 år. I Stockholmsregionen var 3,4 % förtidspensionerade medan motsvarande siffra i norra glesbygden var 8,1 %. I Stockholmsregionen finns dock stora variationer mellan kommunerna. Kommuner med låg sysselsättningsgrad bland männen har också hög andel förtidspensionerade — i första hand vissa av de södra förortskommunerna. Det gäller dock också Stock-



Figur 2.5 Antalet nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag år 1971, 1972, 1973, 1974 och 1975.

holms kommun där andelen förtidspensionerade män 1974 uppgick till 6 % i åldern 50—54 år, 10 % i åldern 55—59 år och 19 % i åldern 60—64 år. De stora skillnaderna hänger troligen nära samman med bostadssegregationen och de stora skillnader i den sociala sammansättningen som finns mellan kommunerna.

En undersökning av Hans Berglind: "Förtidspension eller arbete? En studie av utveckling och regionala variationer. Rapport till sysselsätt-

Tabell 2: 2 Andel förtidspensionerade i procent av befolkningen i kommuner med lägsta respektive högsta andelen förtidspensionerade

	Lägst %	Högst %	Medeltal %
Beståndet			
Män 25—64 år	1,3	15,6	6,0
Kvinnor 25—64 år	1,3	11,1	5,3
Nybeviljade			
Män 25—64 år	0,2	2,6	0,9
Kvinnor 25—64 år	0	1,6	0,7

ningsutredningen" SOU 1977: 88 visar ett starkt samband mellan förtidspension och sysselsättningsläget i olika län och kommuner. Det finns ett klart samband mellan sysselsättningsmöjligheter och förtidspensionering, oavsett vilket mått man använder på sysselsättningsläget.

Berglind har också studerat sambandet mellan näringsgren och förtidspensionering på läns- och kommunnivå. Län som domineras av jord- och skogsbruk och som samtidigt har en svag industriell utbyggnad har också hög andel förtidspensionärer.

I Berglinds studie finns illustrationer till de stora variationerna i förtidspensionering i olika kommuner. Tabell 2.2 visar spännvidden mellan de kommuner som har den högsta respektive lägsta frekvensen förtidspensionärer.

Vilka faktorer förklarar i första hand skillnaderna mellan kommunerna? Enligt Berglind är det i första hand arbetslöshetsnivån. Andelen ogifta i befolkningen visar starkt samband med andelen förtidspensionerade. I storstadsområdena har arbetslösheten mindre betydelse än i övriga regioner. Där har istället sjukligheten — och för männens del nykterhetsingripanden — samband med kommunernas pensionsnivå.

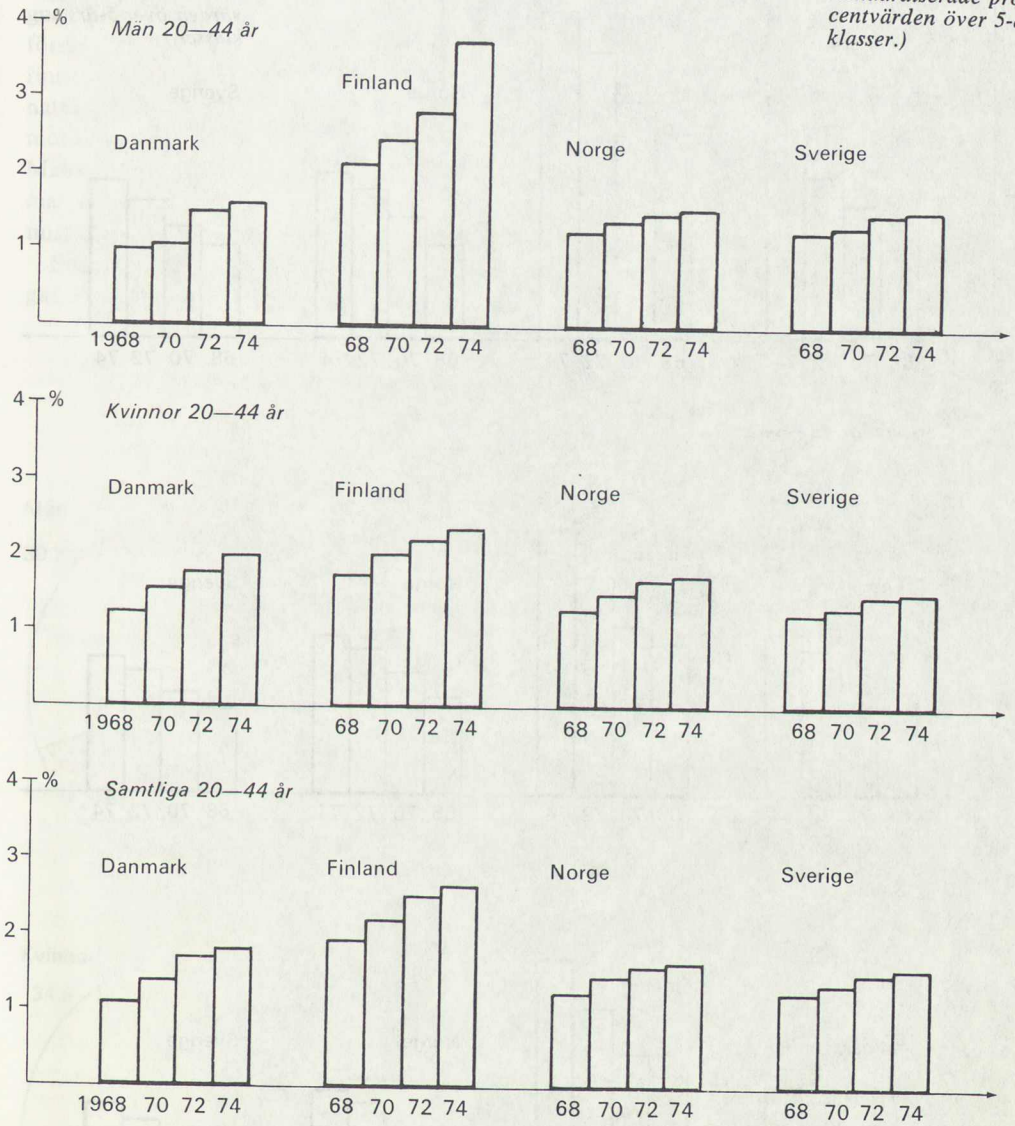
Av debatten om förtidspensionering och utslagning kan man ibland få intryck av att det är fråga om en typisk svensk företeelse. Man söker förklara den med orsaker som är typiska för svenska förhållanden, t. ex. arbetsmarknadspolitik och solidarisk lönepolitik. Faktiska internationella jämförelser ger inget stöd för sådana tolkningar — snarast gäller motsatsen.

Internationella jämförelser är alltid svåra att göra helt rättvisande. En viss försiktighet i tolkningen av jämförelserna är därför nödvändig. Tendenserna är emellertid klara.

Hans Olsson-Frick vid sociologiska institutionen i Stockholm har samlat in internationellt jämförelsematerial. Materialet har redovisats i SOU 1977: 88. Där framgår att det är fråga om en internationell utveckling mot ökad förtidspensionering.

Hans Berglind har gjort en nordisk jämförelse som presenteras i figurerna 2.6 och 2.7. Av figurerna kan man utläsa att Sverige ligger i botten, inte i toppen, när det gäller andelen förtidspensionerade. Förklaringarna kan inte vara att Sverige har hårdare regler för bedömningar. Forskarna anser inte heller att förklaringarna kan finnas i skillnader i sjukdomarnas omfattning i länderna. I stället får orsakerna sökas i samma variabler som förklarar de regionala variationerna i Sve-

Figur 2.6 Andel förtidspensionerade i de nordiska länderna 1968—1974. (Åldersstandardiserade procentvärden över 5-årsklasser.)



Anmärkning. Avser andelen förtidspensionerade i procent av befolkningen (försäkrade) i motsvarande kategori, enligt följande:

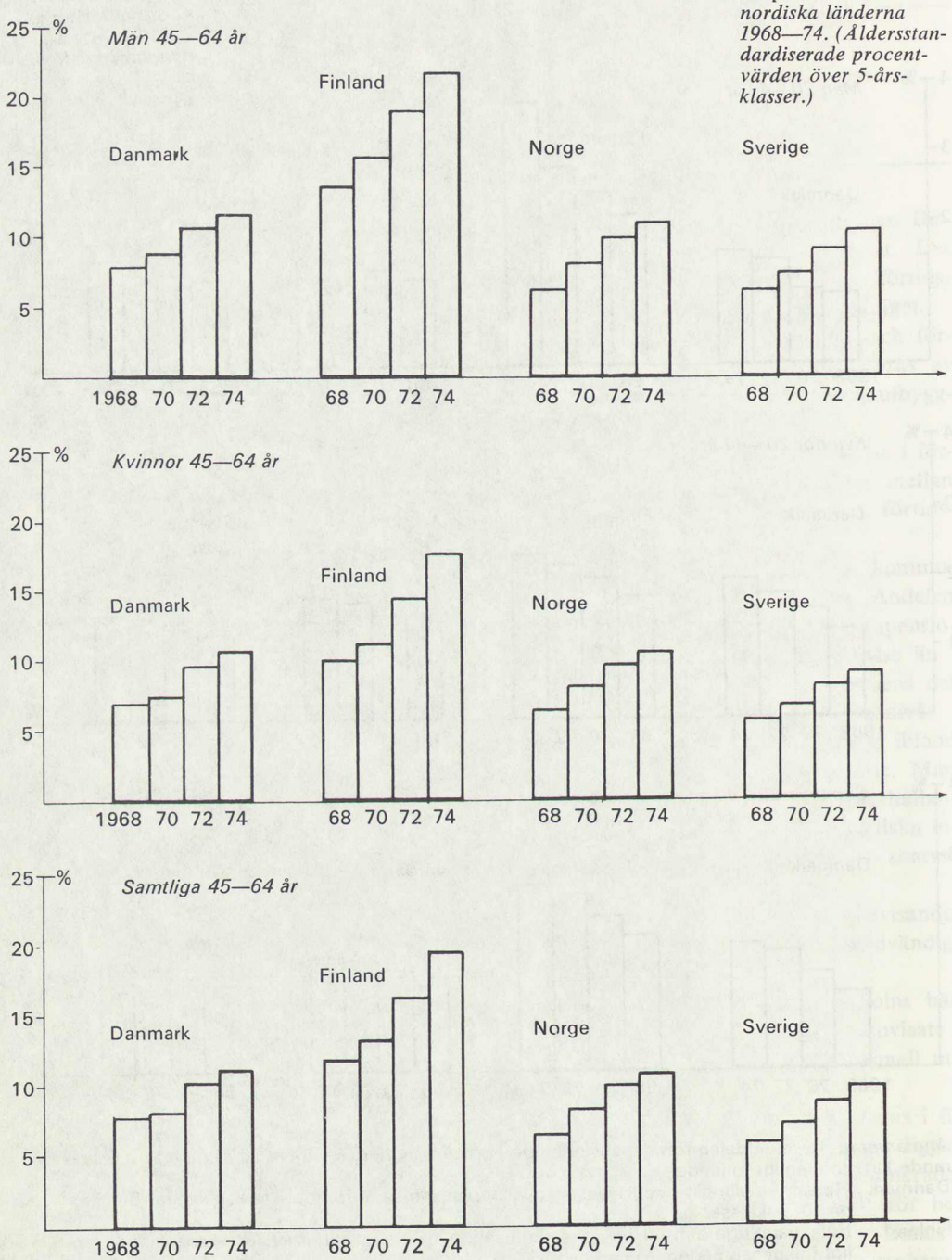
Danmark: Højeste, mellemste och laveste invalidepension samt førtidige folkepension. Beräknat på 10-årsklasser.

Finland: Hela, varaktiga och tidsbegränsade invalidpensioner samt arbetslöshetspensioner (enligt folkpensioneringen)

Norge: Hela och partiella uføre pensioner.

Sverige: Hela och partiella förtidspensioner inkl sjukbidrag.

Figur 2.7 Andel förtidspensionerade i de nordiska länderna 1968—74. (Åldersstandardiserade procentvärden över 5-årsklasser.)

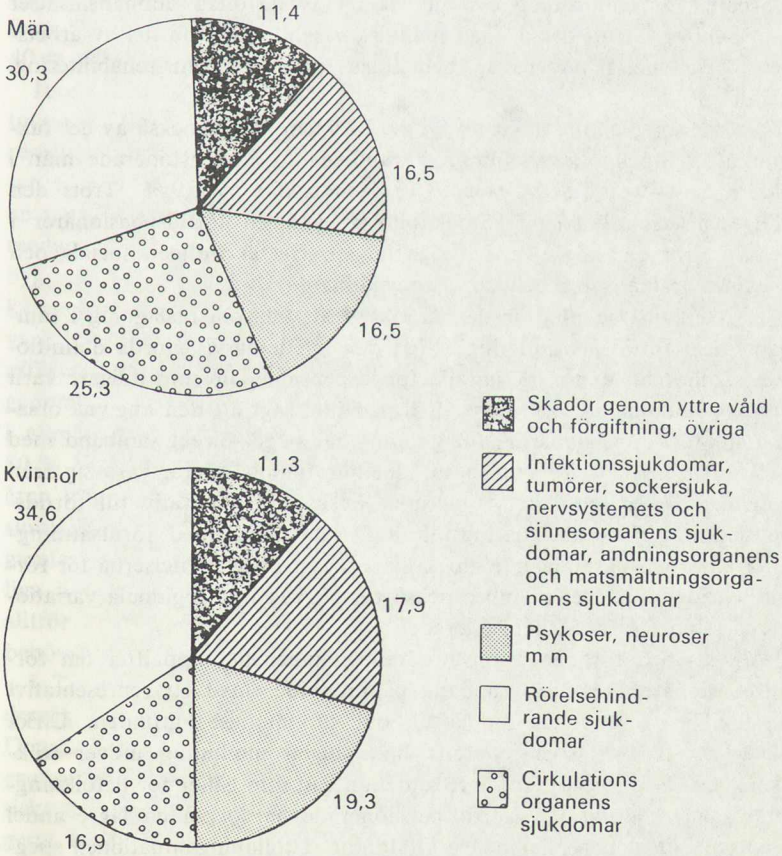


Anmärkning; Se anm till figur 2.6
För Danmark avses åldrarna 45—66 år beräknat på 10-årsklasser.

rige. Dåligt sysselsättningsläge, stor arbetslöshet, stort inslag av jord- och skogsbruk tycks leda till stor andel förtidspensionerade. Slutligen kan väl också den väl utbyggda arbetsmarknadspolitiken i Sverige vara en väsentlig förklaring till den lägre andelen förtidspensionerade.

Förtidspensionärerna kan också delas upp på diagnosgrupper. Dessa diagnosgrupper redovisas under vissa huvudrubriker i figur 2.8. Diagnosstatistiken måste tolkas med stor försiktighet. Den utgår för det första från en huvuddiagnos, vilket alltså kan innebära att det också finns andra sjukdomstillstånd med i bilden. Det kan ofta vara kombinationen av flera sjukdomar eller sjukdom och andra arbetshinder som motiverar förtidspensioneringen. Ett exempel finns i en studie från Malmö som visar sambanden mellan diagnoser som gäller ryggsjukdomar och alkoholism. Alkoholism har för övrigt först fr. o. m. den 1 januari 1977 godtagits som diagnos som berättigar till förtidspension.

Som framgår av figuren är de rörelsehindrande sjukdomarna vanligas. Av dessa är ryggbesvär i sin tur dominerande.



Figur 2.8 Nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag år 1974 för män resp. kvinnor, 16—66 år, uppdelade på diagnosgrupper. I procent av samtliga under året beviljade.

De står för mer än en tredjedel av samtliga diagnoser. Därefter följer cirkulationsorganens sjukdomar med ungefär en fjärdedel, psykoser, neuroser m. m. av olika slag med knappt en fjärdedel. Skillnaden mellan män och kvinnor är störst när det gäller cirkulationsorganens sjukdomar. Denna pensioneringsdiagnos är betydligt vanligare för männen.

Diagnosgrupperna varierar mycket starkt med ålder. Enligt vissa beräkningar skulle t. ex. i åldrarna 15—35 år ända upp till 10 000 personer vara förtidspensionerade på grund av "psykoser, neuroser m. m.". 42 % av beviljade förtidspensioner i åldersgruppen hade 1975 denna diagnosgrund. Inom ramen för forskningsprojektet "De förtidspensionerades situation", som bedrivs i samarbete mellan sociologiska institutionen, Stockholms universitet och Statens Arbetsklinik, har på initiativ av Statens handikappråd en studie av denna grupp påbörjats. I en förundersökning i Stockholms kommun kartläggs förekomsten av rehabiliteringsbehov hos dessa unga förtidspensionärer. Fem huvudaspekter behandlas: arbete, hälsa, utbildning, vård och sociala relationer.

För en del i gruppen krävs omfattande rehabiliteringsinsatser i vid bemärkelse; t. ex. upphörande av olika missbruksformer, utbildningsinsatser, övergång till en icke-kriminell tillvaro och rehabilitering av hälsan. Rehabilitering till arbetslivet innebär i många fall snarare habilitering eftersom dessa personer i ringa eller ingen utsträckning varit i arbete. En samordning och utveckling av de olika samhällsinsatser som behövs för att dessa unga människor skall kunna få del av arbets- och övrig social gemenskap behandlas i avsnittet om rehabilitering, kapitel 3.

Att vi håller på att få en ny typ av problem antyds också av det faktum att i Stockholms kommun är andelen förtidspensionerade män i åldern 25—49 år 2,4 % mot ett riksgenomsnitt på 1,9 %. Trots den bättre arbetsmarknaden i Stockholm är andelen förtidspensionärer i dessa åldrar där högre än i övriga landet. Det är troligen sociala och psykiska problem som orsakar denna skillnad.

I vilken utsträckning är det då riktigt att tala om utslagning i samband med förtidspensionering? Med den inledningsvis gjorda definitionen skulle man kunna räkna alla förtidspensionerade som tidigare varit yrkesverksamma som utslagna. Därmed inte sagt att den angivna orsaken till förtidspensionering (diagnosen) har något direkt samband med det tidigare yrket. Inte heller att det har funnits några, vare sig från individens eller samhällets synpunkt, önskvärda alternativ till förtidspensionering vid pensioneringstillfället. Sambandet med förutsättningarna på arbetsmarknaden är dock klart utsagt i bestämmelserna för förtidspensionering. Det kommer också till uttryck i de regionala variationerna i andelen förtidspensionerade.

Ålders- och förtidspensionsutredningen innehåller uppgifter om förtidspensionärer som är grundade på intervjuer med ett representativt urval. Här finns bl. a. uppgifter om utbildningsbakgrunden. Cirka 80 % av de förtidspensionerade hade ingen utbildning utöver folkskola. Det är en betydligt högre andel än vad som gäller för befolkningen i samma åldrar. De förtidspensionerade har också en lägre andel med studentexamen eller högre utbildning. Utbildningssituationen speg-

Tabell 2: 3 Antal år i förvärvsarbete bland förtidspensionerade. Procent

Ålder	Aldrig haft förvärvsarbete	0,1—2 år	3—5 år	6—10 år	11—39 år	40— år	Vet ej Ej svar	Summa
16—24	84	7	6	3	—	—	—	100
25—44	39	7	15	12	23	—	3	100
45—54	17	1	6	8	62	2	3	100
55—64	8	1	1	5	46	36	4	100
Samtliga	16	2	4	7	45	24	3	100

Källa: Pensionär -75.

las också i det förhållandet att förtidspensionärer i större utsträckning har sysselsättningsbakgrund i yrken med små eller inga utbildningskrav.

Bland dem som tidigare haft förvärvsarbete dominerar produktions- och distributionsanställda i yrken med inga utbildningskrav eller utbildningskrav på högst 2 år (59 %). Produktions- och distributionsanställda i yrken med utbildningskrav över 2 år utgjorde 16 %, kontorsanställda, tekniker m. fl. 13 % och lantbrukare 7 %.

Också tidigare yrkesverksamhet redovisas i ålders- och förtidspensionsutredningen. I tabell 2.3 framgår att andelen som inte har haft förvärvsarbete uppgår till drygt 15 %. Bortsett från denna grupp har över 80 % varit yrkesverksamma mer än 10 år och 30 % har arbetat 40 år eller mer.

Inom ramen för det s. k. Tierps-projektet har socialmedicinska institutionen i Uppsala undersökt samtliga förtidspensionärer i Tierp. Vissa resultat från denna undersökning är av intresse även om man med hänsyn till urvalet måste vara försiktig med generella slutsatser. 36 % av de förtidspensionerade männen hade arbetat inom jord- och skogsbruk medan 18 % hade arbetat inom industrin. 13 % hade arbetat som byggnads- eller vägarbetare och 8 % som chaufförer eller åkare. Bland kvinnorna hade mer än hälften varit hemmafruar. Cirka 15 % hade varit hemvårdare och övriga fördelade sig på i huvudsak industriarbete, affärsanställda, lokalvårdare. De förtidspensionerade kunde så gott som genomgående räknas till låginkomsttagare. Förtidspensioneringen hade i allmänhet föregåtts av mycket långa sjukskrivningsperioder. Nästan 80 % hade varit sjukskrivna mer än 200 dagar under de närmaste fem åren före pensioneringen. 27 % av de pensionerade bedömdes vid pensioneringen ha så klara funktionsinskränkningar att de inte klarade sitt gamla arbete. De ansågs kunna klara vissa lättare arbeten. Nästan samtliga övriga bedömdes inte kunna arbeta, men klara sig hemma utan alltför mycket hjälp. Drygt 5 % bedömdes som klart invalidiserade och behövde mer beständig hjälp också hemma.

I Tierps-rapporten konstaterades att förtidspensioneringen i den undersökta gruppen följt på lång tids sjukdom och nedsatt arbetsförmåga. Den hade därför ofta med fördel kunnat komma tidigare. En betydande grupp har också enligt egen utsago förbättrat sin hälsa och ökat sin fysiska och sociala aktivitet efter pensioneringen. En liten grupp har reagerat negativt med nedstämdhet och mindervärdeskänsla. I rapporten

Tabell 2: 4 Subjektivt angiven hälsostatus — ''Hur bedömer Ni Ert allmänna hälsotillstånd i förhållande till andra i Er egen ålder?'' Procent

Ålder	Bättre	Sämre	Ungefär likadant
16—24	7,9	38,2	53,9
25—44	4,7	68,0	27,3
45—54	1,3	79,3	19,4
55—64	6,5	68,8	24,7
Samtliga	5,2	70,0	24,8

Källa: Pensionär -75

sammanfattas slutsatserna så här: ''Förtidspensionering kan ses som ett uttryck för utslagning från arbetslivet. Den egentliga utslagningen avgjordes dock långt tidigare. Vad som skulle kunnat hindra en del av förtidspensioneringarna är ett tidigt arbetsbyte eller förändring av arbetsmiljön snarare än rehabiliteringsförsök i samband med pensionsutredningen.''

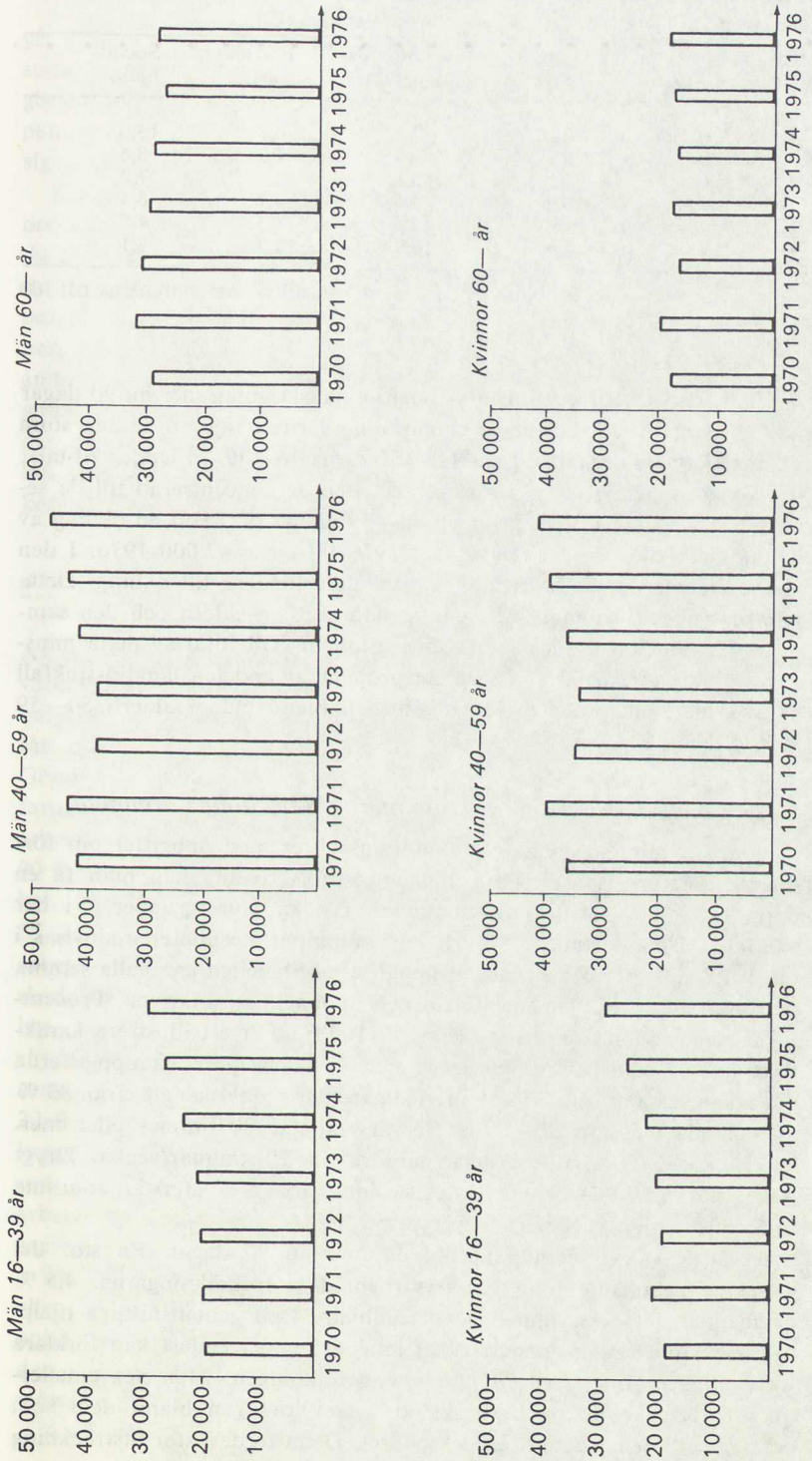
I den tidigare refererade pensionärsundersökningen har man också frågat förtidspensionärerna om hur de själva bedömer sitt hälsotillstånd. Resultaten redovisas i tabell 2.4. Det är värt att notera att inte mindre än 30 % bedömer att de har ungefär likadant eller bättre hälsotillstånd än andra i sin egen ålder. Inte minst bedömningen i de yngre åldrarna är anmärkningsvärd.

2.1.3 *Socialhjälp*

Minskningen av förvärsfrekvenserna, särskilt för medelålders män, kan inte helt förklaras med ökad förtidspensionering. Socialhjälpsstatistiken kan också ge vissa ledtrådar när det gäller att förklara tendenserna till ökad utslagning från arbetsmarknaden. Antalet ensamstående män med socialhjälp har ökat från 45 000 1966 till 81 000 1975, dvs. en ökning med 80 %. 1966 utgjorde de ensamstående männen utan barn 27 % av samtliga hjälpfall. 1975 hade de ökat till 37 %. I storstadsområdena är de ensamstående männens andel av hjälpfallen inom socialvården ännu större. 1975 uppbar drygt 15 000 ensamstående män socialhjälp i Stockholms kommun, vilket var 51 % av hela antalet hjälpfall. Andelen ensamstående män bland socialhjälpstagarna i Stockholm har ökat från 46 % 1971. Problemen tycks också gå längre ner i åldrarna. Enligt uppgifter från Stockholms kommun dominerar inte längre 50-åringarna bland de hemlösa männen utan 30-åringar med dålig skolutbildning.

2.1.4 *Långtidssjukskrivning*

Med hjälp av socialhjälpsstatistik kan man alltså få en uppfattning om i vilken utsträckning personer som inte förvärvsarbetar får sin försörjning genom socialhjälp. Till detta kan fogas uppgifter om långtidssjukskrivning mer än 90 dagar. Denna spelar en förhållandevis stor roll för att förklara försörjningssituationen i vissa åldersgrupper.



Figur 2.9 Beräknat antal under året avslutade sjukfall av längd 90 dagar eller mer 1970—1976.

Tabell 2: 5 Försörjningssituationen för män i Stockholms kommun 1975. Procent av befolkningen i respektive åldersgrupp.[a]

Ålder	Folkräkningen 1975			Andra statistikkällor		
	Förv.arb. 20—w tim	Förv.arb. 1—19 tim	Uppgift saknas	Långtids-sjukskrivn	Förtids-pens	Social-hjälp[b]
16—19	36,2	7,0	4,0	0,5	0,8	13,0
20—29	69,8	4,0	6,5	1,8	1,2	8,6
30—39	81,3	2,0	8,5	3,1	2,0	7,0
40—49	83,3	1,5	6,5	4,6	4,1	6,4
50—59	82,8	1,4	4,1	5,4	8,3	4,5
60—64	67,3	2,2	3,4	10,9	19,3	3,1

[a] OBS! En person kan samtidigt registreras i flera kolumner. Tabellen kan alltså *inte* summeras till 100 procent.
[b] Åldersfördelningen är delvis skattad.

Figur 2.9 visar utvecklingen av långtidssjukskrivning mer än 90 dagar 1970 t. o. m. 1976. Det mest anmärkningsvärda i figuren är den stora ökningen av antalet långtidssjukfall i åldrarna 16—39 år. Under 70-talet har ökningen varit drygt 50-procentig. Den är koncentrerad till de senaste åren. Också i åldersgruppen 40—59 år har det skett en ökning av långtidssjukfallen från cirka 42 000 1970 till cirka 47 000 1976. I den äldsta åldersgruppen finns inte motsvarande tendens till ökning. Detta hänger troligen samman med den sänkta pensionsåldern och den samtidigt ökande förtidspensioneringen i gruppen. Till följd av detta minskar sjukskrivningarna. I vissa åldersgrupper är andelen långtidssjukfall ganska markant. Andelen långtidssjukfall bland män i åldern 50—59 år är cirka 6 %.

2.1.5 *Försörjningssituationen för män i Stockholms kommun*

Genom att sammanställa folkräkningsuppgifter med uppgifter om förtidspensionering, socialhjälp och långtidssjukskrivning kan man få en uppfattning om försörjningssituationen i olika åldersgrupper. Vi har valt att närmare studera Stockholms kommun. Resultaten redovisas i tabell 2.5. Det bör observeras att uppgifterna i tabellen kan gälla samma personer som t. ex. får socialhjälp och är långtidssjukskrivna. Procenttalen låter sig alltså inte summeras till 100 %. För att illustrera karaktären på de statistiska uppgifterna kan vi se närmare på uppgifterna om männen i åldrarna 50—59 år. Tidigare har redovisats att cirka 83 % av männen i åldern 50—59 år förvärvsarbetar 20 timmar eller mer. Ytterligare 1 % förvärvsarbetar mindre än 20 timmar/vecka. Drygt 8 % i åldern 50—59 år har förtidspension. Cirka 8 % återstår, som inte är förtidspensionerade eller förvärvsarbetande.

Drygt 5 % var långtidssjukskrivna mer än 90 dagar. En stor del av dessa ingår inte i de förvärvsarbetande i folkräkningarna. 4,5 % av männen i åldersgruppen har socialhjälp. Den genomsnittliga hjälptiden är cirka fyra månader, vilket innebär att det endast kan förklara försörjningen för ytterligare 2 % av befolkningen. Man vet emellertid att folkräkningarna underskattar sysselsättningen bland dem som arbetar deltid eller endast en del av året. Detta torde i stor utsträckning

gälla för den här gruppen, som har ganska lös anknytning till arbetsmarknaden.

Underskattningen kan enligt de bedömningar som gjorts av SCB uppgå till 3—4 % av befolkningen. Det innebär i sin tur att en rimlig summering av männens försörjningsförhållanden i 50—59-årsåldern kan göras: 83 % förvärvsarbetade mer än 20 timmar och 8 % var förtidspensionerade. Resten — cirka 9 % — var sjukskrivna, eller försörjde sig genom socialhjälp, kombinerat med arbete under del av året.

Tillsammans ger de olika statistiska uppgifterna klara fingervisningar om var utslagningen äger rum och vilka som berörs. Det är frågan om de äldre männen och också i stor utsträckning äldre kvinnor i hela landet. Antalsmässigt är dessa de klart dominerande grupperna. Det tycks också finnas en tendens till utslagning av medelålders och yngre personer, i första hand män, i storstadsområdena. Ökningstakten är här oroande. Ej gifta dominerar framförallt i de yngre åldrarna. Det finns goda skäl att anta att det ofta bakom den minskade sysselsättningsgraden bland de medelålders och unga finns ett komplicerat samspel mellan sociala problem och arbetsmarknadsproblem. Vi skall senare återkomma till detta.

2.2 Arbetsvård och utslagning

Av de personer som förekommer på arbetsförmedlingarna som arbetsvårdssökande har mycket stor andel lång arbetslivserfarenhet. Detta betyder alltså att de har haft arbeten som de av olika anledningar inte fått eller kunnat behålla. I de undersökningar som utredningen gjort i Göteborg och Skövde hade 42—50 % en arbetslivserfarenhet som omfattar 10 år eller mer medan 16—20 % hade mellan fem och tio års arbetslivserfarenhet och 16—19 % hade mellan två och fem år. 80—90 % av de arbetsvårdssökande hade mer än två års arbetslivserfarenhet. Cirka 7 % hade mindre än sex månaders arbetslivserfarenhet. 35 % i Skövde och 50 % i Göteborg hade varit utan stadigvarande arbete mer än sex månader. 16 respektive 27 % hade arbete. På de skyddade verkstäderna har cirka 60 % mer än 10 års arbetslivserfarenhet. Mer än 50 % av dem som arbetar i halvskyddat arbete eller på skyddad verkstad anser själva att detta beror på sjukdom eller skada orsakad av *något tidigare* arbete. Det framgår emellertid också att cirka 20 % av dem som arbetar i skyddat arbete bedömer att deras handikapp orsakats av det *senaste* arbetet. Arbetsvårdstjänstemän eller läkare som bedömer sambandet mellan sjukdomen eller skadan och tidigare arbete anger betydligt lägre andelar för dem där det finns ett sådant samband.

En del personer kommer till arbetsvården efter företagsnedläggelser eller större driftsinskränkningar. Flera undersökningar visar att ett stort antal av framförallt den äldre arbetskraften inte kan få nya jobb på den reguljära arbetsmarknaden när man lägger ned företag. En stor del måste få stöd av arbetsvården.

AMS' sökandestatistik visar att andelen arbetshandikappade bland sö-

kande med olika tidigare yrke varierar. Den högsta andelen arbetshandikappade, 19 %, finns bland sökande som tidigare haft tillverkningsyrken. Den lägsta finns bland tekniska, naturvetenskapliga, vårdande m. fl. yrken (7 %).

2.3 Orsaker till utslagning

2.3.1 *Arbetsmiljön*

Det finns goda skäl att anta att dåliga arbetsmiljöer är en väsentlig förklaring till utslagningen från arbetsmarknaden. Arbetsmiljön kan direkt ge upphov till skador, sjukdomar eller förslitning som leder till utslagning. Den kan vidare indirekt medverka till utslagning genom att inte tillåta den önskvärda och nödvändiga anpassningen av arbetsförhållandena t. ex. till olika av andra skäl uppkommande arbetshandikapp.

I det enskilda fallet är det ofta möjligt att påvisa dessa samband. De studier och försök sysselsättningsutredningen tagit initiativ till har också bekräftat detta. Statistiskt och i generella termer är sambanden dock ofta svåra att fastställa. En rad arbetsmiljöstudier under senare år visar emellertid på faktorer som *kan* antas ligga till grund för utslagning. Resultat från några av dessa studier presenteras här.

Nedan följer först några resultat från SCB:s undersökning om svenska folkets levnadsförhållanden (ULF). De gäller den subjektiva upplevelsen av den fysiska arbetsmiljön.

Bland samtliga sysselsatta har 38 % arbeten som kräver tunga lyft. Sådana arbeten är vanligast bland produktions- och distributionsanställda m. fl. inom jordbruk, skogsbruk och byggnadsindustrin.

En tredjedel har arbeten som innebär mycket upprepade och ensidiga arbetsrörelser. Speciellt vanligt är detta bland kvinnor. Skillnaderna är stora mellan olika socioekonomiska grupper. Vanligast är det bland icke facklärda och biträdespersonal.

Arbeten som innebär krokiga, vridna eller på annat sätt olämpliga arbetsställningar sysselsätter 31 %. Dessa arbetsuppgifter är vanligare bland män än kvinnor.

Nedan beskrivs i procentuell fördelning olika arbetsmiljöfaktorers inverkan på arbetstagare.

Faktorer som orsakar besvär	Andel som upplever besvär Procent
Värme	25
Kyla	22
Drag	29
Otillräcklig ventilation	29
Gas, damm, rök eller dimma (hög grad eller någon mån)	27 Hög grad 9 procent
Syror, frätande ämnen	10
Buller	38
Särskilt påfrestande buller	13[a]

[a] Denna andel tycks ha ökat mellan 1968 och 1974.

70 % anser sina arbeten vara ganska eller mycket riskabla med tanke på risken för olycksfall.

2.3.1.1 Psykosociala faktorer i arbetsmiljön

Begreppet arbetsmiljö avsåg ursprungligen de förhållanden i arbetet som var direkt knutna till människans liv och hälsa; förhållanden som kunde orsaka olycksfall, yrkessjukdomar, förslitningar m. m. Först på senare år har man uppmärksammat att de psykologiska och sociala inslagen i miljön har ett egenvärde. Miljön påverkar människans upplevelser, när det gäller t. ex. missnöje, tillfredsställelse, arbetsglädje och behov av inflytande.

2.3.1.2 Arbetets organisation och innehåll

På senare år har i debatten de psykiska och sociala konsekvenserna av långt driven uppdelning av arbetsmoment och styrning av arbetstakt och arbetsmetoder lyfts fram. Sambandet mellan denna typ av arbetsförhållanden och upplevelser av enformighet, social isolering, ofrihet, jäkt och psykisk trötthet har uppmärksammats.

Tre förhållanden är enligt Gardell[1] av central betydelse för möjligheterna att uppleva arbetsglädje:

— inflytande i arbetslivet och självbestämmande över arbetstakt och arbetsmetoder,
— upplevelse av överblick och mening i arbetet och
— samarbete och gemenskap med andra människor.

I debatt och forskning om den industriella demokratin har den inverkan dessa förhållanden har på människans intresse av att vara med i arbetsplatsens beslutsprocesser uppmärksammats.

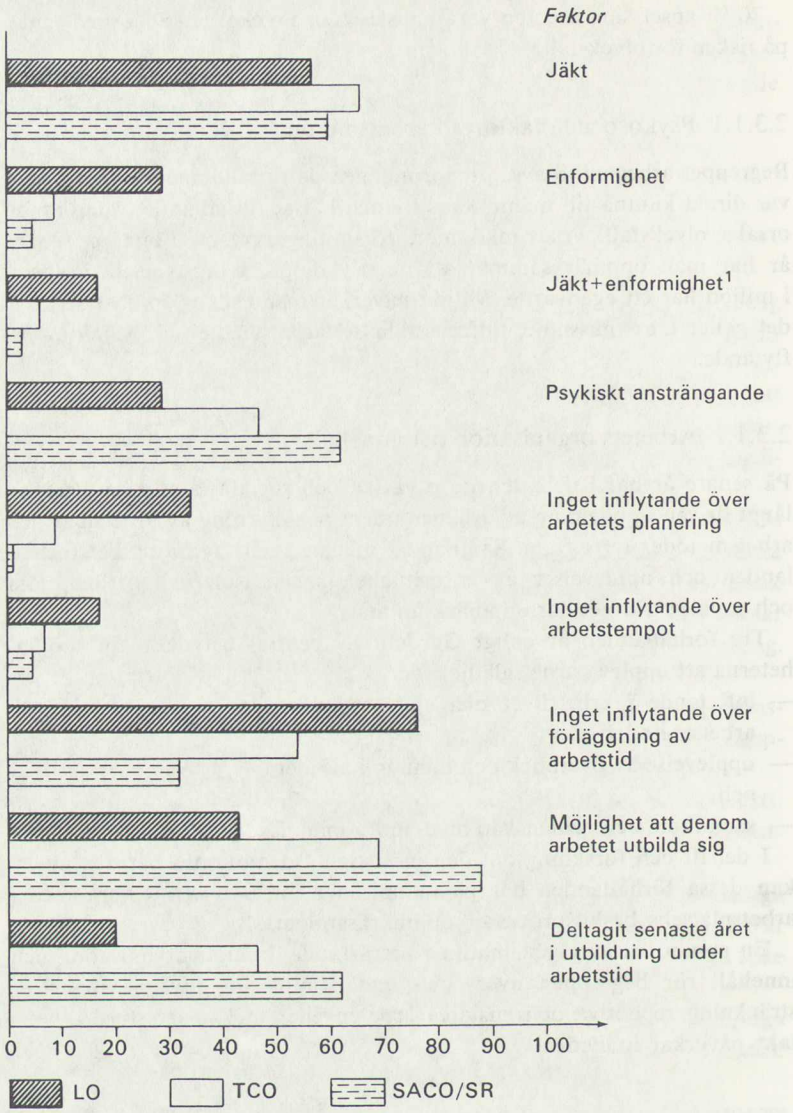
En annan del av problematiken beträffande arbetets organisation och innehåll rör begreppen över- och understimulering, dvs. i vilken utsträckning repetitiva och ensidiga arbeten eller mekaniskt styrd arbetstakt påverkar individen.

Exempel på psykosociala effekter[2]

— Upplevelse av enformighet, psykisk påfrestning och social isolering är betydligt vanligare vid arbetsuppgifter som kännetecknas av inskränkningar beträffande kvalifikationskrav, kontaktmöjligheter och autonomi. Särskilt påtagligt är detta i verkstadsindustrin.
— Betydande spridningar i upplevelsen av ett likartat arbete förekommer. Cirka 1/4 av dem som har ensidiga arbeten tycker att arbetet är tillräckligt intressant.
— Upplevelser av enformighet och ofrihet inför ensidiga och tvångsstyrda arbeten är särskilt uttalade bland yngre. De yngre upplever också arbetet som mer psykiskt påfrestande än de äldre. Kritiken från de yngre går ofta ut på att många industriarbeten är utarmande, inte uppmuntrar till ansvarstagande och självständighet.

[1] Gardell, B., Arbetsinnehåll och livskvalitet. En sammanställning och diskussion av samhällsvetenskaplig forskning rörande människan och arbetet. I samarbete med LO i Sverige, 1976.
[2] Gardell 1964—1971, refererad i SOU 1976: 3, "Rapporter i psykosociala frågor"

Figur 2.10 Bedömningar av förekomst av arbetsmiljöfaktorer. Procent.



[1] I SCB-rapporten "Sysselsättning och arbetsplatsförhållanden 1974" konstaterades att ju högre det normala utbildningskravet är för resp. yrkesgrupp desto högre är andelen med "psykiskt ansträngande" arbeten. Utifrån det starka sambandet förmodades också frågan mäta de upplevda kvalifikationskraven i resp. arbete.

— Det finns en markerad snedfördelning av könen på olika typer av arbeten. En större andel kvinnor återfinns i repetitiva arbeten med låga förtjänster. Kvinnliga arbetare som får arbetsuppgifter med höga kvalifikationskrav och stor självständighet har högre anspråk och större självförtroende än kvinnor med arbetsuppgifter som innebär låga kvalifikationskrav.

— Sambanden mellan arbetets sociotekniska och ekonomiska villkor och olika kriterier på hälsa och välbefinnande visar att personer med ensidiga arbeten respektive låga inkomster redovisar lägre tillfredsställelse med sina liv och lägre självkänsla.

De har också i högre grad olika psykiska och fysiska besvär. En undersökning från sågverksindustrin[1] visar att arbetare med korta arbetscykler och maskinstyrd arbetstakt upplever enformighet och stress i väsentligt högre grad än andra arbetare. De har också i högre utsträckning psykosomatiska symptom, t. ex. nervösa besvär och sömnsvårigheter.

Följande sammanställning figur 2.10 är hämtad från TCO:s rapport "Tjänstemän i tvärsnitt. Om utbildning, inkomster och arbetsförhållanden år 1975". Uppgifterna avser år 1975 och bygger på specialbearbetningar av SCB:s undersökningar om svenska folkets levnadsförhållanden (ULF).

29 % slutligen av samtliga intervjuade ser arbetet enbart som ett medel för behovstillfredsställelse utanför arbetet. En sådan inställning är vanligare bland män än kvinnor. Det finns också stora skillnader mellan socioekonomiska grupper, näringsgrenar och företag med olika antal anställda. Inställningen är allra vanligast bland produktions- och distributionsanställda m. fl. inom gruv- och tillverkningsindustri.

Tjänstemän betraktar arbetet i väsentligt mindre utsträckning som enformigt, psykiskt påfrestande och isolerat från arbetskamraterna än arbetare gör.

Inom tjänstemannagruppen återfinns de skillnader som också kan konstateras inom arbetargruppen, ju lägre känsla av självständighet och kvalifikationskrav i arbetet, desto mer jäktigt och enformigt upplevs arbetet.

I en studie av kvinnliga bankanställda[2] kunde konstateras att när tjänstemännens arbete organiseras efter samma principer som industriarbetet kommer också upplevelsen av arbetet att likna industriarbetarens.

2.3.2 *Utslagningen i Volvo*

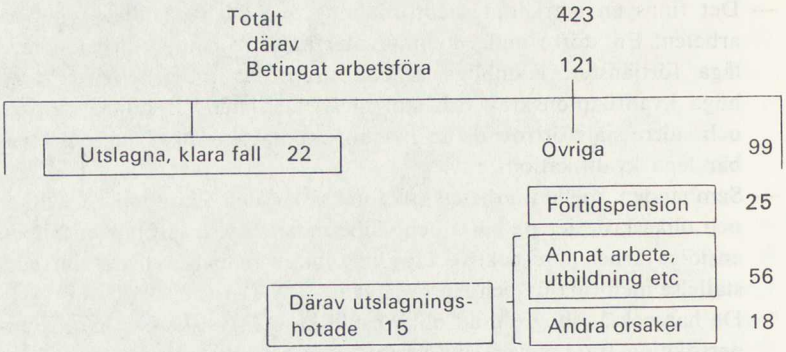
Sysselsättningsutredningen har tillsammans med Volvo genomfört en försöksverksamhet med anpassningsgrupperna på Volvo Torslandaverken och Volvo Skövdeverken. Resultaten av denna försöksverksamhet kommer att delvis presenteras i kapitel 4. Inom ramen för Volvoförsöken har emellertid också gjorts en del studier som kan vara av intresse för diskussionen om utslagningen. Några resultat från dessa studier skall presenteras här.

En uppföljning har gjorts av alla personer som slutade vid Volvo

[1] Carina Nilsson: Sågverksarbetarnas arbetsförhållanden i ett socialt och psykologiskt perspektiv. Ur Ager m. fl.: Arbetsmiljön i sågverken, Arbetarskyddsstyrelsen AM 191/75.

[2] Bradley, G.: Arbetsattityder och befordringsintresse hos kvinnliga bankanställda. PA-rådet 1970.

Figur 2.11 Utslagningen vid Volvo-Skövdeverken — antal personer som slutade 1/1 1976—7/6 1977.



Skövdeverken 1 januari 1976—7 juni 1977. Dessa personer följdes upp av företagshälsovården och arbetsförmedlingen i Skövde. Resultaten presenteras i figur 2.11.

Utslagningsbegreppet har av Volvo getts en mycket snäv definition. Med utslagna avses personer som slutat vid Volvo och samtidigt av företagshälsovården är registrerade som betingat arbetsföra. Anledningen till att de har slutat skall vara att man inte lyckats lösa anpassningen av arbetsuppgifterna på ett tillfredsställande sätt. Samtidigt gäller att de inte ska ha fått en tillfredsställande lösning på sin sysselsättning på arbetsmarknaden i övrigt. Bedömningarna har gjorts av anpassningsgruppen vid Skövdeverken. Cirka hälften av de utslagna hade avskedats. En stor del av de övriga som "slutat på egen begäran" hade gjort det inför hot om avskedande.

Totalt 423 personer hade slutat av andra skäl än ålderspension eller att de avlidit. 121 av dessa eller cirka 30 % var enligt företagshälsovården betingat arbetsföra. Av de 121 betingat arbetsföra hade 25 blivit förtidspensionerade och 51 hade fått ett annat jobb eller utbildning. 18 personer hade slutat av andra orsaker. Bland de två senast nämnda grupperna var 15 personer utslagningshotade. 22 personer bedömdes vara direkt utslagna. Bland de 121 betingat arbetsföra som slutat hade alltså 61 (51 %) antingen fått förtidspension eller var utslagna eller utslagningshotade. Bland de fall där man kunde konstatera mer direkt utslagning finns det en ganska entydig bild. Det var relativt unga män. I gruppen fanns endast två kvinnor. Genomsnittsåldern var 29 år. Den genomsnittliga anställningstiden var 2 år. Psyko-sociala problem dominerade, huvudsakligen i form av alkoholskador (64 %), fyra femtedelar var finska invandrare. Karaktäristiken av de utslagningshotade är ungefär densamma.

De förtidspensionerade skiljer sig från "de utslagna" i de flesta avseenden. De har högre genomsnittsålder (56 år), längre anställningstid (17 år), är svenskar (71 %) och har fysiska arbetshinder (86 %).

Arbetsförmedlingen har följt upp de utslagna och kunnat konstatera att de i stor utsträckning är eller har varit klienter hos olika samhällsorgan. Man har t ex fått hjälp med flyttning, är långtidssjuk eller finns

registrerad hos arbetsförmedlingen eller de sociala myndigheterna. Det kan också konstateras att endast en tredjedel av dem som registrerats som betingat arbetsföra uppgav att de hade något arbetshandikapp vid kontakterna med arbetsförmedlingen.

Arbetsgruppen pekar som förklaringar till utslagningen på att företaget inte var medvetet om problemen vid anställningen och att man idag inte behärskar problemlösningen kring alkoholskadade individer. När det gäller förklaringen till den kraftiga överrepresentationen för finländare, framhåller arbetsgruppen att huvuddelen är ensamstående med bl. a. bostadsisolering i ungkarlshotell. Deras språkisolering förstärker den sociala isoleringen och försvårar kontakter som skulle kunna ge hjälp. Att så många är unga beror på att dessa har lättare att få anställning trots befintliga problem.

2.4 Frånvaro – arbetsmiljö – utslagning

Utslagningen från ett företag eller från arbetsmarknaden är ofta en långt utdragen process. Tidigare i kapitlet har redovisats att t. ex. förtidspensionering oftast föregås av mycket långa sjukskrivningsperioder. Det är därför också av intresse att studera sjukfrånvaron från denna utgångspunkt.

I Volvo-undersökningen finns som ovan visats ett klart samband mellan betingat arbetsföra och risker för utslagning. På samma sätt finns ett samband mellan sjukfrånvaro och betingat arbetsföra. Här skall redovisas ytterligare några resultat från Volvo-försöket. I Skövde är andelen med mer än tio fall av korttidssjukdom under ett år mer än dubbelt så stor bland de betingat arbetsföra som bland övriga anställda. Samma samband gäller i ännu högre grad för de långtidssjuka. Andelen långtidssjuka (42 dagar eller mer) var 13,3 % i gruppen betingat arbetsföra och knappt 2 % bland de övriga. Långtidssjukdom var mer än sex gånger vanligare bland betingat arbetsföra. De långtidssjuka svarade för hälften av den totala sjukfrånvaron vid Skövdeverken.

I Skövde gjordes under försöksverksamheten en uppföljning av de personer som var långtidssjuka (42 dagar eller mer). Företagshälsovården bedömde sedan troliga resultat av frånvaron. Uppgifterna redovisas i tabell 2.6.

Sambandet mellan å ena sidan långtidssjukdom och å andra sidan arbetshandikapp och behov av anpassningsåtgärder tycks alltså vara påtaglig.

Tabell 2: 6 Långtidssjuka vid Volvo-Skövdeverken

Sjukskrivna i avvaktan på förtidspension	4
Den slutliga handläggningen är oklar. De är antingen förtidspensionerade eller återgår som betingat arbetsföra	18
Återgått eller förutses återgå i arbete som betingat arbetsföra	107
Återgått eller beräknas återgå i arbete som icke betingat arbetsföra	40
Förutsättning för bedömning saknas tills vidare	8
Summa	177

Samma sak kan utläsas av undersökningarna vid Torslandaverken, som har gjorts enligt en något annorlunda mall. Tabell 2.7 visar svaren på enkätfrågor som har lämnats av en grupp som har varit frånvarande mer än 65 dagar/år och en grupp med mer än tio frånvarotillfällen/år. Som jämförelse har en grupp medtagits som enligt arbetsledarna bedömts vara betingat arbetsföra. Både långtidsfrånvaro och korttidsfrånvaro har starka samband med svårighet p. g. a. sjukdom i arbetet liksom med den allmänna trivseln. Det bör särskilt noteras att andelen som tycker att den allmänna trivseln och förhållanden sammanhängande med arbetet är mycket eller ganska goda är relativt liten i båda frånvarogrupperna.

Finns det då något samband mellan arbetsmiljö och sjukfrånvaro? Det finns relativt få undersökningar om detta samband. Vi kan hänvisa till en undersökning som är gjord i Volvo Skövdeverken. I den har man studerat frånvaron före respektive efter en miljöförbättring som avsåg buller, belysning, luftrenhet och tunga lyft. För samtliga fyra projekt som studerades fanns tydliga tecken på frånvarominskning.

I det mest extrema fallen minskade frånvaron från 30 % till 8 %. Den minsta frånvarominskningen skedde från 12,2 % till 10 %. Frånvaronivån på företaget i övrigt förändrades inte nämnvärt under den

Tabell 2: 7 Svar på enkätfrågor av grupper med stor frånvaro i slutmonteringsfabriken Volvo-Torslanda

	Procentuell andel som:		
	Har eller förväntar sig svårigheter pga sjukdom	Anser sig ha arbetshinder som ej beror på sjukdom	Vill diskutera sitt arbete med hälsovården
Frånvarande			
mer än 65 dagar/år	57	9	49
mer än 10 ggr/år	39	6	29
Betingat arbetsföra enl arb.ledn.	20	2	22
	Procentuell andel som tycker att hälsan är:		
	Mycket eller ganska god	Medelmåttig	Ganska dålig eller dålig
Frånvarande			
mer än 65 dagar/år	26	30	43
mer än 10 ggr/år	59	30	10
Betingat arbetsföra enl arb.ledn.	65	23	10
	Procentuell andel som tycker att den allmänna trivseln och förhållanden sammanhängande med arbetet är:		
	Mycket eller ganska god	Varken/eller	Ganska eller mycket dålig
Frånvarande			
mer än 65 dagar/år	43	30	28
mer än 10 ggr/år	48	31	22
Betingat arbetsföra enl arb.ledn.	83	12	5

studerade perioden. I studien dras slutsatsen att genomgripande förändringar i den fysiska arbetsmiljön gett positiva effekter på personalfrånvaron.

I resultaten av försöksverksamheten som redovisas i kapitel 4 finns också exempel på att anpassningsgruppens verksamhet har lett till en mycket kraftig sänkning av frånvaron bland de berörda på Torslandaverken. I den grupp som i Volvo Torslanda fått hjälp av anpassningsgruppen har frånvaron minskat med 7 procentenheter från 35 till 28 %. Detta trots att man endast i en liten del av fallen fått till stånd en helt tillfredsställande arbetsplacering.

2.5 Förtidspensionerade män i Uppsala

Som tidigare framhållits finns det klara tendenser till utslagning av män i de äldre åldrarna. Framförallt i storstadsområdena finns det emellertid en klar tendens till minskad sysselsättning också bland yngre, i första hand ensamstående, män. Sysselsättningsutredningen har tillsammans med socialförvaltningen, försäkringskassan och länsarbetsnämnden gjort vissa studier av situationen i Uppsala för att få något bättre underlagsmaterial för att söka belysa orsakerna än vad som finns i den officiella statistiken.[1]

Ett urval av förtidspensionerade män har gjorts. Sammanlagt har 140 akter tagits ut slumpmässigt (100 bland personer 40—64 år och 40 bland personer 20—29 år). Aktmaterialet har gåtts igenom efter ett på förhand uppgjort kodschema av en socialläkare och en tjänsteman på försäkringskassan. Nedan presenteras några resultat av genomgången.

90 % i åldern 20—39 år och 44 % i åldersgruppen 40—64 år var ensamstående. I den äldre åldersgruppen var nästan var femte frånskild. I den ordinarie statistiken över diagnoser redovisas endast huvuddiagnos. Vid genomgången har här tagits med också en bidragande orsak i den mån det funnits sådana uppgifter. Resultaten redovisas i tabell 2.8.

[1] Sysselsättning och förtidspensionering bland män i Uppsala, stencil. Sysselsättningsutredningen december 1977.

Tabell 2: 8 Procentuell andel av huvuddiagnoser och bidragande diagnoser i olika diagnosgrupper bland förtidspensionerade män i Uppsala 1977.

Diagnos	Ålder				Totalt	
	20—39		40—64		20—64	
	Huvud diagnos	Bidragande diagnos	Huvud-diadnos	Bidragande diagnos	Huvud-diagnos	Bidragande diagnos
Hjärt-kärlsjukdom	2	—	10	9	8	8
Hörselskada	—	10	—	2	0	3
Synskada	2	—	—	5	0	4
Rörelsehinder	6	—	32	22	28	18
Övriga somatiska	5	—	26	6	22	5
Psykiska	59	22	16	28	24	28
Intellektuella handikapp	17	32	8	6	9	9
Missbruk alkohol, narkotika etc	9	29	8	22	8	23
Övr socialmedicinska handikapp	—	8	—	—	—	1
	100	101	100	100	99	99

Tabell 2: 9 Rehabiliteringstiden för förtidspensionerade män i Uppsala. Procent

Tid under vilken rehabiliterings-försök pågått	Ålder		Totalt
	20—39	40—64	
1—6 månader	17	24	23
6—12 månader	3	19	16
1—2 år	3	25	21
2 år—	73	25	34
	96	93	94

Det finns inget direkt jämförelsematerial att tillgå eftersom beståndet av förtidspensionärer inte redovisas efter diagnoser. Man är hänvisad till statistiken över nybeviljade pensioner. Fördelningar på diagnos har dock varierat mycket lite under 1970-talet. Andelen med rörelsehinder är t. ex. i stort sett densamma som i riksmaterialet bland huvuddiagnoserna för nybeviljade pensioner. Vad som framför allt är utmärkande för Uppsala är att andelen med psykiska handikapp är mycket stor liksom andelen med missbruksproblem. Den senare finns överhuvudtaget inte med i den ordinarie statistiken. Det är framför allt intresseant att dessa diagnoser är mycket vanliga som bidragande orsaker.

Kartläggningen av yrkestillhörighet visar bl. a. överrepresentation bland förtidspensionärerna av lantbruks- och skogsarbete och underrepresentation av administrativt och kontorstekniskt arbete.

Tabell 2.9 visar den tid rehabiliteringen pågått. Uppgifterna tycks stödja uppfattningen att det ofta är fråga om långt utdragen rehabiliteringstid i synnerhet för den yngre gruppen.

Undersökningen redovisar också uppgifter om vilka organ som deltagit i rehabiliteringsförsöken. Försäkringskassa och sjukvård fanns med i samtliga fall. Socialvården medverkade i en fjärdedel av fallen. Arbetsförmedlingens utredningsresurser hade använts i hälften av fallen. Det finns slutligen också uppgifter i undersökningen som anger flyttningsmönstret bland de förtidspensionerade. Det kan här noteras att 8 % hade flyttat inom kommunen till Uppsala. 9 % hade flyttat inom länet till Uppsala och 36 % hade flyttat över länsgräns till Uppsala. Sammanlagt hade alltså 53 % flyttat till Uppsala.

2.6 Överväganden och förslag

I inledningen fördes en diskussion omkring utslagningsbegreppet. Avgränsningen som gjordes där innebar att vi i detta kapitel skulle behandla den process som gjorde att personer som tidigare varit anställda inte längre kunde behålla arbete eller erhålla ett nytt. En anledning till denna avgränsning var att övervägandena och förslagen i detta kapitel kommer att behandla åtgärder som kan vidtas för att undvika att personer förlorar sina anställningar. De åtgärder som ska vidtas för att hjälpa personer att få en ny anställning behandlas i huvudsak i kapitel 3 i samband med rehabiliteringsfrågorna. Samma sak kan också uttryckas på ett annat sätt: man kan skilja på utslagning från en arbetsplats och

utslagning från arbetsmarknaden. Utslagning från en viss arbetsplats är för dem som tidigare haft arbete det första steget i utslagningsprocessen. Detta innebär i och för sig inte att man är utslagen från arbetsmarknaden. Utslagningen inträffar först sedan olika försök har gjorts med arbetsplacering genom rehabilitering eller andra åtgärder och man ändå inte kan få något annat arbete.

Att förhindra utslagning från arbetsplatser är i många fall också det effektivaste sättet att förhindra utslagning från arbetsmarknaden. Inte minst för grupper med psykiska eller sociala handikapp gäller att själva arbetslöshetsperioden kan vara så nedbrytande att svårigheterna vid rehabiliteringen blir större än de problem som fanns när utslagningen från företagen skedde. (Som tidigare påpekats: när vi använder ordet "företag" utan att närmare precisera innebörden avser vi också statliga och kommunala myndigheter samt organisationer.) Det skulle alltså vara lättare att åstadkomma någon form av rehabilitering medan anställningen på arbetsplatsen fortfarande pågick.

De undersökningar av de arbetsvårdssökande som utredningen gjort pekar också på att en helt överväldigande majoritet har tidigare omfattande arbetslivserfarenhet. De har haft ett jobb som de förlorat. Mer än hälften av de personer som arbetar i skyddat eller halvskyddat arbete anser själva att deras besvär beror på tidigare arbete. Enligt bedömningar av arbetsvårdstjänstemän hade mer än var fjärde bland de arbetsvårdssökande i Skövde och Göteborg sjukdom eller skada hänförbar till tidigare arbete. Förebyggande åtgärder som förhindrar utslagning måste därför vara ett viktigt led i arbetsmarknadspolitiken.

Resultaten från t. ex. Tierpsprojektet och Volvoprojektet tyder också på att förebyggande eller rehabiliterande åtgärder måste sättas in på ett så tidigt stadium som möjligt. Att koncentrera rehabiliteringsresurser till exempelvis tidpunkten för pensionsprövningen tycks inte vara meningsfullt. Insatser måste göras på ett tidigt stadium och utgå från eller ske i nära samarbete med den arbetsplats där den utslagningshotade finns.

Utslagningen från arbetsplatsen sker i princip på två sätt. För det första genom att hela eller delar av arbetsplatsen läggs ned och att de personer som är äldre och/eller har särskilda arbetshandikapp får svårt att finna ny anställning. (Detta gäller i huvudsak på den privata arbetsmarknaden.) För det andra genom att vissa individer slutar eller tvingas sluta sin anställning därför att man inte lyckats anpassa arbetsuppgifterna till individens förutsättningar. Vi skall först diskutera företagsnedläggningarnas betydelse.

De största problemen vid företagsnedläggelser eller driftsinskränkningar uppstår när företagen sysselsätter en stor andel äldre arbetskraft samtidigt som den lokala arbetsmarknaden där företaget finns är begränsad. Typexempel på sådana företagsnedläggningar utgör egentligen jordbruket och i viss mån nedläggningar inom skogsindustrin. Dessa "företag" finns så gott som alltid lokaliserade till en arbetsmarknad där det finns mycket få alternativ och samtidigt har här sysselsatts en mycket stor andel äldre arbetskraft. Utpräglade sådana problem har t. ex. också funnits i det norrländska jordbruket, där också speciella stödformer har införts.

Strukturrationaliseringar, t. ex. inom jord- och skogsbruket, har varit nödvändiga förutsättningar för ett ökat materiellt välstånd. En viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken har varit att värna den enskilde individens intresse av trygghet i den nödvändiga omställningen. Stora insatser har också gjorts, men dessa har inte kunnat helt förhindra att enskilda personer har drabbats i omställningarna. Kraven på samhällsinsatser har också efterhand ökat. En fortsatt rationalisering och förnyelse av näringslivet är nödvändig. Detta måste också underlättas av en fortsatt satsning på att främja rörligheten på arbetsmarknaden. Detta har understrukits i utredningens första delbetänkande.

Motståndet mot förändringar är emellertid idag påtagligt och tycks öka. Statliga subventioner till existerande industrier är ett allt vanligare krav vid hot om nedläggning av en industri. Denna reaktion mot förändringar bottnar i att många upplever otryggheten vid omställningarna. Därför kan det bara mötas med ökad satsning på att trygga omställningar för den enskilde, bättre arbetsmarknadspolitiska hjälpmedel, längre och bättre planerad avveckling av existerande industrier som direkt kombineras med nyetableringar etc.

Om ett företag som har stor del äldre arbetskraft lägger ner sin verksamhet, och om det samtidigt är dominerande för en lokal arbetsmarknad, blir resultatet i form av utslagning ofta mycket stort. I dessa fall blir också ofta de företagsekonomiska kalkyler som ligger bakom en nedläggning mycket avvikande från vad en samhällsekonomisk kalkyl skulle ge till resultat. Marginella förändringar i produktionsresultat, eventuellt förlusterna för företag eller delar av företag, skall ställas i relation till de personliga tragedier och de stora samhällsekonomiska förluster som blir resultat av en sådan nedläggning.

Staten har i praktiken redan tagit konsekvenserna av denna utveckling. Rader av statliga ingripanden har skett under senare tid men har emellertid en tendens att komma på ett mycket sent stadium och det tycks ofta saknas ekonomiska kalkyler av den karaktär som diskuterats ovan som grund för besluten. Det bör därför diskuteras om det inte borde finnas möjligheter att göra mera systematiska samhällsekonomiska bedömningar innan en nedläggning görs och i vilka former och med vilka finansieringsmetoder ingripandet skall ske. När entydiga samhällsekonomiska skäl talar för att bibehålla företaget bör det finnas tillgång till särskilda medel för finansieringen. Bidrag kunde t. ex. utgå under den tid det tar att ordna annan sysselsättning. Formerna för detta diskuteras av sysselsättningsutredningen i samband med hela näringspolitikens inriktning i framtiden och utredningen återkommer till frågan i slutbetänkandet.

När det gäller utslagningen från existerande arbetsplatser förtjänar det för det första att framhållas att trygghetslagstiftningen är av stor betydelse. Den har i hög grad bidragit till att minska utslagningen från företagen genom att ge särskilt skydd till äldre och arbetshandikappade. När lagen alltså ibland kritiseras för att den skulle leda till svårigheter för de arbetshandikappade på arbetsmarknaden, måste detta alltid ses i relation till de fördelar som den har givit i form av minskad utslagning.

De undersökningar av förtidspensioneringar som redovisats tidigare är av betydelse för analysen. Jord- och skogsbruk tycks ge upphov till många utslagna men det kan också vara intressant att andelen byggnadsarbetare, vägarbetare och transportarbetare i Tierpsstudien var stor — tillsammans fler än industriarbetarna. Det tycks finnas en överrepresentation av yrken med förhållandevis stora fysiska krav och näringsgrenar med små företag och/eller få yrken representerade. Detta skulle alltså leda till stark fysisk förslitning, vilken inte kunde mötas genom yrkesbyten inom företagen (lättare jobb). Den leder därför till utslagning. Den egentliga industrin skulle följaktligen klara omställningarna bättre och därför ha förhållandevis mindre utslagning. Denna hypotes bör ytterligare undersökas och diskuteras. Visar den sig vara hållbar borde detta leda till att man ägnar särskild uppmärksamhet åt vissa branscher.

Anledningarna till att utslagningen har störst omfattning bland männen kan vara flera. Männen utsätts i större utsträckning för hårda arbetsmiljöer. Vissa av de utsatta arbetena är typiskt manliga. Det gäller tunga arbeten med stor förslitning. De nya arbetena har kommit i yrkesområden som traditionellt rekryterat kvinnor. Tendenserna till ökad utslagning i storstäderna kan ha andra orsaker. Den traditionella mansrollen i den extrema variant som förekommer bl. a. bland vissa grupper ogifta män tycks i kombination med den moderna arbetsmarknaden och storstädernas anonymitet leda till svårigheter. De sociala problemen blir mycket stora. Bilden av de utslagna männen visar upp en mer eller mindre fullständig social isolering från arbete, familj och samhällsgemenskap.

Arbetet med den fysiska och psykiska arbetsmiljön måste byggas ut och göras mer systematiskt. Till hjälp i detta arbete bör finnas systematiska kartläggningar av arbetsmiljöer och arbetsuppgifternas krav.

En företagshälsovård inriktad på förebyggande och arbetsplatsanpassande verksamhet skulle ha mycket viktiga uppgifter. Vi har tidigare visat att t. ex. långtidssjukskrivning fungerar som en indikator på anpassningsproblem och risken för utslagning från företaget. De långa sjukskrivningarna tycks i inte ringa utsträckning bero på att anpassningsverksamheten i företagen inte fungerar. De sjukskrivna kan inte gå tillbaka till sina arbeten och sjukskrivningstiderna förlängs. Företagshälsovården borde kontinuerligt följa upp långtidssjukskrivna och på ett tidigt stadium förbereda och diskutera behovet av arbetsanpassningar som gör det möjligt för dem att efter sjukdomens slut återkomma i arbete. Detta arbete bör ske i nära kontakt med anpassningsgrupperna. Det bör innefatta analys av arbetshinder och åtgärder före insjuknandet, kontakter och åtgärder under sjukperioden samt kontakter och åtgärder i samband med återgång till arbete och senare uppföljning.

Riksförsäkringsverket och socialstyrelsen har i en promemoria, Ds S 1977: 3, behandlat sjukförsäkringens ersättningsregler vid företagshälsovård. I förslagen till ändringar i ersättningsreglerna har bl. a. följande principer varit vägledande.

— Den förebyggande verksamheten inom företagshälsovården bör stimuleras.

— Försäkringens ersättning till företagshälsovården bör inte baseras på kostnader som överstiger motsvarande kostnader inom den offentliga primärvården.

I promemorian föreslås att nu gällande ersättningssystem ändras så att förebyggande medicinska åtgärder i fortsättningen jämställs med sjukvård vid beräkning av bidragen från sjukförsäkringen. Vidare föreslås att ersättning i fortsättningen skall kunna ges från försäkringen vid kostnader för medicinsk verksamhet som är föreskriven i arbetarskyddslagstiftningen och nu ej är ersättningsberättigande. De övriga förslagen berör inte den här behandlade frågan.

Utredningen om företagshälsovården och den yrkesmedicinska verksamheten har i sina direktiv bl. a. fått i uppdrag att "... undersöka lämpliga vägar att utforma företagshälsovården så att den kan medverka till att tillgodose anpassningsgruppernas behov av service". Utredningen har nyligen inlett denna del av sitt arbete och utredningsarbetet beräknas pågå under flera år.

Mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits bl. a. i försöksverksamheten vill sysselsättningsutredningen särskilt framhålla vissa utvecklingslinjer som bör gälla för företagshälsovårdens roll i anpassningsarbetet. Behovet av läkarinsatser är förhållandevis begränsat. Stora delar av de medicinskt inriktade insatserna *kan* göras av särskilt utbildade sjuksköterskor under handledning av läkare. Här finns också utrymme för nya kombinationsutbildningar både av läkare/tekniker och sjuksköterska/tekniker. Det behövs ett samlat grepp om de resurser som finns på en arbetsplats — inte minst personellt. Skyddsingenjörer, produktionstekniker, kuratorer, psykologer och arbetsledare på olika nivåer måste engageras i anpassningsarbetet. Den inriktning som här har förordats innebär en utveckling mot vad som också skulle kunna kallas för "arbetsmiljövård".

Anpassningsgrupperna bör vara det centrala organet för att leda arbetet med att förhindra utslagningen. För detta krävs att man inte bara arbetar med individuella fall, man måste också, som redan har påpekats, få tillgång till systematiska kartläggningar av arbetsplatsernas krav på fysisk och psykisk förmåga och möjligheterna att påverka dessa krav. Vi skall i senare avsnitt sammanfatta motiven till en ökad satsning på anpassningsgrupperna.

Det bör särskilt observeras att utslagning förekommer också från tjänstemannaarbetsplatser och från statliga och kommunala myndigheter, även om anställningstryggheten där traditionellt sett är mycket stor. I de flesta fall av utslagning slutar individen på egen begäran, såväl i privat som offentlig tjänst, även om anledningen är brister på arbetsplatsen. Större uppmärksamhet bör också riktas mot den psykiska miljön på tjänstemannaarbetsplatser. Här har olika undersökningar på senare år visat på betydande problem. I detta sammanhang bör också understrykas att det finns en form av "dold utslagning" i företagen. Denna innebär att man förlorar sina arbetsuppgifter men får behålla sin anställning, vilket ofta ger upphov till svåra psykiska problem.

Det kommer att krävas betydande resurser på arbetsplatserna om de skall kunna arbeta med förhindrandet av utslagningen på ett riktigt sätt.

Resurserna gäller personal inom hälsovård, kuratorer, produktionstekniker, fackliga förtroendemän, arbetsledare etc. Rimlig tid bör också avsättas för utbildning av personal på olika nivåer omkring dessa problem. Hur skall dessa resurser tas fram? Uppenbart är att man måste på ett eller annat sätt försöka styra och reglera denna verksamhet. Detta kan eventuellt ske genom ett avgifts- och bidragssystem kombinerat med lagstiftning. Man bör här överväga möjligheterna att på något sätt få ett samband mellan sjukförsäkringsavgifter och de insatser som görs i förebyggande syfte i företagen. Insatserna för att förhindra utslagning i företagen kan emellertid inte bedömas för sig. De måste ses i samband med behovet av insatser också för inplacering av arbetshandikappade och rehabilitering i företagen. Resursfrågorna kommer därför också att behandlas i senare sammanhang.

Utslagningen representerar stora ekonomiska värden. Insatserna för att bekämpa den måste ses i relation till detta. Ett räkneexempel kan användas som illustration.

Frågor direkt till de förtidspensionerade själva kan ge viss uppfattning om deras vilja att ta förvärvsarbete. Det är möjligt att på detta sätt göra vissa uppskattningar av hur många som med hjälp av ökade samhällsinsatser skulle kunna ta ett förvärvsarbete. En annan metod kan också användas.

Ett räkneexempel i det första delbetänkandet "Arbete åt alla" utgick ifrån att sysselsättningen i alla landets kommuner skulle vara lika hög som den för närvarande är i de län där den är högst för män respektive kvinnor. En sådan beräkningsmetod ger till resultat att en mycket stor del förtidspensionärer räknas in i den potentiella arbetskraften, eftersom de delar av landet som har låg sysselsättningsgrad också har hög andel pensionerade. Detta är mycket tydligt i de äldsta åldersgrupperna.

En liknande metod kan användas för att i räkneexemplets form belysa hur ojämnt regionalt förtidspensioneringen är fördelad. Resultatet av en sådan hypotetisk beräkning redovisas i tabell 2.10. Beräkningen har gått till på följande sätt. Utgångspunkten har varit att ta fram det län som har den lägsta andelen förtidspensionerade i varje åldersgrupp för män och kvinnor var för sig. Vidare har antagits att alla andra län

Tabell 2: 10 Antalet förtidspensionärer 1975, dels faktiska uppgifter och dels beräkningar som utgår från att hela landet skulle ha samma pensionsfrekvens som de län som har det lägsta antalet förtidspensionärer i varje åldersgrupp. 1 000-tal (avrundade tal)

År	Faktiska tal	Beräknade tal enl lägsta frekvensen i något län	Skillnad mellan faktiska och beräknade tal
16—19	4 000	2 000	2 000
20—29	11 000	8 000	3 000
30—39	14 000	9 000	5 000
40—49	25 000	16 000	9 000
50—59	71 000	43 000	28 000
60—64	84 000	54 000	30 000
16—64	209 000	132 000	77 000

skulle kunna uppnå denna lägre pensioneringsgrad. (Det bör observeras att beräkningen alltså har gjorts på länsnivå och inte som i beräkningarna av den potentiella arbetskraften på kommunnivå. En beräkning på kommunnivå skulle ge till resultat större skillnader än de som redovisas i tabell 2.10).

Resultatet av räkneexemplet är att vi med de gjorda antagandena skulle ha ca 77 000 mindre förtidspensionärer 1975, som har varit beräkningsår. Som synes finns de största grupperna i de äldsta åldersgrupperna. Mätt i antal år fram till pensioneringsåldern representerar emellertid också de yngre grupperna betydande antal pensionsår. Det genomsnittliga antalet år till pensionsåldern för de 77 000 förtidspensionärerna är ca 11 år. Detta räkneexempel kan i sin tur tas till utgångspunkt för vissa kalkyler för de ekonomiska effekterna av förtidspensioneringen.

Det bör emellertid kraftigt understrykas att räkneexemplet inte är ett uttryck för någon bedömning av vad sysselsättningsutredningen anser vara en rimlig målsättning. Sådana bedömningar gör utredningen på andra håll. Räkneexemplet får definitivt inte tolkas så att utredningen ser det som rimligt eller möjligt att personer som idag är förtidspensionerade skulle kunna gå tillbaka till arbetsmarknaden i denna utsträckning.

Om vi antar att en förtidspensionär i genomsnitt kostar cirka 20 000 kronor (netto efter skatt) i utgifter för stat, kommun och socialförsäkringssystem (i fortsättningen kallat den offentliga sektorn) blir den årliga kostnaden för 75 000 personer cirka 1,5 miljarder kronor.

För att beräkna alternativkostnaderna kan naturligtvis många olika antaganden göras. Man kan t. ex. förutsätta en ökning av antalet tjänstemän på arbetsförmedlingen som hjälper till med placering på reguljära arbetsmarknaden med hjälp av olika former av introduktionsstöd etc. På det sättet skulle man lyckas placera personer i helt reguljära anställningar. Ett helt realistiskt beräkningsalternativ är svårt att fastställa. Det skulle antagligen bestå av en blandning av de olika insatser som är möjliga att göra från arbetsförmedling och arbetsvård. Här har vi emellertid utgått ifrån att alternativet skulle vara halvskyddad sysselsättning. Detta kan sägas vara ett mellanalternativ kostnadsmässigt mellan helt skyddade sysselsättningar och de mindre kostsamma och ekonomiskt gynnsammare insatser som innebär placering på den reguljära arbetsmarknaden med olika introduktionsstöd. Lönen har antagits vara 45 000 kronor per år, vilket är under LO:s låglönegräns. Resultatet blir då följande med samma antagande om antal personer. Till arbetsgivarna utbetalas i detta fall cirka 1,3 miljarder kronor. (Beräknade med en genomsnittskostnad av 30 % av totala lönekostnaden.) Samtidigt får den offentliga sektorn tillbaka cirka 1,2 miljarder i arbetsgivaravgifter och drygt 1 miljard i skatter. Summan blir alltså netto cirka 1 miljard.

Skillnaden mellan förtidspensioneringsalternativet och halvskyddad sysselsättning blir alltså enligt våra beräkningar cirka 2,5 miljarder kronor på ett år. Som tidigare påpekats var den genomsnittliga återstående tiden till pensionsåldern 11 år. Dessa resultat av räkneexemplet skall relateras till AMS' utgifter för rehabilitering och stödåtgärder som upp-

går till cirka 100 miljoner och hela programmet för sysselsättningsskapande åtgärder som kostar knappt 1 miljard.

För den enskilde individen innebär också en anställning i halvskyddad sysselsättning en väsentlig förbättring av den ekonomiska situationen. I räkneexemplet har vi utgått ifrån att inkomsten efter skatt ökas från 20 000 till cirka 32 000 kronor, dvs. cirka 1 000 kronor per månad. Det innebär att deras konsumtionsökning skulle uppgå till cirka 900 Mkr. Om man räknar med att deras produktionstillskott utgör skillnaden mellan totala lönekostnaden och den statliga subventionen blir tillskottet 3,3 miljarder. Också det samhällsekonomiska tillskottet skulle alltså vara stort.

3 Yrkesinriktad rehabilitering

- En förbättrad yrkesinriktad rehabilitering förutsätter att arbetsvården får resurser och en mer sammanhållen organisation. Ansvaret för den enskilde individen inom systemet måste bli mer enhetligt.
- Rehabiliteringsarbetet måste fortsätta inne på arbetsplatserna. En förutsättning för detta är ökade resurser att medverka i rehabiliteringsprocessen.
- Arbetsgivarna bör ställa platser till förfogande för träning på arbetsplatserna.
- I varje län skall under länsarbetsnämnden finnas ett eller flera arbetsmarknadsinstitut. Dessa skall svara för prövning och träning, psykologmedverkan samt ALU- och OT-kurser.
- Forsknings- och metodutvecklingsarbetet skall ske vid ett särskilt institut, som bl a bygger på den nuvarande verksamheten vid statens arbetsklinik och psykotekniska institutet.

3.1 Yrkesinriktad rehabilitering – uppgifter, resurser och organisation

3.1.1 *Den yrkesinriktade rehabiliteringens uppgifter*

I betänkandet av utredningen rörande viss yrkesinriktad rehabaliteringsverksamhet: yrkesinriktad rehabilitering SOU 1976: 38, sägs att målet för den yrkesinriktade rehabiliteringen är "att underlätta för människor som har svårt att få eller behålla ett arbete att stärka sin ställning på arbetsmarknaden". YR-utredningen konstaterar också att den yrkesinriktade rehabiliteringen är en *del* av den enskildes rehabilitering och ofta föregås av eller bedrivs parallellt med medicinsk och social rehabilitering.

Utredningen gör inte någon närmare precisering av den yrkesinriktade rehabiliteringens uppgifter utöver det ovan angivna allmänna målet. En diskussion om dessa uppgifter är emellertid nödvändig innan man

närmare går in på de åtgärdsprogram som den yrkesinriktade rehabiliteringen bör ha till sitt förfogande.

Det bör först konstateras att ordet rehabilitering leder fel i ett avseende. Ordet anger att det är frågan om att återföra personer som redan haft arbete till arbetsmarknaden. Den yrkesinriktade rehabiliteringsverksamheten har emellertid i praktiken inte en sådan avgränsning. Den har också till uppgift att hjälpa personer som aldrig tidigare haft ett arbete in på arbetsmarknaden, dvs. i strikt mening är det också frågan om yrkesinriktad habilitering. Det finns emellertid ingen anledning att dra en bestämd gräns mellan de insatser som måste göras vid rehabilitering respektive habilitering. De åtgärder som måste vidtas skiljer sig inte mycket. En lång tids yrkesverksamhet på arbetsmarknaden kan givetvis ibland vara en fördel vid en rehabilitering. Men ibland är det också en nackdel eftersom yrkesvalet ofta låses till en viss sektor av arbetsmarknaden.

Begreppet yrkesinriktad rehabilitering skall alltså täcka hela den verksamhet som syftar till att stödja arbetshandikappades strävan att få och behålla ett arbete. Med en sådan beskrivning av verksamheten är yrkesinriktad rehabilitering detsamma som arbetsvård. Det senare begreppet är då ur vissa synpunkter att föredra. Det är lättare att förstå och kan också uppfattas som mindre centrerat på individinriktade insatser. Också begreppet arbetsvård kan emellertid ge upphov till felaktiga tolkningar av verksamhetens innehåll då man anknyter till "vård"-begreppet. När utredningen använder begreppet arbetsvård är det också med den betydelsen att det täcker insatser till stöd för den enskilde individen likaväl som ingrepp och förändringar på arbetsplatsen.

Vilka arbetsuppgifter har då arbetsvården enligt denna definition? Följande uppgifter kan urskiljas:

- att kartlägga och klargöra den enskildes arbetshinder och hans arbetsförmåga, dvs. positiva tillgångar,
- att undanröja individens förvärvshinder i största möjliga utsträckning,
- att kompensera kvarstående arbetshandikapp med hjälp av andra insatser, t. ex. utbildning eller arbetstekniska hjälpmedel,
- att finna en arbetsplats som passar den enskildes önskemål och förutsättningar,
- att anpassa arbetsplatsen till den enskildes förutsättningar,
- att inskola och introducera den arbetshandikappade och ge arbetsledningen och arbetskamrater nödvändig information och utbildning,
- att följa upp arbetsplaceringen för att se till att den arbetshandikappade fungerar på sin nya arbetsplats i olika avseenden och att den ursprungliga anpassningen verkligen har varit tillräcklig.

Dessa olika uppgifter skiljer sig inte principiellt från insatser som arbetsförmedlingen i vissa fall borde ha resurser att göra också för andra grupper av arbetssökande. Arbetsvårdssökande kräver emellertid ofta större insatser i de olika momenten.

Det bör emellertid observeras att en stor del av de ovan angivna arbetsuppgifterna kräver insatser på arbetsplatsen. Man skulle kunna säga att uppgiften lika mycket är att rehabilitera arbetsplatserna som att rehabilitera individen.

3.1.2 *Den yrkesinriktade rehabiliteringens metoder och resurser*

Med utgångspunkt från sammanställningen av den yrkesinriktade rehabiliteringens uppgifter i 3.1.1 kan man för varje punkt inventera de metoder och resurser som står till arbetsvårdens förfogande för att därigenom bilda sig en uppfattning om det finns svaga punkter i rehabiliteringskedjan.

3.1.2.1 Kartläggning av den enskildes arbetsförmåga och arbetshinder

Utredning och kartläggning kan ske på olika nivåer och med olika resursinsatser. Den viktigaste formen av utredningar är de samtal som arbetsförmedlare och arbetsvårdare för med de arbetssökande. I många fall är detta den enda utredningsåtgärd som vidtas. Den tid som arbetsförmedlingen kan ägna åt utredningsverksamhet är emellertid begränsad. Genom att remittera den arbetsvårdssökande kan utredningen fördjupas. Det kan gälla medicinska utredningar, t. ex. av länsarbetsnämndernas förtroendeläkare eller andra läkare, anlagsundersökningar som utförs av psykologer vid arbetspsykologiska institut, arbetsprövning som utförs vid de landstingskommunala eller kommunala arbetsvårdsinstituten eller vissa s. k. OT- och ALU-kurser som ger möjlighet till fördjupad utredning och praktik vid AMU-center eller på arbetsplatser.

3.1.2.2 Undanröjande av individens förvärvshinder

Arbetsträningen vid de kommunala eller landstingskommunala arbetsvårdsinstituten försöker systematiskt träna upp handikappade personers fysiska och psykiska arbetskapacitet. Detta är ett sätt att undanröja eller begränsa förvärvshindren. Också andra insatser kan göras med delvis samma syfte, t. ex. de s. k. OT-kurserna (anpassningskurserna) vid AMU-center, vissa ALU-kurser och stora delar av utbildningsinsatserna. Det bör här understrykas att dessa åtgärder inte behöver avse de huvudsakliga arbetshandikapp som är anledningen till arbetsvårdsregistreringen. Rehabiliteringen måste angripa även de andra förvärvshindren som ofta kan vara av lika avgörande betydelse för möjligheterna till arbetsplacering.

3.1.2.3 Kompensation av arbetshandikappet

Ett av de vanligaste sätten att kompensera ett arbetshandikapp är utbildningsinsatser och omskolning till yrken där det primära arbetshandikappet inte spelar någon roll. I vissa fall kan det vara aktuellt med att sätta in direkt kompensatorisk utbildning. Därtill kommer också de möjligheter som finns t. ex. till näringshjälp, bidrag till arbetsbiträde, bidrag till särskilda anordningar på arbetsplatserna, bidrag till speciella arbetstekniska hjälpmedel och bidrag och lån till motorfordon. Dessa åtgärder syftar också till att kompensera handikappet men de kan i allmänhet först sättas in när det finns en arbetsplats framtagen.

3.1.2.4 Arbetsanskaffningen

En central uppgift är att försöka finna en arbetsplats för de arbetsvårdssökande som så långt som möjligt är anpassad till hans förutsättningar och önskemål. Ofta är problemet att överhuvudtaget finna en arbetsplats. De hjälpmedel som här står till förfogande när det gäller den reguljära arbetsmarknaden är direkt platsförmedling och ackvisition hos arbetsgivaren, kontakter med anpassningsgrupperna och slutligen främjandelagens olika påtryckningsmöjligheter. Arbetsplatsanskaffningen sker ofta inom den skyddade sektorn.

3.1.2.5 Anpassning av arbetsplatsen

Det finns ett antal hjälpmedel till förfogande för anpassningen av arbetsplatser. Arbetsuppgifterna måste anpassas till den enskildes förutsättningar. Anpassningsgrupperna skall medverka i denna process. Det finns också, som redan påpekats, möjligheter till bidrag till arbetsbiträde, till särskilda anordningar på arbetsplatsen, till speciella arbetstekniska hjälpmedel och slutligen bidrag till halvskyddat arbete. Möjligheterna för arbetsförmedlingen och arbetsvården i olika former att medverka i denna anpassning ute på arbetsplatserna är starkt begränsade.

3.1.2.6 Inskolning och introduktion

Det gäller att också se till att en riktig introduktion sker av den arbetshandikappade på arbetsplatsen och hos arbetskamrater, att informationen är tillräcklig osv. Också detta är på större arbetsplatser en uppgift för anpassningsgruppen. Framför allt resurser men också metoder för denna verksamhet saknas i stor utsträckning.

3.1.2.7 Uppföljningen

Möjligheterna att följa upp hur anpassningen fungerar efter arbetsplaceringen är begränsade. I huvudsak är företaget ansvarigt för den anställde i och med att arbetsplaceringen har skett och därmed får man också förlita sig på företagets resurser för introduktion, fortsatt rehabilitering etc. Vissa hjälpmedel finns för arbetsförmedlingen. Praktikanställning kombinerat med provanställning kan t. ex. användas.

Därutöver har arbetsvårdsinstituten möjligheter att genom s. k. pryo under några veckor pröva hur den enskilde fungerar i viss arbetsmiljö t. ex. på det arbete där han har möjligheter att få anställning.

3.1.3 *Organisation*

För den yrkesinriktade rehabiliteringen finns resurser i såväl statlig som landstingskommunal regi.

På *arbetsförmedlingen* gör arbetsförmedlingstjänstemän — förmedlare, arbetsvårdare och yrkesvägledare — den grundläggande bedömningen av vilka rehabiliteringsinsatser den sökande behöver. I de fall handi-

kapp förmodas vara orsaken till svårigheterna på arbetsmarknaden kan de sökande få tillgång till särskilda arbetsvårdsåtgärder.

3.1.3.1 Arbetsvårdsinstitutens verksamhet

I många fall bedöms det nödvändigt med ytterligare kartläggning innan en arbetsplacering kan göras. Den arbetssökande kan då få gå igenom arbetsprövning/arbetsträning vid ett arbetsvårdsinstitut.

Målsättningen för arbetsprövning är att genom medicinsk, psykologisk och social utredning samt praktiska arbetsprov under yrkesmässiga former kartlägga handikappades intressen och anlag, fysisk och psykisk arbetskapacitet, arbetsmotivation och förmåga till samarbete med arbetsledning och arbetskamrater. Arbetsprövning pågår i regel i 2 månader men kan sträcka sig upp till 6 månader. Arbetsträningen syftar till att i yrkesmässiga former och under läkartillsyn bedriva en systematisk uppträning av handikappade personers fysiska och psykiska arbetskapacitet. Arbetsträningen pågår i regel upp till 6 månader men kan också förlängas.

Verksamheten har som målsättning att förbereda eleverna för arbete. Eftersom elevernas arbetshinder ofta är av sammansatt slag och ett uttryck för såväl medicinska, sociala som psykologiska problem är det nödvändigt att vid sidan av den direkta yrkesprövningen och träningen även ha inslag av mer allmänt inriktad rehabilitering. Således förekommer medicinsk, psykologisk och social utredning och stöd vid instituten.

Olika inslag i verksamheten är fysisk och psykologisk utredning och träning. För många elever är det ofta nödvändigt med social utredning och träning. För de elever som har bristande grundutbildning ges kompletterande grundutbildning i främst svenska, matematik och samhällskunskap.

Utöver dessa aktiviteter av mer allmän karaktär bedrivs också direkt yrkesinriktad verksamhet. Syftet med den yrkesinriktade utredningen är att tillsammans med eleven finna ett yrke som motsvarar hans intressen, behov och förutsättningar. Vid denna utredning används olika typer av arbetsprov.

Det är svårt att på ett arbetsvårdsinstitut kunna erbjuda prövning och träning i alla de yrken och på alla de arbetsområden som finns representerade på arbetsmarknaden. För att få bredd på yrkesutbudet och för att kunna erbjuda eleverna autentiska arbetsmiljöer har s. k. prövning/träning i reell miljö i växande utsträckning börjat tillämpas.

Det innebär att eleverna får komma till arbetsplatser utanför institutet, på företag och institutioner. I allmänhet är det arbetsförmedlingen som skaffar fram platserna. Det har visat sig att prövning/träning i reell miljö i många fall leder till fast anställning vid företaget efter praktikens slut.

Instituten har landstingskommunalt huvudmannaskap utom i de landstingsfria kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland. Här ingår instituten organisatoriskt i den primärkommunala socialvården. Inom landstingen lyder i flertalet fall instituten under socialnämnd. Ofta finns särskild arbetsvårdsstyrelse tillsatt under nämnden. Instituten står under

ledning av föreståndare som är underställd arbetsvårdschef. Vid instituten tjänstgör läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster, kuratorer, psykologer, instruktörer, arbetsledare etc. Vid instituten är också arbetsvårdare från arbetsförmedlingen placerad.

Arbetsvårdsinstitut med både prövnings- och träningsplatser finns i alla län utom Uppsala och Kalmar län. I Uppsala finns endast träningsplatser. Här planeras dock prövningsplatser tillkomma under de närmaste åren. I Kalmar län som hittills saknat såväl prövnings- som träningsplatser projekteras f. n. ett arbetsvårdsinstitut. I vissa län finns flera institut. Sammanlagt finns trettio stycken i landet, med ca 800 arbetsprövningsplatser och ca 2 000 träningsplatser (inkl. Statens arbetsklinik).

3.1.3.2 Arbetsmarknadsutbildning

I de fall där ytterligare kartläggning och introduktion inför ett arbete bedöms lämpligt kan också någon form av förberedande utbildning inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen komma i fråga.

Arbetsmarknadsutbildning bedrivs i form av kurser anordnade av skolöverstyrelsen, som företagsutbildning, inom det reguljära utbildningsväsendet och av andra kursanordnare som organisationer, bildningsförbund m. fl. Huvuddelen av kurserna förläggs till särskilda arbetsmarknadsutbildningscenter. Det finns f. n. drygt 50 sådana center i landet. Därutöver anordnas AMU-kurser på ytterligare ett 50-tal orter.

Arbetsmarknadsutbildningen vid AMU-centerna bedrivs av SÖ i nära samarbete med AMS. Arbetsmarknadsverket bedömer behov av kurser, deras yrkesinriktning, omfattning och lokalisering. Verket bedömer också vilka arbetssökande som är berättigade till arbetsmarknadsutbildning. Skolöverstyrelsen svarar för den pedagogiska utformningen av kurserna samt för planering och ledning av verksamheten.

Inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen anordnas utredningskurser för yrkesobestämda eller svårplacerade sökande. De utgör arbetsförberedande åtgärder med informativa, vägledande och aktiverande syften och är avsedda för sökande med uttalad osäkerhet om sina önskemål och förutsättningar inför arbets- eller utbildningsval och/eller med personliga svårigheter eller arbetshandikapp, som hindrar ställningstagande i dessa frågor.

Anpassningskursen "Omställning och träning" (OT-kurs)

Denna kurs ordnas för blinda och synskadade, döva och hörselskadade, rörelsehindrade samt förståndsmässigt och psykiskt arbetshandikappade.

Målet för undervisningen är 1/ att genom allsidig träning med eller utan tekniska hjälpmedel så långt som möjligt underlätta för kursdeltagarna att självständigt klara sig i vardagsrutinen, i och utanför bostaden, i arbete och på fritiden 2/ att genom teoretisk och praktisk yrkesorientering klarlägga förutsättningarna för arbete eller utbildning 3/ att genom fördjupad utredning och yrkesvägledning finna lämpliga lösningar på frågan om utbildnings- eller arbetsval och fortsatt aktivitet.

I anpassningsundervisningen arbetar personalen i s. k. kurslag. I det-

ta ingår bl. a. lärare, psykolog, kurator, sjukgymnast, arbetsterapeut, fritidsledare, sjuksköterska, läkare samt kontaktman för arbetsförmedlingen.

Under 1976/77 har 11 000 elever påbörjat utbildning i denna kursform. Kostnaderna för kursen har för SÖ varit ca 65 milj. kronor och AMS ca. 16 milj. kronor.

"Arbetsliv och utbildning" (ALU)

Inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen ordnas också kursen "Arbetsliv och utbildning" (ALU) som är en form av yrkesförberedande utbildning.

De nuvarande ALU-kurserna är resultatet av en successiv utveckling av olika typer av introduktions- och förberedelsekurser för personer som av olika skäl har svårt att komma ut på arbetsmarknaden — och för vilka gängse arbetsförmedlingsservice visat sig otillräcklig.

Kursens målsättning är att bl. a. genom fördjupad yrkesvägledning, möjligheter till anlagsundersökning samt praktisk yrkesorientering ge den arbetssökande underlag för ställningstagande rörande lämpligt yrkes- och/eller utbildningsval. Kursuppläggningen kännetecknas av stor flexibilitet och möjligheter till individuella lösningar.

På grundval av läroplanen för "Arbetsliv och utbildning" kan enligt särskilda anvisningar anordnas

— 4-veckorskurs som utgör grundmodell för samtliga kurser
— 6-veckorskurs för ungdomar
— 10-veckorskurs för invandrare
— 20-veckorskurs för socialt arbetshandikappade

Dessa kurser utom 6-veckorskursen kan förlängas efter individuella behov, dock med högst två veckor.

Grundmodellen innehåller två delar, som omfattar vardera två veckor. Den första delen omfattar kollektiv samhälls- och arbetsmarknadsinformation i en rad olika ämnen, som arbetslivsorientering, arbetsmarknadsinformation, samhällsorientering samt hälsolära och ergonomi. Den inledande fasen av kursen är således en förberedelse för den andra etappen, som omfattar praktisk yrkesorientering, praktik på den öppna arbetsmarknaden eller vid AMU-center. Kursdeltagaren skall normalt pröva på minst två olika yrkesområden.

6-veckorskursen för ungdomar kan både i de teoretiska och praktiska avsnitten anpassas tidsmässigt till deltagarnas behov och förutsättningar.

För invandrare anordnas en särskild ALU-kurs, som omfattar 5 veckor teori varvad med 5 veckor praktik med möjlighet till två veckors förlängning av praktiken. Kursen innehåller bl. a. orientering om det svenska samhället ur olika aspekter, arbetslivsorientering och praktik på reguljära marknaden eller AMU-center.

20-veckorskursen för socialt arbetshandikappade har i sina huvuddrag samma innehåll som 4-veckorskursen. Väsentligt ökat innehåll ges dock inom etapp I för samhällsorientering, hälsolära samt färdighetsträning i svenska och matematik. Under etapp II ges tillfälle till längre och fler praktikperioder med återkommande grundligare uppföljnings-

avsnitt. Praktiken bör beredas såväl på den reguljära arbetsmarknaden som inom AMU-center.

ALU-kurser leds av lärare som genomgått särskild utbildning. I kurslaget ingår dessutom representant från arbetsförmedlingen, arbetsvårdare, yrkesvägledare, lärare, fritidsledare samt vid behov psykolog, sjuksköterska och läkare.

Under 1976/77 har 10 500 elever påbörjat utbildning i denna kursform. Kostnaderna för kursen har för SÖ varit ca. 22 milj. kronor och för AMS ca. 20 milj. kronor.

3.1.3.3 Arbetspsykologiska institut

Arbetsmarknadsverket anlitar 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. Insatserna inriktas bl. a. på att klarlägga den sökandes problem och hjälpa denne att ge uttryck åt egna önskemål och behov.

Institutens verksamhet beräknas till ca 90 % bestå av olika konsultinsatser beställda av arbetsmarknadsverket, därav nära hälften i samband med yrkesinriktad rehabilitering. De olika konsultinsatserna består främst av anlagsundersökningar — av vilka ca 40 % gäller arbetsvårdssökande — olika former av psykologsamtal, medverkan i ALU- och OT-kurser. Övrig konsultverksamhet består i tjänster gentemot skolväsendet samt konsulthjälp till näringslivet beträffande urvalsförfarande och personalutveckling.

Genom *anlagsundersökningen* beaktas de personliga förutsättningarnas betydelse inför arbets- eller utbildningsvalet. De f. n. utnyttjade undersökningsformerna är följande:

Den fullständiga anlagsundersökningen omfattar undersökning av begåvning, intressen och personlighet i övrigt i syfte att ge allsidig belysning av faktorer som är väsentliga för utbildnings- och yrkesval. Denna undersökning används också för personer med olika typer av handikapp. Begränsad anlagsundersökning omfattar endast undersökning av den sökandes begåvnings- och anlagsmässiga förutsättningar för en bestämd utbildning. Koncentrerad anlagsundersökning är speciellt konstruerad för val av arbetsmarknadsutbildning vid AMU-center eller utbildning med likartad inriktning. Specialundersökningar av handikappade finns för synskadade, hörselskadade, rörelsehindrade med flerhandikapp, personer med hjälpklassutbildning och psykiskt utvecklingsstörda.

Tre former av *psykologsamtal* förekommer. S. k. för- och eftersamtal kan användas i samband med anlagsundersökning. Utredande samtal kan användas utan anknytning till anlagsundersökning. Huvudsyftet är att ge möjlighet till en fördjupad probleminventering. Stödsamtal används i motivationshöjande eller allmänt stödjande syfte för sökande som har psykiskt eller socialt betingade svårigheter i yrkesvals-, arbets- och utbildningssammanhang.

En annan form av psykologmedverkan i arbetsförmedlingens arbete som under senare år ökat i omfattning har gällt kursen "Arbetsliv och

utbildning" (ALU), samt i viss mån kursen "Omställning och träning" (OT). I Stockholm och Härnösand bedrivs sedan några år försöksverksamhet med psykologer fast anställda vid arbetsförmedlingarna. På ytterligare ett 20-tal länsarbetsnämnder tjänstgör jourpsykologer någon dag i veckan.

Fr. o. m. budgetåret 1972/73 har regeringen fastställt en ram om högst 24,2 miljoner kronor under programmet Arbetsmarknadsinformation för kostnader för psykologiska konsultinsatser. Detta gäller även budgetåret 1976/77. Härtill kommer dock att vissa kostnader för psykologmedverkan i samband med främst ALU- och OT-kurser bekostas från anslaget för arbetsmarknadsutbildning. Av kostnaderna för de psykologiska konsulterna avsåg ca. 1,2 milj. kr. metodutvecklingsarbete inom den arbetspsykologiska verksamheten.

Förutom olika former av konsultinsatser bedriver instituten även visst forsknings- och utvecklingsarbete. Institutens personal uppgår till sammanlagt ca. 150 psykologer och ca. 150 övrig personal.

Inom arbetsmarknadsverket handläggs arbetspsykologiska frågor av styrelsens yrkesvägledningsenhet, arbetspsykologiska sektionen. Inom länsarbetsnämnden har föredragande i yrkesvägledningsärenden ansvaret för dessa frågor. Vid varje distriktskontor skall finnas en kontaktman med uppgift att svara för information och handledning i samband med den psykologiska konsultverksamheten. Institutens personal anlitas också för arbetsmarknadsverkets interna personalutbildning.

Ett samrådsorgan mellan arbetsmarknadsstyrelsen och samtliga arbetspsykologiska institut — arbetspsykologiska arbetsgruppen — är inrättat för samråd i frågor av principiell natur. Här kan tas initiativ till utvecklingsprojekt och försöksverksamhet.

3.1.3.4 Psykotekniska institutet

Av de nio arbetspsykologiska instituten har ett, Psykotekniska institutet, statligt huvudmannaskap. Psykotekniska institutet är knutet till Stockholms universitet.

Psykotekniska institutet (PTI) har i mer än trettio år bedrivit arbetspsykologisk forskning, utvecklings-, utbildnings- och konsultationsverksamhet.

Som organ för tillämpningsinriktad verksamhet utgör PTI dels en regional resurs för psykologisk service inom främst Stockholmsområdet, till större delen inriktad på arbetsmarknadsverkets behov; dels en resurs för utrednings- och forsknings- och utvecklingsuppdrag (FoU) av arbetspsykologisk natur för olika centrala myndigheter. Psykologisk service samt utvecklingsverksamhet som gäller studie- och yrkesvalsproblem, rehabilitering och omskolning är den dominerande verksamheten vid PTI. Under senare år har 2/3 av medlen i institutets verksamhet härrört från detta område.

Metodutvecklingen inom studie- och yrkesvalsområdet bedrivs vid institutet av en särskild utvecklingssektion, som nära samverkar med serviceverksamheten. Under senare år har utvecklingsarbetet alltmer kommit att gälla mer övergripande arbetsmodeller för studie- och yrkesväg-

ledning samt pedagogiska metoder för konsultation vid val av yrke och utbildning. En projektgrupp ägnar sig helt åt studier av vissa handikappgruppers problem.

Ett ytterligare huvudområde för konsultationsuppdrag och FoU-projekt vid institutet är studier av arbetsmiljöproblem i vid mening. Vid PTI har utförts en rad psykologiska studier av arbetskrav och arbetsförhållanden, belastningar, organisatoriska förhållanden osv. i olika befattningar.

Vid PTI bedrivs även uppdragsutbildning för arbetsledar- och vårdpersonal. Institutet medverkar också i universitetets utbildning av psykologer samt i forskarutbildningen i psykologi.

Institutet, med ett 80-tal anställda varav ett 50-tal psykologer och forskare, finansieras till 90 % av rörliga medel, dels intäkter från konsultationsuppdrag, varav huvudparten från arbetsmarknadsverket, dels projektbundna forskningsanslag och FoU-medel.

Intäkter från uppdragsverksamhet 1975/76 uppgick till ca. 4 milj. kr. varav från arbetsmarknadsverket 3,4 milj. kr. Från projektbundna forskningsanslag och FoU-medel uppgick intäkterna till ca. 1,3 milj. kr. varav från arbetsmarknadsverket 446 000 kr. Basanslagen omfattade 1976/77 dels löneanslag för tre tjänster bekostade av universitetsmedel, dels vissa lokalförmåner, sammanlagt ca. 660 000 kr.

3.1.3.5 Statens arbetsklinik

Mot bakgrund av Kjellmankommitténs förslag inrättades Statens arbetsklinik år 1951. Vid denna tid saknades resurser för kvalificerad arbetsprövning och avsikten var att skapa en riksinstitution för sådan prövning. Enligt instruktionerna ska kliniken utöver att bedriva prövningsverksamhet även medverka vid utbildning av rehabiliteringspersonal samt bedriva forskning och utvecklingsarbete inom arbetsprövningens område.

Kliniken tar för arbetsprövning emot personer som har olika typer av handikapp av fysisk, psykisk, social eller intellektuell natur. Vanligast förekommande är en kombination av olika arbetshandikapp. Rygg-, arm- och bensjukdomar samt olika psykoneurotiska tillstånd ofta kombinerat med sociala svårigheter dominerar. Flertalet av klinikens elever, ca. 95 %, kommer numera från Storstockholmsområdet.

Arbetsprövningen omfattar en introduktionsperiod, prövning av olika manuella arbetsuppgifter, kontorsarbete, mek./svets samt elteknik. Sedan 1973 finns också en teoretisk avdelning vid kliniken, där eleverna ges möjlighet till individuell undervisning, främst i svenska och matematik.

Statens arbetsklinik har alltsedan starten 1951 medverkat på olika sätt vid utbildning av personal inom området yrkesinriktad rehabilitering. Även olika yrkesgrupper från angränsande områden har under årens lopp tagit del av arbetsprövningens mål och metoder.

Personalen medverkar även utanför kliniken som föreläsare vid olika slag av grund- och vidareutveckling.

Forsknings- och utvecklingsarbetet bedrivs både internt vid kliniken

och i samarbete med andra institutioner som t. ex. Socialhögskolan, sociologiska institutionen vid Stockholms universitet, Tekniska högskolan och Karolinska sjukhuset. Samarbete har också förekommit med bl. a. kriminalvårdsstyrelsen och SÖ. Forsknings- och utvecklingsarbetet finansieras dels genom ordinarie budget, dels genom anslag från arbetsmarknadsdepartementet och arbetarskyddsfonden.

Det forskningsarbete som bedrivits vid Statens arbetsklinik var länge inriktat på utveckling av praktiska arbetsprov och typarbetsplatser för yrkesinriktad rehabilitering. Vid arbetsvårdsinstituten tillämpas också i olika grad den metodik som kliniken utarbetat. Statens arbetsklinik har i likhet med arbetsvårdsinstituten under senare år i ökande utsträckning fått elever med komplicerade socialmedicinska arbetshandikapp. Flera av de forskningsprojekt som initierats av kliniken under senare år har därför haft som målsättning att se arbetshinderbegreppet i ett vidare perspektiv.

Statens arbetsklinik är en fristående institution med egen styrelse. Kliniken lyder under arbetsmarknadsdepartementet. Chefen för AMS är styrelsens ordförande. Sjukhusdirektören för Karolinska sjukhuset är ständig ledamot. I övrigt utses fem ytterligare ledamöter av regeringen. Dessa representerar medicinska fakulteten vid Karolinska medico-kirurgiska institutet, tekniska fakulteten vid Tekniska högskolan, SAF, LO och Statens handikappråd. Klinikens chef är en överläkare som förordnas av regeringen efter anmälan av styrelsens ordförande.

Antalet anställda uppgår till ett 30-tal varav ca. 20 är sysselsatta huhuvdsakligen med arbetsprövning. Dessa 20 är uppdelade på två team som innehåller läkare, sjuksköterska, sjukgymnast, kurator, arbetsvårdstjänsteman, 1 psykolog och 1 psykiater fördelar sina tjänster på båda teamen. 6 rehabiliteringsledare svarar för det praktiska innehållet i arbetsprövningen. Kliniken förfogar över ca 40 prövningsplatser. Statens arbetsklinik har för närvarande en budget på drygt 3 milj. kr.

3.1.3.6 Samordning av rehabiliteringsinsatser

Den yrkesinriktade rehabiliteringen är endast en del av en längre rehabiliteringskedja där fysisk, psykisk och social rehabilitering ingår. Sjukvården och de sociala myndigheterna har ansvaret tillsammans med sina landstingskommunala resp. kommunala huvudmän.

Arbetsvården var tidigare en mera avgränsad verksamhet inom arbetsförmedlingen. På senare år har emellertid strävan varit att samordna arbetsvården med den ordinarie arbetsförmedlingens verksamhet.

Samverkan mellan arbetsmarknadsverket och institutionerna skall bl. a. åstadkommas genom att det finns arbetsförmedlingstjänstemän placerade på arbetsvårdsinstituten och AMU-center. Samarbetet mellan de olika huvudmännen för rehabiliteringsinsatser har under det senaste året fått en organisationsform genom de s. k. rehabiliteringsgrupper som försäkringskassan håller på att bygga upp. Arbetsförmedling, social- och sjukvård samt försäkringskassan har genom dessa grupper fått ett forum för samverkan.

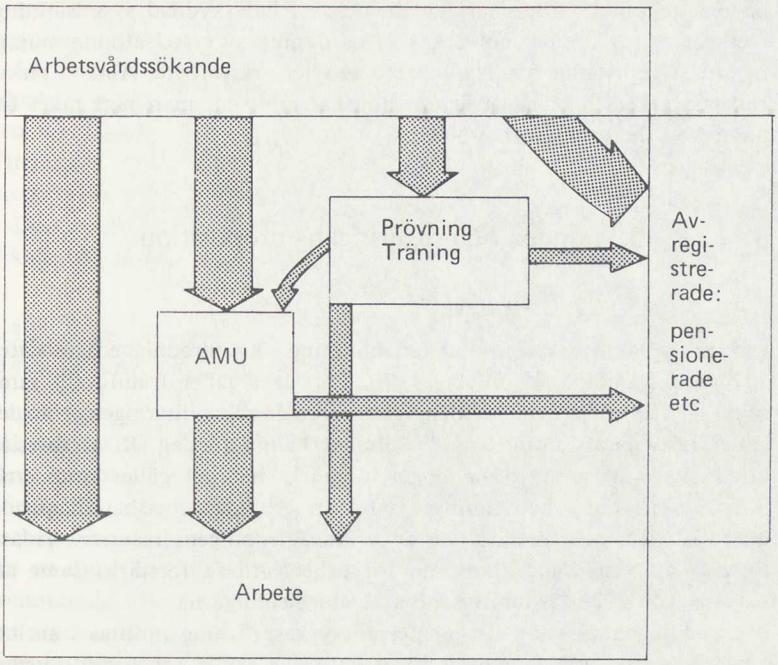
3.2 Resultaten av den yrkesinriktade rehabiliteringen

Redan i kapitel 1 har en del resultat av den yrkesinriktade rehabiliteringen redovisats med hjälp av arbetsvårdsstatistiken. Det framgick också där att någon samlad redovisning av resultaten av arbetsvården inte finns, utan material från olika källor får sammanställas. I kapitel 1 har redovisats en tabell som visar de åtgärder som vidtas för arbetsvårdssökande på arbetsförmedlingarna. Uppgifter om andelen som 1/4-76—31/3-77 har placerats på reguljära marknaden och i halvskyddat arbete fördelade på olika handikappgrupper har också redovisats i kapitel 1. Tabellen bygger på uppskattningar med hjälp av enkäter. Av tabellen framgår att det finns ganska stora variationer i placeringsprocenten mellan olika handikappgrupper. Högsta andelen placerade på reguljära arbetsmarknaden har de hörselskadade.

Den lägsta placeringsprocenten finns bland de synskadade (som emellertid är en liten grupp), bland hjärt-, lung- och kärlsjukdomarna samt bland den stora gruppen med socialmedicinska handikapp. Skillnaden är också markant när man ser till summan placerade på den reguljära arbetsmarknaden och i halvskyddat arbete. Fortfarande har de synskadade den lägsta andelen i arbete, 8 procent, följt av personer med socialmedicinska handikapp, 9,5 procent. Av samtliga arbetsvårdssökande skulle alltså 1976 9 procent ha fått arbete direkt på den reguljära arbetsmarknaden medan ytterligare 3 procent skulle ha fått arbete i halvskyddat arbete. Sammanlagt 12 procent fick arbete på reguljära arbetsplatser. Ytterligare cirka 8 procent fick arbete i verkstäder för skyddat arbete eller arkivarbete medan 13 procent fick beredskapsarbete. Av de aktuella sökande fick alltså cirka var tredje arbete genom arbetsförmedlingen. Drygt 10 procent av de sökande gick vidare till prövning och träning medan 20 procent gick direkt till arbetsmarknadsutbildning. Den resterande tredjedelen avaktualiserades på grund av att kontakten upphört eller av andra orsaker.

Också personer som gått till arbetsprövning och träning, arbetsmarknadsutbildning eller skyddat arbete kan följas upp för att kontrollera resultaten av t. ex. prövning, träning eller utbildning. Sådana uppgifter finns också redovisade i kapitel 1. Ca 1—2 procent av dem som är sysselsatta i halvskyddat eller skyddat arbete går varje år över till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. 10 procent av dem som har slutat prövning eller träning går till arbete på reguljära arbetsmarknaden, 4 procent går till halvskyddat arbete medan 17 procent går till skyddade verkstäder eller arkivarbete och 10 procent till arbetsmarknadsutbildning. Uppgifterna om resultaten av prövning och träning skall ses mot bakgrunden att många remitteras till instituten för s. k. pensionsbedömningar. Förutsättningarna att åstadkomma rehabilitering med sådan utgångspunkt är begränsade.

Från tidigare undersökningar vet vi att av de arbetsvårdssökande som påbörjar arbetsmarknadsutbildningen går mer än hälften direkt till arbete efter avslutad kurs. En del av dessa går till skyddad sysselsättning. Bland dem som inte går direkt till arbete efter avslutad kurs fortsätter en del att utbilda sig. Det är därför rimligt att anta att ca. två tredje-



Figur 3.1 Skiss över strömmarna inom arbetsvården (bygger delvis på skattningar).

delar av dem som går in i arbetsmarknadsutbildning går till reguljära arbetsmarknaden eller till skyddad sysselsättning.

Med utgångspunkt från de ovan redovisade siffrorna kan man göra en *ungefärlig uppskattning* av vad som händer med de personer som kommer till arbetsvården för rehabilitering. En grov skattning redovisas i figur 3.1. Cirka 17 procent går till arbete på reguljära arbetsmarknaden. Ytterligare cirka 4 procent går till halvskyddat arbete. Sammanlagt alltså 21 procent. Drygt 30 procent går till någon form av skyddat arbete. Arbetsplaceringarna uppgår alltså till över 50 procent. Resten försvinner på olika sätt från arbetsförmedlingarna, från prövning och träning eller från utbildning. De går t. ex. till förtidspensionering. En del av dem som försvinner kommer sedan tillbaka till arbetsvården.

De ovan gjorda skattningarna kan jämföras med uppgifter från en studie av Anna-Lena Lindqvist: "Arbetsvårdsverksamhetens resultat bland förstagångssökande i Solna och Västernorrlands län". Bland dem som avregistrerats hade efter 18 månader 42 procent fått arbete.

Som framgår av den förda diskussionen om skattningarna, är det förenat med stora svårigheter att få ett ordentligt grepp om rehabiliteringsverksamhetens resultat. Statistisken visar också i vilken utsträckning en arbetsplacering överhuvudtaget har uppnåtts, men den säger ingenting om varaktigheten av den anställning som skett. Vi ska återkomma till en diskussion om behovet av förbättrad information.

I ett försämrat arbetsmarknadsläge som under 1976 och 1977 påverkas de arbetshandikappades sysselsättningsmöjligheter mycket negativt. Statistiken under hösten 1977 tyder också på att det har skett en ytterligare försämring av möjligheterna för arbetshandikappade att få arbete

på den reguljära arbetsmarknaden, också i halvskyddad sysselsättning. Detta har inte kunnat motverkas av en ökning av sysselsättningsmöjligheterna i verkstäder för skyddat arbete eller arkivarbete. Antalet placeringar i arkivarbete har tvärtom minskat eftersom man nått taket för antalet beviljade arkivarbetsplatser.

3.3 YR-utredningen och regeringens proposition

3.3.1 *YR-utredningens förslag*

Utredningen om yrkesinriktad rehabilitering (YR-utredningen) tillsattes 1974 och framlade sitt förslag 1976. Förslaget gäller framförallt samordningen av olika delar av den yrkesinriktade rehabiliteringen. När det gäller resursinsatser finns några allmänt hållna förslag. Bl. a. föreslår utredningen att arbetsförmedlingen förstärks när det gäller resurserna för yrkesinriktad rehabilitering i syfte att erbjuda arbetshandikappade bättre service, och förstärkning av yrkesvägledningens resurser. Vidare föreslås att utbildningsinsatserna för arbetsvårdare förstärks samt att fasta psykologtjänster inrättas vid arbetsförmedlingarna.

Utredningen föreslår att enheter för yrkesprövning inrättas i anslutning till större AMU-center i varje län. Här skulle arbetsvårdsinstitutens resurser samordnas med verksamheten vid AMU-centren. De föreslagna yrkesprövningsenheterna skulle som huvudman få skolöverstyrelsen. Vid dessa enheter skulle eleverna genomgå ett allsidigt prövningsförfarande, anlagsundersökningar liksom yrkesvägledning och arbetsmarknadsinformation. Detta skulle kunna kombineras med fysisk, psykisk och social träning, sjukgymnastik samt utprovning av tekniska hjälpmedel. Prövning/träning i reell miljö föreslås byggas ut och förstärkas. Återstoden av de nuvarande resurserna för arbetspsykologisk konsultverksamhet föreslås inordnas under yrkesprövningsenheterna.

Detaljplaneringen av den nya organisationen föreslås bli föremål för en särskild organisationsutredning med representanter för AMS och SÖ.

Forsknings- och metodutvecklingsarbetet föreslås få en organisation med särskilda resurser vid yrkesprövningsenheterna i Stockholm, Göteborg och Umeå samt en förstärkning av skolöverstyrelsens centrala förvaltning. Statens arbetsklinik föreslås föras till yrkesprövningsenheten vid AMU i Stockholm.

Utredningen har i sina kostnadsberäkningar utgått från oförändrat platsantal vid yrkesprövningsenheterna i jämförelse med arbetsvårdsinstituten, dvs. 2 700 platser. Antalet psykologtjänster förutsätts motsvara 150 heltidstjänster, dvs. samma antal psykologer som idag arbetar vid de fristående arbetspsykologiska instituten.

Den främsta kostnadsförändringen i den nya organisationen gäller personalkostnader. Genom en samordnad organisation kan en rad funktioner samordnas på mindre personal. Totalt beräknas dessa bruttobesparingar uppgå till 15 milj. kr.

Den föreslagna organisationen medför kostnadsökningar för administration av verksamheten vid SÖ. Totalt kommer 600—800 personer att

överföras i fältorganisationen. Den reella kostnadsbesparingen i den nya organisationen blir således 13,5 milj. kr.

Den totala kostnaden för psykologverksamheten, inklusive tjänster för administration och metodutveckling blir 18,5 milj. kr., i jämförelse med den nuvarande organisationen en reell kostnadsvinst på 4,7 milj. kr. Ytterligare tjänster för läkarmedverkan och metodutveckling medför merkostnader på drygt 3,2 milj. kr.

Den totala kostnadsbesparingen i den föreslagna organisationen beräknas uppgå till ca 18 milj. kr.

3.3.2 *Regeringens proposition 1977/78: 30 om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m.*

Regeringens proposition 1977/78: 30 om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m. antogs av riksdagen den 13 december 1977. Den framhäver som sitt främsta syfte att ge riksdagen underlag för ett principiellt ställningstagande till framtida organisation och huvudmannaskap för den yrkesinriktade rehabiliteringen i anknytning till förslaget om ett nytt, statligt huvudmannaskap för skyddat arbete. De landstingskommunala arbetsvårdsförvaltningar som nu administrerar såväl skyddat arbete som arbetsprövning/träning avses bilda stomme i de nya regionala stiftelserna för skyddat arbete. Härigenom tas den administrativa grunden för landstingskommunernas arbetsprövning/arbetsträningsverksamhet också bort. I propositionen behandlas därför främst utredningens huvudförslag om samordning av de kommunala arbetsvårdsinstitutens verksamhet och nuvarande rehabiliteringsresurser vid AMU-center under statligt huvudmannaskap. Propositionen föreslår en samordning av verksamheten under ett statligt huvudmannaskap och kostnadsansvar. En samordnad organisation bör, enligt propositionen, kunna ge ökade möjligheter att snabbt och effektivt kunna anpassa insatserna efter den enskildes behov och förutsättningar samt till utvecklingen på arbetsmarknaden.

Propositionen hänvisar till att sysselsättningsutredningen avser avge ett delbetänkande under början av 1978 rörande de arbetshandikappades ställning på arbetsmarknaden och deras behov av förmedlingsservice och stödåtgärder. Frågan om den yrkesinriktade rehabiliteringens principiella utformning och innehåll inom ramen för ett statligt huvudmannaskap bör, enligt propositionen, därför prövas sedan sysselsättningsutredningens delbetänkande lämnats.

Propositionen delar YR-utredningens mening att vissa delar av den arbetspsykologiska verksamheten bör samordnas och föras in under ett statligt huvudmannaskap. Även den arbetspsykologiska verksamheten får emellertid i samband med frågan om den yrkesinriktade rehabiliteringens principiella utformning och innehåll inom ramen för ett statligt huvudmannaskap prövas sedan sysselsättningsutredningens delbetänkande avlämnats.

Likaså bör det, enligt propositionen, ankomma på sysselsättningsutredningen att i samband med förslag om organisation av den yrkesinriktade rehabiliteringen pröva frågan om forskning och metodutveck-

ling. Därvid bör bl. a. möjligheterna att utveckla och samordna statens arbetskliniks och psykotekniska institutets resurser prövas. Det utvecklingsarbete som f. n. bedrivs vid övriga arbetspsykologiska institut bör även beaktas. Propositionen förordar ett fristående institut för forskning och metodutveckling, med fast anknytning till den praktiska verksamheten inom organisationen för den yrkesinriktade rehabiliteringen. Institutet bör finansieras över statsbudgeten.

Enligt propositionen bör organisationsarbetet få en bred förankring och därför förordas att en särskild organisationskommitté tillsätts. Denna bör bestå av representanter för berörda departement och ämbetsverk samt kommunförbunden, arbetsmarknadens parter m. fl. intressenter, bl. a. berörda personalorganisationer. Kommittén bör bedriva sitt arbete i nära samverkan med den organisationskommitté för skyddat arbete som förordats.

Propositionen hävdar att YR-utredningen inte ger tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till de eventuella kostnadsförändringar som en samordnad organisation skulle innebära. Dock utgås från att eventuella förändringar håller sig inom den ekonomiska ram som i nuvarande penningvärde gäller för verksamheten.

En förutsättning för ett statligt övertagande av kostnaderna för den yrkesinriktade rehabiliteringen skulle vara att dessa avräknas från statliga åtaganden gentemot kommunerna och landstingskommunerna inom andra områden. En lösning av kostnadsfördelningen är en av förutsättningarna för att arbetet med omorganisationen skall kunna drivas vidare. Enligt propositionen framstår det som naturligt att en samordnad organistation för den yrkesinriktade rehabiliteringen finansieras på samma sätt som arbetsmarknadsutbildningen, dvs. över arbetsmarknadsutbildningsfonden, som finansieras dels genom arbetsgivaravgifter, dels genom bidrag över statsbudgeten.

3.3.3 *Arbetshandikappade ungdomar*

I samband med beskrivning av de förtidspensionerades situation i kapitel 2 konstateras tendenser till att utslagning drabbar allt yngre åldersgrupper. Därtill kommer att många av de arbetshandikappade ungdomarna aldrig har förvärvsarbetat. Efter ett omfattande utrednings- och rehabiliteringsarbete förtidspensioneras de eller går vidare till ytterligare utbildnings- och rehabiliteringsinsatser som skall förbereda för arbete. Knappt 25 000 ungdomar i åldrarna 16—34 år är förtidspensionerade. Många efter kort eller ingen yrkesverksam tid.

Av antalet nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag i april 1977, totalt 2 248, svarar diagnosgrupperna psykoser, neuroser m. m. för tillsammans ca. 40 %, psykisk utvecklingsstörning ca. 25 % samt rörelsehinder nära 20 %. Statistik över det totala beståndet förtidspensionärer per år fördelat på diagnosgrupper saknas. Försök till uppskattningar av en sådan fördelning har i olika sammanhang gjorts utifrån de nybeviljade förtidspensionernas fördelning på diagnosgrupper.

Förtidspension, som är en icke tidsbegränsad förmån, omprövas genom s. k. efterkontroll, i genomsnitt med tre års intervall. De enskilda försäkringskassorna bedömer från fall till fall, utifrån speciella omstän-

digheter, sjukdomsbild, arbetsmarknadsläge etc. hur ofta denna efterkontroll skall göras. Som regel tillämpas dock det nämnda treårsintervallet.

Skulle intresse för och möjlighet att arbeta finnas hos den förtidspensionerade tar försäkringskassan kontakt med arbetsförmedlingen för rehabiliterande åtgärder. Pension utgår under rehabiliteringen under ca. tre månader i avvaktan på en bedömning av personens arbetsförmåga. Sjukbidrag, som är en tidsbegränsad förmån, kan också beviljas under rehabilitering.

Upphör en förtidspension och personen i fråga inom en treårsperiod ändå bedömer att han/hon behöver återfå sin förtidspension blir förfarandet vid prövning i pensionsdelegationen förenklat. Detta avser dock endast förtidspensionerade i åldern 60—65 år.

Bland ungdomar med arbetshandikapp märks framförallt fyra grupper som har stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden, nämligen de utvecklingsstörda, de rörelsehindrade och de psykiskt och socialmedicinskt arbetshandikappade. De två sistnämnda arbetshandikappen följs ofta åt och betingar varandra.

Av de i oktober månad 1977 totalt 12 500 arbetsvårdssökande i åldrarna 16—34 år var ca 25 % rörelsehindrade. De utvecklingsstörda representerade ca 6 %, de psykiskt arbetshandikappade ca 18 % samt ungdomar med socialmedicinska arbetshandikapp ca 27 %.

De utvecklingsstörda är få bland de arbetsvårdssökande, främst beroende på att de i stor utsträckning är förtidspensionerade. För en rättvisande bild av de handikappade ungdomarnas situation bör såväl statistik rörande de förtidspensionerade ungdomarna som över arbetshandikappade ungdomar beaktas.

Gemensamt för dessa grupper är att deras arbetsrehabilitering måste innehålla en samordning av olika resurser som angriper deras totala situation. Många av dessa ungdomar befinner sig i ett gränsland mellan vård- och arbetsmarknadsåtgärder, mellan medicinsk/social och yrkesinriktad rehabilitering. Social träning ute i samhällslivet, studie- och fritidsaktiviteter är viktiga inslag förutom arbetserfarenhet för att bryta ungdomarnas isolering. Genom stöd av bl. a. kontaktmän och övriga arbetskamrater på arbetsplatserna, sjukgymnaster, kuratorer samt psykologer i gruppsamtal kan ungdomarna få styrka att bygga upp sin identitet, självkänsla och förmåga att själva ställa krav och därmed få förutsättningar att fungera i en arbetssituation.

I största möjliga utsträckning bör denna rehabilitering ske ute på arbetsplatser på den reguljära marknaden. Arbetsplatserna får då anpassas utifrån de handikappades situation, t. ex. tekniskt utrustas för gravt rörelsehindrade.

Södertäljeförsöket

En av de grupper arbetshandikappade ungdomar som har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden är de socialmedicinskt arbetshandikappade. Dessa har ofta också psykiska problem. Gruppen ökar snabbt i antal. Bl. a. beräknas mer än 10 000 personer i åldrarna 16—34 år vara förtidspensionerade på grund av "psykoser/ neuroser m. m.". Mot denna

bakgrund är det angeläget att uppmärksamma de rehabiliteringsbehov ungdomar i denna situation har. Dessa ungdomar har ofta alkohol- och/eller narkotikaproblem, ibland i samband med kriminalitet. Deras utbildning är i många fall bristfällig. De behöver stöd från flera samhällsorgan samtidigt för att orka med sin situation.

Sysselsättningsutredningen bedrev 1975—76 en försöksverksamhet med intensifierad arbetsförmedling för ungdom vid arbetsförmedlingar på fem orter, bl. a. Södertälje. Syftet med försöksverksamheten var att studera vilka effekter intensifierade arbetsförmedlings- och utbildningsinsatser har på ungdomars möjligheter att få utbildning och/eller sysselsättning.

Under ett tidigt skede av försöksverksamheten kunde man konstatera att en grupp av de ungdomar som sökte arbete brottades med de svårigheter som ovan beskrivits och därför var svåra att placera i arbete.

Genom sysselsättningsutredningens initiativ och med medel ur Allmänna arvsfonden har Södertälje kommun inlett en försöksverksamhet med speciella insatser för ungdomar med sociala arbetshandikapp.

Projektbeskrivning

Projektet som pågår under 1977 och 1978 är upplagt enligt följande:

Ett tjugotal ungdomar har placerats på beredskapsarbeten inom kommunförvaltningen. Under 1978 kommer ytterligare ett antal ungdomar att beredas arbete inom försöksverksamheten. Arbetsplaceringarna har ordnats så att ingen av ungdomarna arbetar ensam någon längre tid på dagen.

Varje pojke och flicka har en handledare som fungerar som en "fadder" för den anställde. Till projektet har knutits fritidsledare, som tar hand om ungdomarna på fritiden och i den mån några av ungdomarna inte orkar arbeta varje dag. Psykologer är engagerade i projektet. Dessa stöttar dels ungdomarna individuellt, dels leder de gruppsamtal med dem. Läkare och sjuksköterska är knutna till projektet som konsultresurser.

Yrkesvägledare och arbetsförmedlare följer under projektets gång ungdomarna för att försöka finna utbildning/arbete som kan passa ungdomarna när de efter denna (re)habilitering är mogna att ta ett arbete.

Avsikten är alltså sammanfattningsvis att med dessa olika typer av insatser söka knyta ett så finmaskigt skyddsnät som möjligt, att bygga upp ungdomarna, träna dem socialt, ge dem självkänsla etc.

Lägesrapport

De 22 ungdomarna, 9 flickor och 13 pojkar i åldrarna 16—22 år, har placerats inom kommunförvaltningen på beredskapsarbetstillfällen. De arbetar bl. a. inom fritids-, social-, kultur- och parkförvaltningarna och på gatu-, service-, fastighets- och informationskontoren.

De flesta av ungdomarna har 70—75 % närvaro på sina arbetsplatser och fullgör väl sina arbetsuppgifter. Troliga förklaringar till detta är följande:

— Ungdomarna har själva varit med vid planeringen av projektet och är motiverade att arbeta.

— Ungdomarna har i möjligaste mån fått arbetsuppgifter på förvaltningarna i enlighet med sina önskemål.
— De handledare som handplockats för att stötta ungdomarna är väl införstådda med försöksverksamhetens syfte och engagerar sig personligt i ungdomarna, också i viss mån på fritid.
— De enheter som tagit emot ungdomarna har informerats ingående om projektet och varit väl förberedda att ta emot och introducera pojkarna och flickorna på arbetsplatserna.
— Projektgruppen — fältassistent, fritidspedagog, arbetsförmedlare och psykologer — har nära följt ungdomarnas förhållanden på arbetsplatserna och stöttat både dem och deras faddrar genom täta kontakter.

Ungdomarna deltar i psykologledda gruppsamtal. Ett resultat av dessa — i kombination med arbetserfarenhet och social träning — är att flera ungdomar formulerat egna önskemål om omplacering till mer krävande arbetsuppgifter, ofta arbete som innebär större personkontakt.

Genom olika typer av fritidsaktiviteter har ungdomarna gradvis lärt känna och samarbeta med andra ungdomsgrupper, t. ex. i idrottsaktiviteter, vid teaterbesök, vid gemensamma träffar på fritidsgårdar etc.

Allteftersom ungdomarnas självförtroende stärkts har de också "tränats för vardagslivet"; att ta kontakt med olika institutioner i samhället. De har också blivit medvetna om behovet av utbildning och motiverats till olika kompletterande kurser.

Finansiella effekter på den offentliga ekonomin

Försöksverksamheten har, som framgått, pågått cirka ett år och den skall fortsätta ytterligare ett år. Utredningen har emellertid, utifrån de hittills gjorda erfarenheterna, funnit det intressant att med olika räkneexempel försöka belysa de möjliga effekterna av rehabiliteringsinsatserna som gjorts i Södertäljeförsöket. Sådana kalkyler har gjorts både för de samhällsekonomiska effekterna och för de finansiella effekterna för den offentliga ekonomin. Här presenteras endast räkneexempel som belyser troliga effekter för den offentliga ekonomin.

Utredningen vill understryka att det är förenat med stora svårigheter att göra denna typ av ekonomiska kalkyler. De siffror som tas fram får heller inte ses som uttryck för några som helst exakta beräkningar utan snarast som ganska grova uppskattningar i vilken riktning kalkylen pekar. Försöksverksamheten är ännu inte slutförd och kalkylerna bör senare kunna förbättras. Det här presenterade materialet räknar dock på det ur den offentliga ekonomins synpunkt mest ogynnsamma alternativet. Den osäkerhet, som ligger i beräkningarna, skall också bedömas mot denna bakgrund.

Marianne Pettersson, en ekonom knuten till Stockholms universitet, har på uppdrag av sysselsättningsutredningen utfört kalkylerna "Finansiella kalkyler för rehabiliteringsinsatser för 22 ungdomar i Södertälje." Beräkningarna vilar i huvudsak på följande grund: Projektledningen i Södertälje har gjort prognoser för de 22 ungdomarnas utveckling under en tioårsperiod. Prognoserna avser fyra tänkta situationer, nämligen bästa och sämsta tänkbara utveckling för ungdomarna om projektet inte

kommit till stånd respektive bästa och sämsta tänkbara utfall i samband med att projektet existerar. I dessa prognoser har man eftersträvat att inte överskatta de positiva effekterna i samband med försöksverksamheten och inte heller de negativa effekterna av att ungdomarna ej får del av samhällets samlade rehabiliteringsinsatser i en verksamhet som Södertäljeförsöket.

Utifrån uppskattningar av samhällets insatser för ungdomarna i termer av kostnader för vistelse i fängelse, på ungdomsvårdsskola, behandlingshem och i fosterhem, kostnader för yrkesinriktad rehabilitering, insatser räknat i timmar från socialförvaltningens och arbetsförmedlingens sida etc. har de finansiella effekterna på den offentliga ekonomin i de fyra tänkta utvecklingsalternativen beräknats. I denna finansiella kalkyl för den offentliga ekonomin betraktas enbart de penningströmmar som går till och från den offentliga sektorn — skatteinkomster, vårdkostnader, socialhjälp m. m.

I motsats till vad som är fallet i den samhällsekonomiska kalkylen räknar man här således inte med några produktions- eller konsumtionseffekter.

Detta innebär t. ex. att de enda intäkter man får från ungdomarnas arbete är skatteintäkter. Någon konkurrenseffekt har heller ej medtagits. Däremot ingår i beräkningarna skatter och transfereringar. Utbildning har utelämnats p. g. a. svårigheten att uppskatta kostnader och intäkter för detta.

Under dessa förutsättningar har en finansiell kalkyl gjorts för hela den offentliga sektorn. *Sämsta utfall i samband med projektet har jämförts med bästa utfall utan projekt.* Vid denna jämförelse visar det sig att Södertäljeprojektet ger ett finansiellt överskott — nuvärdet diskonterat över 1977 med 8 % ränta blir ca 518 000 kronor (under en 10-årsperiod). Projektet betalar sina kostnader under första halvåret 1980 med 8 % ränta.

Vidare har en kommunfinansiell kalkyl gjorts. Det bör då påpekas att kalkylen bygger på att Södertälje inte berörs av några skatteutjämningseffekter. I kommuner där detta är fallet påverkas inte intäktssidan på det sätt som här har beräknats. Enligt den kommunfinansiella kalkylen blir nuvärdet för kommunen summerat från 1977 t. o. m. 1986 + 186 000 kronor. Fr. o. m. 1979 ger projektet ett kommunfinansiellt överskott och betalar sina kostnader under 1980. Vad gäller den kommunfinansiella kalkylen bör framhållas att man här har räknat med att kommunen har betalat *hela* projektkostnaden med undantag för 75 % av beredskapsarbetena. Detta till trots erhålles ett betydande kommunfinansiellt överskott.

Statsfinansiellt ger projektet ett nuvärde på ca. 230 000 kr. och betalar sina kostnader med 8 % ränta (och i fasta priser) under 1982.

Landstingsfinansiellt ger projektet också ett överskott; nuvärdet blir +138 000 kr, summerat över tioårsperioden. Projektet ger visserligen ett landstingsfinansiellt underskott under 1980—82 beroende på antaganden om ökad psykiatrisk vård under dessa år. Projektet betalar emellertid sina kostnader under 1978 vad gäller landstingets del.

3.4 Överväganden och förslag

I den proposition 1977/78: 30 om bl. a. den yrkesinriktade rehabiliteringen som lämnats till riksdagen i oktober 1977 lämnas centrala avsnitt öppna med hänvisning till sysselsättningsutredningens förväntade betänkande. Det gäller hela frågan om den yrkesinriktade rehabiliteringens organisation vid arbetsvårdsinstituten där propositionen endast tar ställning för att instituten skall ha statligt huvudmannaskap. Också organsationen av psykologmedverkan i förmedlingsarbetet liksom arbetsklinikens och PTI:s framtida ställning lämnas delvis öppna med hänvisning till sysselsättningsutredningen.

De ovan refererade skrivningarna i propositionen innebär att utredningen måste ägna stor uppmärksamhet åt de organisatoriska frågor som lämnats öppna. De mer detaljerade organisatoriska övervägandena får emellertid lämnas till den särskilda organisationskommitté som skall tillsättas.

Innan utredningen går in på organisationsfrågorna förs en diskussion om de olika funktionerna inom arbetsvården — dess inriktning och resurser. Det bör då särskilt framhållas att flera viktiga aspekter — möjligheterna att få tillgång till arbetsuppgifter på den reguljära arbetsmarknaden, anpassningsgruppernas verksamhet, skyddat och halvskyddat arbete liksom behovet av resurser inom arbetsmarknadsverket — inte behandlas slutgiltigt förrän i kapitel 4, 5 och 6 och därför bara tangeras här. Det bör också tilläggas att tyngdpunkten har lagts på områden som inte har blivit så ingående behandlade i YR-utredningen och propositionen.

3.4.1 *Motivation och arbetsplacering*

Erfarenheter från rehabiliteringsverksamheten tyder på att individernas motivation för rehabiliteringen spelar en avgörande roll för resultaten. Arbetsvården har som en viktig uppgift att söka skapa motivation hos de arbetshandikappade för rehabilitering. Individernas motivation hänger samman med hur de bedömer sina möjligheter att få sina behov tillgodosedda. Om de arbetsvårdssökande har intrycket att möjligheterna att få ett arbete på t. ex. den reguljära arbetsmarknaden är mycket små så kommer detta att påverka attityden till själva rehabiliteringsverksamheten. Förbättrade placeringsmöjligheter på den reguljära arbetsmarknaden är därför viktigt för verksamheten. Det är också viktigt att tillsammans med de arbetsvårdssökande på ett så tidigt stadium som möjligt i rehabiliteringsprocessen börja diskutera i mer konkreta termer vilket arbete rehabiliteringen skulle kunna leda till. Diskussionen om arbetsplacering bör börjas så snart man överhuvudtaget har preliminärt bestämt en yrkesinriktning. En sådan ökad inriktning på arbetsplaceringen förutsätter emellertid att arbetsvården får resurser, en mer sammanhållen organisation och att ansvaret för den enskilde individen inom systemet blir mera enhetligt. Vi skall senare utveckla detta.

3.4.2 *Uppföljning av resultaten*

Som framgått av den tidigare redovisningen i kapitlet saknas f. n. i väsentliga stycken underlag för att bedöma resultaten av rehabiliteringsinsatserna. Det statistiska material som finns, kan inte användas för att direkt belysa vilken effekt den yrkesinriktade rehabiliteringen har för t. ex. 100 personer som söker sig till arbetsvården. Uppföljningsundersökningar av resultaten efter en längre tid görs inte regelbundet.

Också den statistik som förs över resultaten av de olika stödjande åtgärder som sätts in, arbetsmarknadsutbildning, prövning och träning, är bristfällig. Utbildningsstatistiken läggs f. n. om. Det är inte troligt att man efter omläggningen kommer att få möjligheter att särskilt följa de arbetshandikappades resultat. När det gäller prövning och träning kan konstateras att det förekommer en avgångsstatistik, men att i denna närmare *50 procent* registreras som avgång av *övriga orsaker*. Detta är otillfredsställande.

Enligt utredningens uppfattning är det utomordentligt angeläget att få ett bättre informationssystem om resultaten av arbetsvårdens insatser. Ett sådant bättre informationssystem bör bygga på regelbundna uppföljningar av de arbetsvårdssökande — exempelvis efter ett år — enligt samma modell som uppföljningen av arbetsmarknadsutbildningen. Dessa uppföljningar behöver inte nödvändigtvis göras som totalundersökningar utan kan vara stickprov. Uppföljning av detta slag kan ge säkrare underlag för att bedöma resursinsatserna i förhållande till placeringsresultaten. De bör vara av stort intresse för metodutvecklingen och det är därför naturligt att det metodutvecklingsinstitut som föreslås i avsnitt 3.4.12 får ansvar för uppföljningarna.

3.4.3 *Kartläggningen*

Den genomgång som gjordes i början av kapitlet av de resurser och medel som står till arbetsvårdens förfogande visar på betydande svagheter i åtgärdssystemet. Väsentliga resurser finns när det gäller utredningar som ligger vid sidan av arbetsförmedlingen, t. ex. anlagsprov, prövning vid arbetsvårdsinstitut eller ALU-kurser. Möjligheterna till systematiserade utredningar inom ramen för arbetsförmedlingen är emellertid mer begränsade och bör byggas ut. I utredningens försöksverksamhet inom statlig och kommunal sektor prövas strukturerade intervjuer som ett hjälpmedel för arbetsvården. Resultaten av försöken kan sägas peka på att ett sådant hjälpmedel kan vara av värde för arbetsvården. Det återstår fortfarande en del utvecklingsarbete innan man har funnit de rätta formerna. Framförallt måste omfattningen av intervjuformuläret bantas om det skall kunna användas i stor skala. Försöken bör fortsätta.

3.4.4 *Arbetsplaceringen, arbetsanpassning och introduktion*

Mest påtagliga brister i arbetsvårdskedjan tycks finnas när det gäller möjligheterna att aktivt skaffa lämpliga arbeten åt de arbetshandikappa-

de. Insatser för att förbättra dessa möjligheter måste i första hand avse den reguljära arbetsmarknadens sätt att fungera. Denna diskussion förs emellertid i kapitel 4.

Arbetsförmedlingens insatser behöver på olika sätt förstärkas. Den grundläggande fråga som här måste besvaras är hur lång tid är det rimligt att en arbetsförmedlingstjänsteman ägnar åt att försöka skaffa lämpligt arbete åt en gravt handikappad. En timme, en dag, en vecka, en månad eller ett halvår?

En dag på en medicinsk rehabiliteringsenhet kostar samhället 600—700 kronor per dag (cirka 200 000 kronor för ett år). En rehabilitering på ett vanligt sjukhus kostar något mindre men det är fortfarande fråga om betydande insatser av resurser. När personen ifråga skall få hjälp till ett arbete, möts han ibland av köer, ibland av en tjänsteman på arbetsförmedlingen som i bästa fall kan avsätta några timmar för honom (100 kronor?). Möjligheterna att göra mera tidskrävande insatser t. ex. företagsbesök, aktiv platsackvisition är ytterst begränsade. Arbetsvården kan däremot sända personen vidare till en institution t. ex. för prövning och träning. Där kostar en dag för en person med driftsbidrag och sjukpenning cirka 350 kronor. En genomsnittlig rehabilitering på 12 veckor kostar nära 25 000 kronor.

Exemplet ovan visar inte att sjukvård, prövning och träning har för stora resurser. Motsatsen kan ibland vara fallet. De insatser som görs för arbetsplacering vid vissa arbetsvårdsinstitut t. ex. i Stockholm och Göteborg är i detta sammanhang av intresse. Här bedriver man s. k. pryoverksamhet som bl. a. syftar till att få till stånd arbetsplaceringar. Resultaten är förhållandevis goda. Det kan då noteras att personalåtgången för pryoverksamheten är cirka en veckas arbetsinsatser av en s. k. pryolärare per arbetsplacering.

Försöksverksamheten i Jönköping visar att personalåtgången vid arbetsförmedlingen ligger i storleksordningen 3—4 dagar per arbetsplacering. Dessa siffror skall ses mot bakgrunden av att utredningens sekretariat och arbetskliniken också gjorde betydande direkta insatser. Som ett kalkylexempel kan nämnas att om varje arbetsvårdssökande skulle kunna räkna på en veckas arbetsinsatser från arbetsförmedlingen skulle det krävas cirka 2 000 tjänstemän bara för dessa uppgifter.

De möjligheter som för närvarande finns att göra insatser inom arbetsförmedlingen är synnerligen begränsade och ligger snarast inom ramen för timmar, i bästa fall någon dag. Enligt utredningens uppfattning måste förmedlingens resurser ökas så att det blir bättre jämvikt mellan den fysiska och psykiska rehabiliteringen, de kartläggande och utredande insatserna å ena sidan och de insatser som sedan görs för att skaffa ett lämpligt arbete å andra sidan. Vi återkommer i kapitel 6 till de krav på ytterligare förmedlingspersonal som detta ställer.

Samma resonemang kan föras om resurserna för att anpassa den enskilda arbetsplatsen till individens behov. Det gäller inte endast den fysiska anpassningen utan i lika stor utsträckning möjligheterna att göra en introduktion av den anställde, att förbereda arbetskamrater, arbetsledare och chefer, att informera om handikappets olika verkningar etc., kort sagt utbildning och introduktion. Dessa behov bör också tas med

i bilden när utredningen bedömer resursbehoven på arbetsförmedlingen.

De bidrag som kan utgå för ombyggnad av arbetsplatser, arbetstekniska hjälpmedel, arbetsbiträde etc. bör i första hand anpassas till prisutvecklingen men också förbättras reellt. I kapitel 4 lämnas utredningens förslag.

Det finns möjligheter att ge bidrag till arbetsgivare för utbildning av arbetshandikappade och för s. k. praktikanställning[1]. I båda fallen utgår bidrag med 8 kr./timme. Bidragen för utbildning kan när det gäller grava handikapp jämkas uppåt till 100 procent av totala arbetskraftskostnaden för den arbetshandikappade. När det gäller praktikanställning så har det emellertid inte skett någon motsvarande justering av bidragsbeloppen. Ett skäl till att göra en sådan är de allmänna höjningar som har skett av bidragen till utbildning av anställda och de förbättrade möjligheterna till beredskapsarbeten för ungdom. Utredningen menar att det är väsentligt att man fasthåller vid principen att bidragen för de arbetshandikappade till arbetsgivarna är mer förmånliga än de som utgår i andra sammanhang. Utredningen föreslår att grundbeloppet för utbildning och praktikanställning höjs till 75 procent av de totala lönekostnaderna med möjligheter att jämka bidraget till 100 procent vid grava handikapp.

3.4.5 *Ungdomar med arbetshandikapp*

En av de grundläggande tankarna vid planeringen av Södertäljeförsöket var att samhällets olika insatser för den aktuella ungdomsgruppen var otillräckliga, men framförallt att de inte samordnades målmedvetet. Man ville pröva om man genom en modell för samverkan mellan socialförvaltning, arbetsförmedling, fritidsförvaltning, hälso- och sjukvård samt fackliga organisationer kunde skapa ett finmaskigt nät där ungdomarna kunde fångas upp och rehabiliteras.

I avsnitt 3.3.3 fastslogs att behovet av att samordna befintliga resurser är gemensamt vid rehabilitering av olika grupper av arbetshandikappade ungdomar. Den modell som använts i Södertäljeförsöket för ungdomar med socialmedicinska arbetshandikapp skulle därför med vissa modifieringar från fall till fall kunna användas också vid rehabilitering av andra handikappade ungdomsgrupper t. ex. gravt rörelsehindrade och utvecklingsstörda.

De problem handikappen innebär för ungdomarna är ofta påtagliga redan under skoltiden. Under skolåren bör därför samordnings- och uppföljningsansvaret för ungdomarna ligga på skolan, med utnyttjande av de elevvårdande resurser, i form av elevvårdsteam etc., som inrättats. Samarbetet med socialförvaltning, polismyndighet och övriga berörda samhällsinstitutioner bör intensifieras, men initiativ till uppföljning och formalisering av samarbetet bör som regel åvila skolan. Utifrån lokala förhållanden och resurser får detta ansvarstagande givetvis anpassas och andra modeller kan komma i fråga.

För handikappade elever är det mycket viktigt att redan i grundskolan få en väl fungerande studie- och yrkesorientering.

[1] Sysselsättningsutredningen använder här uttrycket praktikanställning som är den gängse termen enligt arbetsmarknadskungörelsen. Utredningen är dock medveten om att den förändring av praktikbegreppets innebörd, som föreslagits av utredningen i samband med rapporten från den särskilda praktikgruppen om den genomförs kan leda till att anställningsformen bör få en annan benämning.

Den allmänna syo-verksamheten i skolorna håller på att utvecklas. Situationen för de handikappade eleverna är så sammansatt och svår att betydligt större insatser måste göras från arbetsförmedlingens sida. Diskussion om behov av specialistresurser på arbetsförmedlingarna förs i kapitel 6. Speciella insatser i detta avseende för arbetshandikappade behandlas där.

De arbetshandikappade ungdomar, som lämnat grundskolan eller motsvarande utbildningsform och varit arbetslösa under en längre tid, kommer ofta i en svår social situation och deras rehabiliteringsbehov är omfattande. I Södertäljeförsöket har skola och fritidsförvaltning, de fackförvaltningar eller företag som anställt ungdomarna, fackliga organisationer, rehabiliteringsenheter och arbetsförmedling samarbetat. De har förberett och genomfört ett genomgripande rehabiliteringsarbete där arbetserfarenhet, utbildning, social träning och självinsikt bl. a. genom terapi är bärande hörnstenar. I den modell som prövats i Södertäljeförsöket har samordningsansvaret lagts på socialförvaltningen. Den modell som använts i Södertälje bör liksom andra modeller som innebär annan ansvarsfördelning prövas i den fortsatta försöksverksamheten.

För en stor del av ungdomar med missbruksproblem liksom för många rörelsehindrade ter sig dessa rehabiliteringsinsatser som ett alternativ till vård vid behandlingshem resp. vårdcenter. Ungdomarna rycks inte upp ur sitt sammanhang utan rehabiliteringen sker på hemorten. Ungdomarna befinner sig ute i samhället, bland andra ungdomsgrupper i fritidsaktiviteter, i utbildning tillsammans med andra ungdomar och vuxna, i social träning, på en arbetsplats i en arbetsgemenskap.

I den omfattande rehabiliteringsprocess som ungdomarna genomgår framstår arbetserfarenheten som ett mycket viktigt inslag. Betydelsen av att ha ett arbete, att tillsammans med arbetskamrater åstadkomma något, att liksom andra människor uppleva att man behövs och gör nytta på en arbetsplats har poängterats av såväl ungdomarna som projektledningen. I ett samhälle som vårt, där arbetet intar en central plats i samhällsbyggandet och samhällsgemenskapen, ger de övriga rehabiliterande insatserna troligen bättre resultat om ungdomarna samtidigt upplever en egen identitet och självkänsla utifrån ett arbete eller en utbildning inför ett kommande förvärvsarbete.

Liksom i försöksverksamheten med ökad inplacering av arbetshandikappade inom statlig och kommunal sektor kan konstateras att de handledare som utsetts för ungdomarna, bland arbetskamrater, varit till ovärderligt stöd.

De har också genom sitt exempel förändrat arbetskamraternas attityder till ungdomarna och därigenom gett ungdomarna plats i kretsen av arbetskamrater. Alla nyanställda behöver god introduktion på arbetsplatsen, men för de ungdomsgrupper som här behandlas är nära knytning till en handledare av mycket stort värde. Samarbetet med de fackliga organisationerna bör utvecklas för att ytterligare pröva denna kontaktmannaverksamhet.

Försöksverksamheten i Södertälje skall pågå ytterligare ett år. Forskare vid sociologiska institutionen vid Linköpings högskola har knutits till försöket för att göra en utvärdering. Utifrån de hittills gjorda erfa-

renheterna av försöksverksamheten vill utredningen emellertid i detta sammanhang föreslå en vidgad försöksverksamhet i enlighet med den modell som byggts upp för Södertäljeförsöket. Den vidgade försöksverksamheten föreslås omfatta fem orter i storstadsregionerna. Försöksperioden bör ej understiga två år. I avsnitt 3.4.12 föreslås inrättandet av ett metodutvecklingsinstitut. Detta bör få i uppdrag att utvärdera den vidgade försöksverksamheten.

Det har konstaterats att gruppen ungdomar med psykiska och socialmedicinska arbetshandikapp snabbt ökar i antal. Dessa ungdomar har ofta mycket svårt att få arbete. Fr. o. m. 1 januari 1977 utgår vid halvskyddad sysselsättning bidrag som motsvarar 90 % av den totala lönekostnaden under det första året och 50 % under de följande tre åren till arbetsgivare som anställer förståndshandikappade och gravt fysiskt arbetshandikappade under 25 år. Sysselsättningsutredningen föreslår med den här redovisade bakgrunden att denna bidragsform utsträcks till att även omfatta gravt socialmedicinskt och psykiskt arbetshandikappade under 25 år.

3.4.6 *Yngre förtidspensionerade*

Även de förtidspensionerade ungdomarna måste uppmärksammas. Som redan berörts i kapitel 2 och 3 är gruppen yngre förtidspensionerade stor, ca. 25 000 under 35 år. Genom sin förtidspension har de visserligen fått en ekonomisk trygghet, men detta är ofta inte en tillfredsställande eller tillräcklig lösning på deras situation.

I gruppen finns personer med grava fysiska handikapp, intellektuella samt psykiska och socialmedicinska handikapp, de senare ofta i samband med missbruksproblem. Rehabiliteringsproblemen är omfattande för samtliga men under senare tid har man kommit att alltmer uppmärksamma behovet av rehabiliteringsinsatser för den snabbt växande grupp som har psykiska och/eller socialmedicinska arbetshandikapp.

Att en så stor grupp unga människor är förtidspensionerade är alarmerande. De har många levnadsår framför sig och borde genom att i större eller mindre utsträckning delta i arbetslivet, kunna inlemmas i samhället. Genom ett initiativ av statens handikappråd förbereds en undersökning angående vilka rehabiliteringsbehov som föreligger hos personer i åldersgruppen 16—34 år, som förtidspensionerats av såväl fysiska som psykiska skäl.

Den förundersökning som genomförts i Stockholm visar att de yngre förtidspensionärerna har vitt skilda rehabiliteringsbehov. Utmärkande för många av dem är dock att de upplever en känsla av isolering, utstötning från samhället. Likaså uttalar flera av de intervjuade en önskan att komma tillbaka till arbetslivet.

De rehabiliteringsgrupper, där arbetsförmedling, socialvård, sjukvård och försäkringskassa samverkar, håller nu på att byggas upp och riksförsäkringsverket utreder f. n. arbetsformerna i ett urval av dessa grupper.

Rehabiliteringsgrupperna diskuterar behov av rehabiliteringsinsatser i samband med att beslut fattas om förtidspensionering. Det forum för

samarbete mellan olika huvudmän för rehabiliteringsarbete, som rehabiliteringsgrupperna utgör borde även kunna anlitas i samband med prövning, rehabiliteringskontakt med förtidspensionärerna. De unga förtidspensionärerna borde kontaktas för efterkontroll med betydligt tätare intervall än enligt nuvarande praxis, minst varje år. I samband med dessa prövningar skulle rehabiliteringsgrupperna ha ansvaret att ingående utreda och med de förtidspensionerade diskutera möjligheter till rehabilitering.

I avsnitt 3.4.5 och i kapitel 5 föreslås att det bidrag som utgår till arbetsgivaren motsvarande 90 % av den totala lönekostnaden under det första året och 50 % under de följande tre åren vid anställning av förståndshandikappade och gravt fysiskt arbetshandikappade under 25 år i halvskyddad sysselsättning även skall gälla ungdomar under 25 år med psykiska och socialmedicinska handikapp. Unga förtidspensionerade i åldern 26—35 år föreslås även omfattas av den ovan beskrivna bidragsformen vid placering i halvskyddad sysselsättning.

Ett problem i vissa fall är att en person som har god pension vid en rehabilitering ibland kan få ett arbete med sämre lön än pensionen. De förtidspensionerade som rehabiliteras och får arbete bör inte förlora ekonomiskt på att de tar arbete. Utredningen föreslår därför att riksförsäkringsverket får i uppgift att konstruera ett system som dels kompenserar förlusten i de fall lön av arbete understiger tidigare pensionsbelopp, dels innebär en påtaglig stimulans att arbeta. Lön och stimulans bör tillsammans utgöra en summa som motsvarar pensionsbeloppet plus ytterligare ett visst belopp.

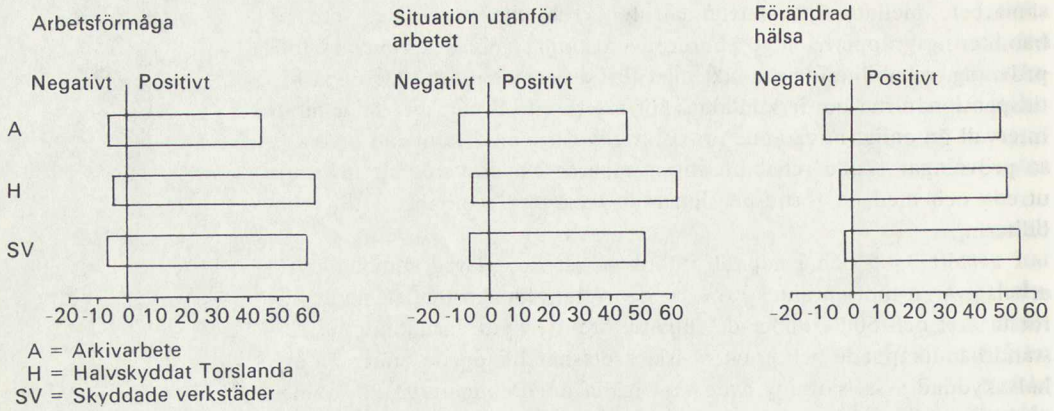
Riksförsäkringsverket föreslås tillsammans med de nybildade stiftelserna samtidigt få i uppdrag att se över förtidspensionsbestämmelserna för personer som arbetar i skyddade verkstäder med lön och bibehållen förtidspension. Inriktningen bör vara att dessa förtidspensionerade som förvärvsarbetar, får lön från arbetet i de skyddade verkstäderna på vanligt sätt.

Förtidspensionerade som tar ett arbete skall ha möjlighet att utan komplicerad prövning återfå sin förtidspension om de behöver det. Utredningen föreslår att de förtidspensionärer som får ett försvärvsarbete oavsett ålder skall ha rätt till vilande förtidspension under viss tid. Detta skulle innebära att de som inte kan fortsätta att arbeta återfår sin förtidspension genom ett förenklat prövningsförfarande.

3.4.7 *Rehabilitering i företag*

Rehabiliteringen är inte avslutad i och med en arbetsplacering. Detta gäller i särskilt hög grad vid placering i skyddat eller halvskyddat arbete där den fortsatta rehabiliteringen är ett klart utsagt mål. Även när placering sker på den reguljära arbetsmarknaden innebär det oftast inte att rehabiliteringen är avslutad. Snarare skall det ses som att det sista steget i rehabiliteringskedjan påbörjas.

I vilken utsträckning bidrar då arbetsplacering till rehabilitering? När det gäller den halvskyddade och skyddade sysselsättningen brukar detta bl. a. mätas i övergångarna till arbete på den reguljära arbetsmarkna-



Figur 3.2 Upplevd rehabilitering i olika former av skyddat arbete (procent).

den. Men detta är inget mått på rehabiliteringseffekten. För vissa grupper är det rimligt att tala om en lyckad rehabilitering i den mån de lyckas klara ett arbete på en skyddad verkstad eller i halvskyddade former.

Andelen arbetsvårdssökande som arbetsplaceras på den reguljära marknaden är också bl. a. uttryck för arbetsmarknadens sätt att fungera liksom för de arbetsförmedlingsinsatser som görs. Det är därför inte möjligt att se utplaceringarna som ett mått på den rehabiliteringseffekt som uppnåtts.

I den rapport om skyddade verkstäder och halvskyddad verksamhet som sysselsättningsutredningen har låtit utföra i Göteborg och Skövde finns frågor om den upplevda rehabiliteringen bland dem som arbetar i skyddad respektive halvskyddad verksamhet. Samma fråga har ställts i en enkät till personer i arkivarbete i Göteborg och i Gävleborgs län.

Resultaten redovisas i figur 3.2. Upplevd rehabilitering. Huvuddelen av dem som arbetar både i halvskyddade enheter och skyddade verkstäder upplever en mycket positiv inverkan på arbetsförmåga och hälsa och situationen utanför arbetet. Enligt rapporten överensstämmer individernas egna positiva bedömning av rehabiliteringseffekterna med arbetsledarnas och kuratorernas m. fl.:s uppfattning.

En av de absolut svagaste länkarna i rehabiliteringskedjan är den sista, dvs. den rehabilitering som skall fortsätta sedan den enskilde har placerats i ett företag. Då upphör arbetsmarknadsverkets möjligheter att göra insatser. I princip skall då företagets personalvård överta ansvaret. Även om det i en del företag och förvaltningar har skett väsentliga förbättringar finns det emellertid i många företag stora brister när det gäller att introducera nyanställda. Dessa brister är naturligtvis ofta mest märkbara när det gäller nyanställning av arbetshandikappade.

En fortsatt satsning på arbetsvården inom arbetsförmedling och i särskilda institutioner måste, för att bli effektiv, kombineras med en kraftig utbyggnad av företagens möjligheter att medverka i rehabiliteringsprocessen. Inom arbetsförmedlingen söker man i så stor utsträckning som möjligt undvika att särbehandla de arbetshandikappade. Företagens organisation för introduktion och uppföljning av anställningen bör

bygga på samma princip. Detta innebär att företagen mera allmänt måste satsa på introduktion av de anställda och anpassning av arbetet till olika individers förutsättningar. De arbetshandikappade blir på så sätt inte utsatta för någon direkt särbehandling utan skillnaden består snarast i att insatserna i vissa fall blir mera resurskrävande.

Situationen är att det f. n. avsätts små eller ofta inga resurser alls för att tillgodose de krav utredningen framför. Det måste ske en betydande satsning på t. ex. företagshälsovård, kuratorer etc. om behoven skall tillgodoses. Det bör emellertid samtidigt understrykas att det idag finns betydande resurser inom företagens personalavdelningar som skulle kunna utnyttjas så att det innebar en betydande resursförstärkning för de arbetshandikappade. Verksamheten är inriktad på att genomföra ett urval som ofta innebär att t. ex. arbetshandikappade personer inte får anställning. Detta leder i sin tur till att både samhället och företagen i olika andra sammanhang, t. ex. anpassningsgrupperna, måste avsätta resurser för att hitta andra vägar att bereda de arbetshandikappade anställning i företagen.

En undersökning av Henrik Järnefors "De personaladministrativa urvalsprinciperna" redovisar resultat av en intervjuundersökning av personalanställare vid större och medelstora företag. Var femte personalanställare uppgav att en sökande över 50 år inte fick anställning. Varannan personalanställare uppgav att de inte anställde personer över 60 år. Nästan varannan personalanställare anser att om det framkommer i anställningsintervjun att den sökande har viss sjuklighet så minskar det i viss utsträckning den sökandes möjligheter att få anställning i företaget. Nästan 90 % uppgav att upprepade korta eller enstaka längre sjukskrivningsperioder kan åtminstone i viss utsträckning påverka anställningsbeslutet negativt.

En successivt ökad förståelse har vunnits för att den personalpolitiska funktionen måste arbeta med problemen för de redan anställda arbetshandikappade. Det är svårare att vinna förståelse för att nyanställning av arbetshandikappade naturligast löses om det sker i företagets normala rekrytering av personal. De vanligen tillämpade urvalskriterierna leder till utestängning av dessa människor. Detta är till viss del en följd av att urvalskriterierna ges en alltför generell utformning. Hög levnadsålder eller olika former av handikapp tillåts blockera möjligheterna till anställning i arbeten där de sakligt sett inte utgör faktiska hinder. Det är nödvändigt att dessa frågor blir diskuterade och seriöst prövade inom företagen. Det bör vara en naturlig uppgift för anpassningsgrupperna.

Om personalanställarna och företagshälsovården gavs andra mål och fick en inriktning på verksamheten som utgick ifrån att man skulle anställa också personer med olika typer av arbetshandikapp och att istället använda en del av den tid som åtgår för urvalet till större hjälp i anpassningen så skulle mycket kunna vara vunnet. Den nuvarande huvudsakliga inriktningen av anställningsprocessen leder också till att de enskilda individer som söker arbete på olika sätt försöker att dölja sina eventuella arbetshinder för att inte riskera att inte få anställning. Detta leder i sin tur till att man inte kan ta hänsyn tll dessa arbetshinder vid arbetsplaceringen och att man får en dålig arbetsanpassning. De pro-

blem som på grund av detta senare kan uppstå, blir ofta väsentligt allvarligare än vad de hade behövt bli om arbetshindren hade varit kända från början.

Om arbetsgivarna skall ta större ansvar för den fortsatta, nödvändiga yrkesmässiga rehabiliteringen måste samhället på olika sätt garantera att det finns resurser i företagen. Det kan t. ex. ske genom lagstiftning och/eller bidrag till särskilda åtgärder. Båda vägarna diskuteras i fortsättningen.

Sysselsättningsutredningen har i sin försöksverksamhet med ökad inplacering av arbetshandikappade inom privat och offentlig sektor prövat vissa särskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Bland dessa åtgärder har ingått bidrag till handledare ("faddrar") som tar sig an och stödjer den arbetshandikappade på och utanför arbetsplatsen. Bidrag har utgått till handledaren, med högst 5 000 kronor per person och år.

Försöken med handledare har haft begränsad omfattning och varit koncentrerade till den statliga och kommunala sektorn. Vissa försiktiga slutsatser kan dock dras:

För att faddrarna—handledarna skall kunna göra en meningsfull insats bör de få utbildning om de aktuella handikappen samt om det stöd de kan förvänta sig av samhällets institutioner, företaget och de fackliga organisationerna.

— Faddrarna—handledarna utgör genom sitt exempel en viktig resurs när det gäller att förändra de övriga arbetskamraternas attityder till de arbetshandikappade

— Det arvode som utgår har underordnad betydelse vid rekrytering av handledare, men upplevs som positivt eftersom det kan ge kompensation för de utlägg under fritiden som uppdraget kan innebära.

Med utgångspunkt från dessa erfarenheter föreslår utredningen att arbetsmarknadsstyrelsen får i uppdrag att på riksnivå bedriva försök med bidrag till handledare. Bidrag bör utgå med högst 5 000 kr. per år och person.

Företagen borde kunna engageras i rehabiliteringsverksamheten på olika sätt. En angelägen uppgift är att ställa platser till förfogande för prövning och träning i reell miljö. Träningsplatser ute i arbetslivet är en förutsättning för att arbetsvårdsinstituten skall få tillräcklig spridning på de arbetsuppgifter som finns representerade och också för att verksamheten skall få den nödvändiga verklighetsanknytningen. Inte minst gäller det att få fram träningsmöjligheter inom olika delar av den offentliga sektorn, t. ex. på vårdområdet. För att försäkra sig om ett tillräckligt antal sådana träningsplatser kan man i princip använda sig av två vägar. För det första att ge ekonomisk kompensation till företag som ställer platser till förfogande och för det andra att lagstifta om vissa normer för de antal platser som företag bör ställa till förfogande.

Den ekonomiska frågan kan antingen lösas genom att de som genomgår träning får sin lön betald av arbetsmarknadsverket enligt de regler som gäller vid arbetsmarknadsutbildning och prövning och träning eller genom att den enskilde får lön från företaget, som i sin tur får ersättning för huvuddelen av kostnaderna från arbetsmarknadsverket. Därutöver kan det naturligtvis diskuteras i vilken utsträckning också direkta

bidrag skall utgå till företagen för att man ställer platser till förfogande. Till företagen kunde utgå en mindre bidragssumma som kompenserar dem för administrativa merkostnader, t. ex. vid introduktion av eleverna. Här är det närmast frågan om att bedöma vilka krav som ställs på insatser från företaget och vilket produktivt tillskott man kan få från träningsplatsen.

Det är svårt att nu avgöra om bidragsmöjligheterna för företagen som ställer träningsplatser till förfogande är tillräckliga för att garantera tillgången till tillräckligt många platser. Det antal platser som kan behövas, åtminstone under de närmaste åren, är relativt begränsat. En försiktig uppskattning med utgångspunkt från det nuvarande antalet träningsplatser pekar mot ett behov på något tusental platser under de närmaste åren. Detta skulle innebära sett över hela arbetsmarknaden att det skulle finnas knappt en träningsplats per 1 000 anställda. Sådana träningsplatser kan naturligtvis finnas i såväl större som mindre företag men det är rimligt att i den mån det kan bli svårt att få fram träningsplatser att i första hand rikta sig emot större arbetsgivare. Sett mot bakgrunden av det tills vidare relativt begränsade behovet av träningsplatser och att arbetsmarknadsverket i princip skall täcka företagens kostnader finns det inte nu anledning att föreslå direkt lagstiftning som garanterar att tillräckligt antal platser ställs till förfogande. Ett visst stöd för att begära medverkan för att lösa de arbetshandikappades problem från företagen kan sägas finnas redan i främjandelagstiftningen. Det bör emellertid finnas en beredskap för att genom lagstiftning garantera tillräckligt antal träningsplatser om det visar sig att frivilligheten inte fungerar på detta område. Det bör i så fall prövas om detta kan åstadkommas genom ett tillägg till främjandelagen. Den närmare inriktningen av platserna etc. skall bestämmas i överenskommelse mellan arbetsmarknadsverket och företagen. De nya arbetsmarknadsinstitut som föreslås i det följande bör tillsammans med anpassningsgrupperna ha till uppgift att övervaka verksamheten.

I kapitel 2 har utredningen visat att behovet av rehabilitering i företagen kan vara mycket stort. Enbart i Volvo-Skövde fanns under 1976 mer än 150 personer som efter långtidssjukskrivning skulle kunna komma tillbaka som betingat arbetsföra till företaget. Antalet långtidssjuka (60 dagar eller mer) uppgick till 640 personer vid Torslandaverkens slutmonteringsverkstad.

Vid vissa större företag vore det rimligt att bygga upp särskilda resurser för prövning och träning som kunde utnyttjas i första hand för de interna behoven. Det kan vara av värde att också använda sådana resurser för icke anställda. Det kunde ske genom att man växlade personer. Nu använder sig företagen i stor utsträckning av de arbetsvårdsinstitut som landstingen driver. I Volvo-Torslanda har t. ex. under försöksverksamheten funnits stort behov av ytterligar utredning av denna karaktär. Det finns på många håll köer till arbetsvårdsinstituten. Mot denna bakgrund kunde det vara rimligt att ge vissa bidrag till företag som bygger upp resurser för prövning och träning. I dessa fall skulle myndigheterna ställa kvalitativa krav på verksamhetens inriktning.

En försöksverksamhet med sådan inriktning bör därför inledas i sam-

band med utbyggnaden av den nya arbetsvårdsorganisationen som föreslås i fortsättningen. Genomförandet och utvärdering av en sådan försöksverksamhet bör vara en lämplig arbetsuppgift för det metodutvecklingsinstitut som föreslås i avsnitt 3.4.12, i samarbete med de nya arbetsvårdsinstituten och arbetsförmedlingen. Försöksverksamheten bör pågå minst 2 år. Företagen skulle kompenseras för uppkomna merkostnader i samband med försöket, t. ex. administration, läkar- och kuratorskostnader etc.

3.4.8 *Mål för arbetsvårdsinstitutens organisation*

En utgångspunkt för diskussionen av den framtida organisationen bör vara att den del av den yrkesinriktade rehabiliteringen som hitintills har legat hos landstingens arbetsvårdsinstitut, måste ses som en integrerad del i en organisation som syftar till att bereda individerna med arbetshandikapp sysselsättning. De organisatoriska förutsättningarna som skapas för verksamheten är viktiga eftersom de på sikt tenderar att påverka och kanske till och med styra inriktningen av verksamheten. Diskussionen om den framtida organisationen bör föras med principiella utgångspunkter och söka ange vilka krav som bör ställas på organisationen. Det övergripande målet är givetvis att så effektivt som möjligt hjälpa de arbetshandikappade att få arbete. Vilka olika krav som bör ställas har delvis framgått av den tidigare diskussionen i kapitlet. Olika organisationsalternativ bidrar i olika hög grad till att uppfylla olika mål. Det blir därför till sist frågan om en avvägning mellan de olika alternativen och också slutligen en modifiering och finslipning av de presenterade organisationsalternativen för att om möjligt undanröja de nackdelar som kan finnas i de ursprungliga alternativen.

Följande principiella krav, som delvis följer av den tidigare diskussionen i kapitlet, bör vara utgångspunkt för diskussion.

1. *Samordning av resurser*

Samordningen av resurserna på området har varit ett av huvudmotiven bakom t. ex. YR-utredningens förslag om att verksamheten skulle inordnas i AMU-center. Resurserna är f. n. splittrade mellan AMU-center, som i vissa fall har prövnings- och träningsresurser, ALU-kurser, OT-kurser och arbetsvårdsinstituten. Det bör i detta sammanhang framhållas att utbyggnaden av sådana resurser vid AMU-center aldrig har varit uttryck för en målmedveten strävan att av principiella skäl lägga verksamheten till AMU-center utan snarare ett uttryck för att det har varit det enda sättet att få fram nödvändiga resurser.

2. *Nära knytning till förmedlingsarbetet*

Den nära knytningen som bör eftersträvas till förmedlingsarbetet hänger naturligtvis samman med syftet för verksamheten att hjälpa den arbetsvårdssökande till ett arbete.

3. *Sammanhållet ansvar för rehabiliteringsprocess och arbetsplacering*

Det betyder att den nya organisationen bör underlätta eller åtminstone inte försvåra att man genomför ett sammanhållet ansvar hos arbetsförmedlingen för hela rehabiliteringsprocessen som inkluderar själva arbetsplaceringen. Det innebär att remitteringar till olika organ för utredning t. ex. till arbetsvårdsinstitut inte innebär att förmedlingsarbetet avbryts annat än möjligen temporärt.

4. *Nära kontakt med den reguljära arbetsmarknaden*

Detta är inte minst viktigt när det gäller möjligheterna till träning i reell miljö, pryo etc., men självklart är det viktigt att hela verksamheten vid institutioner får en sådan nära anknytning. Detta måste på olika sätt komma till uttryck i organisationen.

5. *Kontakt med övriga organ i rehabiliteringskedjan*

Det bör på olika sätt finnas inbyggda kontakter med andra rehabiliteringsorgan, t. ex. sjukvård och socialvård samt utbildningsinstitutioner, försäkringskassor etc.

6. *Organisationen skall ge möjligheter till resursinsatser på rätt nivå*

Detta krav innebär, som har framhållits t. ex. av kommittén för översyn av arbetsmarknadsutbildning (KAMU), att man inte skall behöva ifrån arbetsförmedlingens sida beställa hela åtgärdsprogram, t. ex. ALU-kurser, prövning och träning etc., för att komma åt t. ex. möjligheterna att ge praktik eller pryo. Att det skall finnas en flexibilitet så att man kan utnyttja fördjupade insatser på arbetsförmedlingen i stället för insatser vid institutioner.

7. *Man skall ha möjlighet att förhindra att arbetsvårdssökande skiljs ut till institutioner där inte andra arbetssökande finns samtidigt*

Det är viktigt att försöka se till att prövnings- och träningsinsatser för arbetsvårdssökande görs i sammanhang där man också har andra arbetssökande.

8. *Man skall undvika onödigt stora enheter, minska byråkratiska tendenser och skapa viss självständighet i organisationen som möjliggör hanterliga enheter*

De här något allmänt formulerade kraven är inte speciella för den yrkesinriktade rehabiliteringen, utan snarare allmänt organisatoriska mål som syftar till att försöka undvika alltför stora och osjälvständiga enheter som kräver byråkratisk styrning i detaljer.

9. *Organisationen bör skapa förutsättningar för kontakt med ett intensifierat metodutvecklingsarbete på området*

På arbetsvårdsområdet i sin helhet, det gäller rehabilitering, arbetsplacering, anpassningsgruppernas nystartade verksamhet, förhindrandet av utslagning etc., är det viktigt att vi får till stånd ett intensifierat utvecklingsarbete för att på det sättet t. ex. utveckla metoder samt bryta

mark på nya yrkesområden och nya sektorer av arbetsmarknaden. Den nya organisationen bör därför ha en inbyggd organisation för metodutvecklingsarbete och spridning av kunskaper om resultaten av ett sådant arbete. Detta utvecklingsarbete bör drivas mycket nära det praktiska arbetet på fältet.

3.4.9 *Olika organisationsalternativ*

Utgångspunkten för diskussionen om den nya organisationen av de nuvarande arbetsvårdsinstituten är regeringens proposition, där det slås fast att instituten i fortsättningen skall ha statligt huvudmannaskap. Propositionen förutsätter att sysselsättningsutredningen kommer att lägga ett principiellt organisationsförslag, medan utformandet av detaljförslag får ankomma på den organisationskommitté som tillsätts för genomförandet.

Ett organisationsalternativ finns redan skisserat i YR-utredningen. Verksamheten inordnas i SÖ. Arbetsvårdsinstituten förs till AMU-center och forsknings-, utvecklingsarbetet inordnas i skolöverstyrelsen centralt. Ett annat näraliggande alternativ för statligt huvudmannaskap är att verksamheten — både arbetsvårdsinstituten och forsknings- och utvecklingsverksamheten — inordnas i arbetsmarknadsverket. Detta alternativ skulle innebära att de nuvarande arbetsvårdsinstituten fick behålla en viss självständig ställning inom arbetsmarknadsverket och att de knöts till länsarbetsnämnderna i varje län. Ett tredje alternativ som emellertid inte kan sägas innebära statligt huvudmannaskap är att knyta arbetsvårdsinstituten till de nybildade stiftelserna för de skyddade verkstäderna. De olika alternativen kan naturligtvis i sin tur modifieras och ges olika inriktning inom den ram som huvudmannaskapen ger.

I den diskussion som hitintills har förts i betänkandet om organisationen av arbetsvårdsinstituten och forsknings- och utvecklingsverksamheten har inte psykologmedverkan i arbetsförmedlingen funnits med i bilden. Som vi senare skall återkomma till kan det emellertid vara en rimlig utgångspunkt att också diskutera psykologmedverkan i anslutning till den utredningsverksamhet som bedrivs av arbetsvårdsinstituten. En sådan koppling är också mer eller mindre naturlig i de olika organisationsförslagen.

3.4.10 *Diskussion av alternativen*

Utredningen skall här översiktligt göra en bedömning av hur de olika alternativen kan sägas svara mot de krav som har angivits i 3.4.9.

a) *SÖ-alternativet.* Som redan påpekades inledningsvis bygger SÖ-alternativet i huvudsak på kravet på samordning av resurser som idag finns splittrade mellan AMU-centren och arbetsvårdsinstituten. Lösningen kan också sägas uppfylla detta krav.

När det däremot gäller möjligheterna att underlätta att man får ett sammanhållet ansvar för de arbetsvårdssökandes hela rehabiliteringsprocess fram till arbetsplaceringen, när det gäller knytningen till förmedlingsarbetet och till den reguljära arbetsmarknaden samt möjligheter

till avvägning av olika resursinsatser, kan knappast denna organisatoriska lösning vara att föredra. Snarast medför den risker för att kraven inte kan tillgodoses. Det är också svårt att se att man inom ramen för detta organisationsalternativ kan göra sådana modifieringar att nackdelarna kan övervinnas. När det gäller kravet att inte urskilja de arbetsvårdssökande från övriga arbetssökande är däremot modellen tilltalande. Till AMU-centren kommer olika grupper av arbetssökande och man får därmed en blandning av personer. Vad avser kravet på att åstadkomma minimal byråkrati är däremot organisationsformen tveksam. Skolöverstyrelsens organisation, som bl. a. innebär stark centralisering av beslutsfunktionerna till Stockholm, är i dessa avseenden knappast ändamålsenlig. Kontakten med övriga rehabiliteringsinsatser tillgodoses när det gäller utbildningen vid AMU-center, men underlättas inte när det gäller andra organ. YR-utredningens förslag om att inordna forsknings-, utvecklingsverksamheten i skolöverstyrelsen centralt, har sysselsättningsutredningen redan kritiserat i sitt remissvar. Riskerna för att en sådan forsknings- och utvecklingsverksamhet skulle sakna kontakt med arbetsmarknadsproblemen är uppenbara.

Det tycks alltså som om förslaget med att inordna arbetsvårdsinstituten i SÖ framförallt har sin utgångspunkt i samordningsbehovet av existerande resurser och viljan att inte särskilja de arbetsvårdssökande. Om dessa mål skulle kunna tillgodoses i en annan organisation är det emellertid svårt att se att SÖ-alternativet har några egentliga fördelar.

b) *AMV-alternativet.* Alternativet att inordna arbetsvårdsinstitutens verksamhet i arbetsmarknadsverket kan sägas underlätta ett sammanhållet ansvar för de arbetsvårdssökande, knytningen till förmedlingsverksamheten, anknytningen till den reguljära arbetsmarknaden samt underlätta möjligheterna att avväga de olika resursinsatserna. Däremot skulle alternativet, om man enbart förde de nuvarande arbetsvårdsinstituten in i arbetsmarknadsverkets organisation och lät motsvarande resurser finnas kvar vid vissa AMU-center, innebära en splittring av resurserna. Det är därför naturligt att en sådan organisatorisk lösning måste innebära att motsvarande resurser vid AMU-centren överförs till den nya organisationen inom arbetsmarknadsverket. På så sätt undviks att man får en splittring av resurserna. En organisation som bara hade prövning och träning av arbetsvårdssökande skulle emellertid ha nackdelen att den urskiljde de arbetsvårdssökande från övriga arbetssökande och det är därför angeläget att diskutera möjligheterna att åstadkomma olika former av utvidgning av verksamheten. En lösning med arbetsmarknadsverket som huvudman skulle underlätta att ge instituten en mera självständig ställning och därmed enligt utredningens uppfattning också minska riskerna för onödigt stora och osjälvständiga organisationer och därmed ökad byråkrati. Kontakten med metodutvecklingsarbetet och utveckling på arbetsmarknaden skulle också underlättas i en sådan organisation. Arbetsvårdsinstitutens egna kontakter med andra rehabiliteringsorgan skulle bibehållas i den nya organisationen samtidigt som de kunde dra nytta av de kontakter som finns på arbetsförmedlingen.

c) *Stiftelsealternativet.* Ett tredje alternativ för organisationen av arbetsvårdsinstituten som har nämnts är att knyta den till de nybildade stiftelserna för de skyddade verkstäderna. Det är emellertid svårt att se att detta alternativ egentligen skulle ge fördelar när det gäller något av de uppställda kraven. Riskerna är emellertid uppenbara för att verksamheten skulle knytas till de skyddade verkstäderna i stället för till den reguljära arbetsmarknaden. Resurserna skulle fortfarande splittras om man inte samtidigt övertog stora delar av utrednings- och förmedlingsansvaret från arbetsförmedlingen. Den nära anknytningen till arbetsförmedlingsarbetet skulle försvåras, liksom det sammanhållna ansvaret för rehabiliteringsprocessen och arbetsplaceringen.

Kontakten med övriga organ i rehabiliteringskedjan med undantag för skyddade verkstäderna skulle inte underlättas.

Möjligheterna att avväga resursinsatserna inom arbetsvården till rätt nivå skulle knappast finnas. Organisationsformen skulle definitivt skilja ut de arbetshandikappade från övriga arbetssökande, kontakterna med metodutvecklingsarbetet i anslutning till skeendet på arbetsmarknaden skulle inte underlättas.

Fördelar med stiftelseformen när det gäller att minska onödig byråkrati kan möjligen finnas, men är på inget sätt självklara i synnerhet som organisationsformen är oprövad. Stiftelserna är ännu inte bildade. Enbart uppgiften att få dem att fungera för det de har avsetts, nämligen att ha hand om verkstäderna för skyddat arbete, kommer att vara synnerligen arbetskrävande. Detta talar också, bortsett från övriga sakliga invändningar, bestämt mot att dra in stiftelserna i detta sammanhang. Till sist skall också framhållas att stiftelseformen inte heller uppfyller kravet på statligt huvudmannaskap som angetts i propositionen.

Den genomgång av de olika alternativen som här har gjorts måste ses mot bakgrund av de uttalanden som utredningen har gjort när det gäller inriktningen av verksamheten i stort. Utredningen har mycket kraftigt understrukit att rehabiliteringsverksamheten måste bedrivas i nära anknytning till den reguljära arbetsmarknaden, att syftet att hjälpa individen till ett arbete måste betonas. Likaså har utredningen mycket starkt betonat att det måste finnas möjligheter att göra en avvägning mellan de resursinsatser som skall göras helt oberoende av om verksamheten är bunden till vissa institutioner eller ej. Tillsammantaget talar detta klart för att alternativet med att inordna verksamheten inom arbetsmarknadsverket är att föredra. Det är emellertid viktigt att man i det organisationsalternativ som skall skisseras försöker eliminera de nackdelar som kan finnas med ett sådant organisationsalternativ. Utredningen lämnar i det följande ett förslag, som skall försöka uppfylla alla de krav som inledningsvis har uppställts.

3.4.11 *Ny organisation för arbetsvårdsinstitut och psykologmedverkan i arbetsförmedlingen*

I utredningens uppgifter ingår också att diskutera psykologmedverkan i arbetsförmedlingens arbete. Det är av flera skäl lämpligt att diskutera psykologresurserna för arbetsförmedlingen i samband med framförallt

prövningsresurserna vid arbetsvårdsinstituten. Syftet med psykologmedverkan i form av anlagsundersökningar av olika slag är i princip detsamma som gäller för prövningsinsatserna. Det torde därför finnas vinster att hämta i att organisatoriskt försöka lägga samman psykologmedverkan, med prövningsverksamheten vid arbetsvårdsinstitut. De psykologer och den övriga personal som idag arbetar vid de olika fristående instituten och som arbetar för AMU kunde också knytas till de nybildade arbetsvårdsinstituten. Därmed skulle man vinna en flexibilitet i användningen av psykologerna och samtidigt skapa förutsättningar för att flera psykologer får kontakt med förmedlingsarbetet. Detta skulle kunna ske t. ex. genom olika former av jourtjänstgöring på arbetsförmedlingarna etc., medan de är stationerade på instituten i varje län. Detta överensstämmer också med de önskemål som finns från psykologerna om att verksamheten, om den placeras under ny huvudman, praktiskt bör hållas samman. Utredningen har i tidigare skrivning i kapitel 3 understrukit att framförallt träningsverksamheten i ökad utsträckning måste förläggas till reell miljö i arbetslivet. Vi har också föreslagit att tillgång på sådana träningsplatser skall garanteras i alla större företag. Detta skulle innebära att de framtida arbetsvårdsinstituten i större utsträckning än nu får arbeta ute i företag och förvaltningar och i nära samarbete med arbetsförmedlingen. Ett ytterligare argument för att inordna psykologverksamheten i arbetsvårdsinstituten är att man på det sättet genom anlagsprövningarna får en ström av arbetssökande som inte är registrerade vid arbetsvården. Dessa sökande kommer att vara dominerande vid instituten.

Det kan emellertid diskuteras om det är tillräckligt att samordna psykologverksamheten och prövningen och träningen vid arbetsvårdsinstituten och AMU-centren i de nya instituten. Också andra inslag vid AMU-centren har nära anknytning till antingen arbetsvårdsverksamheten i stort eller också själva yrkesvägledning- och förmedlingsverksamheten. Detta gäller i första hand ALU-kurserna och de s. k. OT-kurserna för arbetshandikappade. Skälen för att denna verksamhet skall ligga vid AMU-centren är, med samma principiella utgångspunkter som har angivits tidigare, svåra att se. ALU-kursernas nära anknytning till förmedlings- och yrkesvägledningsverksamheten är uppenbar och samtidigt riskerar man med den nuvarande placeringen av kurserna till AMU-centren att få en slagsida mot utbildningsvägledning. Detta talar alltså för att organisatoriskt också överföra de nuvarande ALU-kurserna och OT-kurserna till de nya instituten. Detta innebär i sin tur att breddningen av institutens verksamhet blir ytterligare markerad och riskerna för att instituten får arbetsvårdsstämpling minskas. Att ansvaret för ALU-kurserna skulle förläggas till de nya instituten organisatoriskt innebär naturligtvis i och för sig inte att kurserna också geografiskt måste förläggas vid de nuvarande instituten. De kan även i fortsättningen lokalmässigt anordnas decentraliserat eller i anslutning till de nuvarande AMU-centren. Överhuvudtaget bör det understrykas att även med arbetsmarknadsverket som huvudman för verksamheten bör det både geografiskt och lokalmässigt i vissa fall kunna ske en samordning med AMU-centren.

Sammanfattningsvis skulle alltså den nya organisationen för den yrkesinriktade rehabiliteringen, AVI-instituten och delar av yrkesvägledning- och det fördjupade förmedlingsarbetet med inslag av praktik bli följande. I varje län finns under länsarbetsnämnden ett eller flera institut som har ansvar för anlagstester, prövning och träning dels i institutionell miljö men framförallt träningen på träningsplatser på den reguljära arbetsmarknaden.

Samtidigt skall instituten ansvara för att psykologer medverkar vid arbetsförmedlingarna och i den prövning och träning som sker i ALU och OT-kurser och direkt på arbetsplatserna.

Instituten bör få en självständig ställning under länsarbetsnämnden, vilket markeras med att instituten får särskilda styrelser med ansvar för driften på i princip samma sätt som kursstyrelserna i länen när det gäller arbetsmarknadsutbildningen.

Instituten är organ underställda länsarbetsnämnden. Instituten skall samarbeta med förmedlingskontoren i olika avseenden när det gäller den yrkesinriktade rehabiliteringen och det framstår därför som naturligt att förslagsvis länsarbetsdirektören och arbetsvårdsföredraganden i länsarbetsnämnden ingår i institutens styrelse. Det rehabiliterande arbete som bedrivs i samarbete mellan instituten, förmedlingarna och arbetsplatserna bör kunna påverkas av arbetsmarknadens parter. Representanter för dessa bör därför ingå i institutionsstyrelsen. Den samordning av samhällets olika rehabiliterande resurser som är en förutsättning för att den yrkesinriktade rehabiliteringen ska ge effekt motiverar att representanter för socialvårdens och sjukvårdens huvudmän, alltså kommun och landsting, är företrädda i arbetsmarknadsinstitutets styrelse. Också försäkringskassan bör av samma skäl vara företrädd.

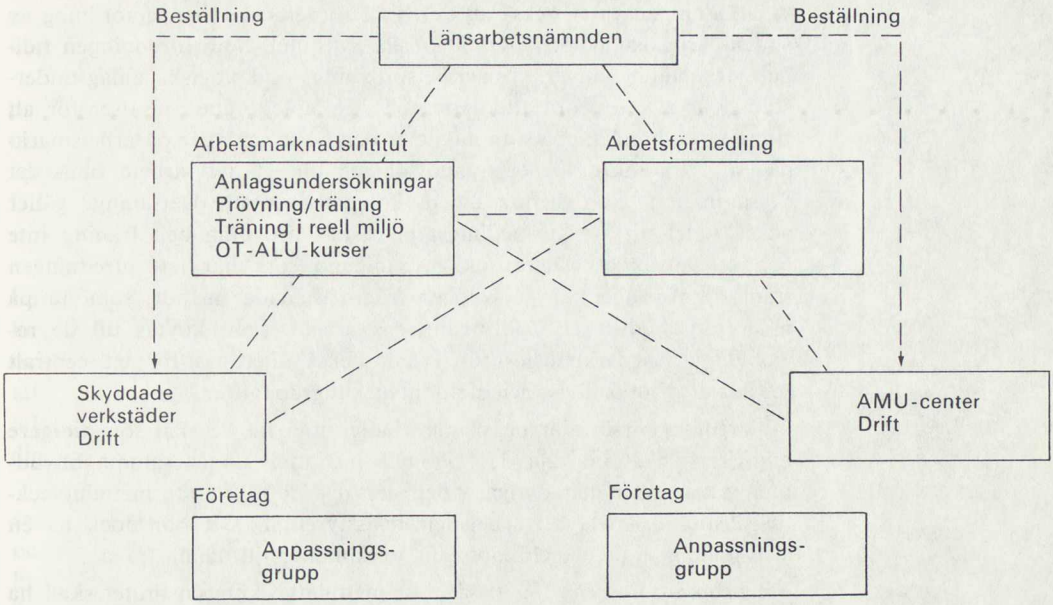
Den organisatoriska överföringen av OT- och ALU-kurserna från AMU-centren till arbetsmarknadsinstituten behöver som tidigare påpekats inte innebära att dessa kurser geografiskt och lokalmässigt måste förläggas till de nya instituten. Även med arbetsmarknadsverket som huvudman för OT- och ALU-kurserna bör i vissa fall samarbete och samordning geografiskt och lokalmässigt med AMU-centren kunna ske. En knytning i styrelsen eller på annat sätt till AMU-centren eller kursstyrelsen borde därför övervägas. Instituten bör få också ett mera neutralt namn som anknyter till breddningen av verksamheten. Utredningen föreslår att de kallas för arbetsmarknadsinstitut. En sådan inriktning av instituten skulle också kunna sägas anknyta till organisationen inom arbetsmarknadsverket.

Det är viktigt att understryka att organisationsformen innebär att instituten får tillgång till alla de hjälpmedel som förmedlingen har till sitt förfogande t. ex. i form av bidrag till arbetsgivarna.

Den nya organisationen för yrkesinriktad rehabilitering framgår av figur 3.3.

3.4.12 *Centralt organ för forskning och metodutveckling*

Som framgår av de undersökningar som redovisats i detta betänkande eller separat är orsakerna till arbetslöshet eller utslagning bland arbets-



Figur 3.3 Skiss över arbetsmarknadsinstituten i den nya organisationen.

handikappade många och sammansatta. Det är därför nödvändigt att skaffa bättre kunskaper om dessa förhållanden som grund för utveckling av de metoder och hjälpmedel som behöver tillgripas i den yrkesmässiga rehabiliteringen. På samma sätt är det nödvändigt att följa upp insatserna och göra de modifikationer eller förändringar som är påkallade.

De kontakter som utredningen haft under arbetet på detta betänkande har visat att ytterligare insatser i fråga om forskning och utveckling är angelägna. En kraftig satsning på den yrkesmässiga rehabiliteringen i enlighet med utredningens förslag understryker ytterligare detta konstaterande. Utredningen skall också enligt prop. 1977/78: 30 lägga fram förslag till en central organisation för forskning och metodutveckling inom den yrkesmässiga rehabiliteringen. Utredningen skall därvid pröva möjligheterna att samordna statens arbetskliniks och psykotekniska institutets resurser. Verksamheten bör enligt uttalandet förläggas till ett fristående institut med fast anknytning till den praktiska verksamheten.

Ett centralt metodutvecklingsinstitut bör ha till uppgift att i vid bemärkelse följa och stödja den yrkesmässiga rehabilitering som bedrivs inom arbetsmarknadsverket. Det kan ske genom forskning om anledningarna till uppkomsten av arbetshandikapp, genom forskning och utveckling av arbetsmetoder och hjälpmedel i den yrkesmässiga rehabiliteringen och genom en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av verksamheten. Den forskning och det utvecklingsarbete som hittills skett t. ex. genom statens arbetsklinik har varit otillräcklig. Där resurser har kunnat sättas in — t. ex. i projektet om förtidspensioneringen — har forskningsinsatserna stor omedelbar betydelse.

Utredningen anser också att det finns fördelar med en samordning av statens arbetsklinik och psykotekniska institutet. Som utredningen tidigare framhållit kan praktisk arbetsprövning, psykologiska anlagsundersökningar etc. ses som alternativa eller kompletterande insatser för att finna ut en handikappads möjligheter och begränsningar på arbetsmarknaden. I träningen för och anpassningen till ett nytt arbete finns det dessutom ett klart behov av psykologmedverkan. Detsamma gäller också i det direkta förmedlingsarbetet där prövning och träning inte behöver användas. Detta sakliga samband som har lett utredningen fram till förslaget att psykologer från fristående institut, som nu på olika sätt medverkar i förmedlingens arbete, skall knytas till de regionala arbetsmarknadsinstituten kan också åberopas för ett centralt institut med forsknings- och metodutvecklingsuppgifter.

Utredningen föreslår också med hänvisning till de skäl som tidigare angivits för att inordna de regionala instituten under samma huvudmannaskap som den övriga arbetsmarknadspolitiken att metodutvecklingsinstitutet knyts till arbetsmarknadsstyrelsen. Det bör dock ha en självständig ställning. Utredningen återkommer till denna fråga.

I proposition 1977/78: 30 sägs att metodutvecklingsinstitutet skall 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." Detta krav tillgodoses i viss utsträckning genom förslaget om anknytning till arbetsmarknadsstyrelsen. Uttalandet i propositionen gäller emellertid inte enbart organisatoriska lösningar, verksamhetens institutionella anknytning utan också verksamhetens anknytning till såväl *arbetsförmedlingar som arbetsplatser*. Utredningen finner också för sin del frågan om anknytning av metodutvecklingen till den praktiska verksamheten så viktig att den bör ytterligare diskuteras.

Den nuvarande anknytningen av forskning och metodutveckling har skett genom att de båda instituten har haft egen inbyggd praktisk verksamhet. Arbetskliniken har t. ex. haft en egen på praktisk prövning och träning inriktad verksamhet. Detta har onekligen inneburit en fördel för forskningen och metodutvecklingen, som på detta sätt fått en fast förankring i det praktiska arbetet och därigenom löpt mindre risk att hamna i alltför abstrakta "akademiska analyser". Verksamheten vid kliniken har kunnat individinriktas. Successivt allteftersom förutsättningarna förändrats, har det emellertid skett en förskjutning av forskningen mot arbetsmarknad, arbetsplats och pensionering.

En direkt lokal sammanknytning av forskning- och metodutveckling, som skall avse hela riket, riskerar dock att förlora kontakten med den praktiskt inriktade verksamheten vid andra institut och med arbetsförmedlingar och företag. Dessutom tyder erfarenheten på att den i och för sig prisvärda omsorgen om de enskilda individerna, som genomgår prövning och träning, tar överhand i en institution som har både praktisk verksamhet och metodutveckling. Och det sker då på bekostnad av utvecklingsarbetet. Detta skulle möjligen kunna undvikas

genom olika organisatoriska lösningar, men konflikten mellan dessa båda intressen är inte lätt att lösa.

Sysselsättningsutredningen kan mot denna bakgrund inte förorda bildandet av ett institut av statens arbetsklinik (STAK) och psykotekniska institutet (PTI) med blandade metodutvecklings- och praktiska uppgifter. Ett sådant sammanslaget institut skulle bli mycket stort. Den nödvändiga knytningen till verksamheten vid arbetsmarknadsinstituten bör åstadkommas på annat sätt.

Med det synsätt, som utredningen tidigare redovisat, är det för framtiden mycket angeläget att prövningen och träningen får en nära anknytning till den reguljära arbetsmarknaden. Vid arbetskliniken men också vid PTI har också under senare år prövats andra modeller för att knyta an till den praktiska verksamheten. Prövningen i reell miljö administrerad från kliniken är ett exempel på detta. Försöken med direkt medverkan i förmedlingsarbetet är ett annat.

Arbetsklinikens medverkan i sysselsättningsutredningens försöksverksamhet med anpassningsgrupperna inom den offentliga sektorn kan också ses som ett praktiskt uttryck för detta synsätt. En fortsatt sådan breddning och utveckling av kontakterna med verksamheten på fältet är enligt utredningens mening mycket angelägen. Utredningen har i anslutning till olika förslag om försöksverksamhet som framläggs i detta betänkande förutsatt att det nybildade institutet för metodutveckling skall medverka i uppläggning och utvärdering.

För arbetskliniken t. ex. gäller att 95 procent av de arbetsvårdssökande vid kliniken kommer från Stockholmsområdet. Förhållandet är ungefär detsamma för PTI. Det är rimligt att de resurser som finns för psykologisk anlagsundersökning och prövning och träning förs över till organisationen inom Stockholmsområdet. Arbetsklinikens nuvarande resurser för metodutveckling bör i sin helhet föras till det nya metodutvecklingsinstitutet.

Psykologisk konsultservice, främst till arbetsmarknadsverket, är en av de två dominerande verksamhetsgrenarna vid psykotekniska institutet (PTI). Den andra är metodutvecklingsverksamhet, som gäller studie- och yrkesvalsproblem, rehabilitering och omskolning. Handikappfrågor behandlas vid institutet också ur andra aspekter, med anslag från socialstyrelsen och skolöverstyrelsen. Arbetsmiljöproblem i vid mening behandlas också. Slutligen bedrivs sedan ett antal år ett arbets- och idrottspsykologiskt forskningsprojekt. Vissa av de projekt som f. n. bedrivs vid psykotekniska institutet har sålunda en inriktning som ej naturligt har samband med det forsknings- och metodutvecklingsarbete som blir huvuduppgiften vid det nya institutet. De forskare som arbetar med projekt som behandlar arbetsmiljöproblem i vid mening, handikappade barns sociala rehabilitering, arbets- och idrottspsykologiska frågor etc. bör därför organisatoriskt knytas till de statliga myndigheter och institutioner där sådant utvecklingsarbete kan bedrivas inom ramen för dessa myndigheters och institutioners verksamhet. De konsultationsprojekt som inte organisatoriskt kan föras till dessa myndigheters och institutioners verksamhet skulle t. ex. kunna knytas till verksamheten vid Statskonsult AB.

De återstående forsknings- och utvecklingsinriktade delarna av PTI bör sammanföras med arbetskliniken och bilda det nya institutet för forskning och utvecklingsarbete rörande yrkesinriktad rehabilitering. Uppbyggnaden bör alltså ske med sikte på en breddning av verksamheten på det sätt som utredningen ovan antytt. Detta innebär att uppgifterna kommer att omfatta hela frågan om den ömsesidiga anpassningen på arbetsmarknaden, utslagningen, anpassningsgruppernas roll etc.

Anknytning av den praktiska verksamheten till den yrkesinriktade rehabiliteringen tillgodoses i viss mån genom utredningens förslag om den organisatoriska anknytningen till arbetsmarknadsverket av det nya institutet. Även den breddning av verksamheten som utredningen föreslagit kommer att verka i samma riktning. Vissa skäl talar härutöver för att det nya institutet får en direkt lokalmässig anknytning till något praktiskt verkande arbetsmarknadsinstitut. Risken är eljest, som utredningen tidigare påpekat, att verksamheten kan komma att få en teoretisk, alltför mycket "akademiskt präglad" inriktning. Vid en sådan organisatorisk lösning måste emellertid garantier skapas för att institutets verksamhet blir inriktat på forskning och metodutveckling och inte successivt glider över till att bli ett arbetsmarknadsinstitut bland andra.

Praktiskt synes detta kunna lösas genom att prövningsverksamheten vid statens arbetsklinik och motsvarande verksamhet vid PTI sammanföres och bildar stommen i ett fjärde arbetsmarknadsinstitut inom Stockholms-regionen. Detta institut ställs under samma ledning som övriga institut inom regionen. Till denna praktiska prövningsverksamhet knyts lokalmässigt den nya forsknings- och metodutvecklingen, som emellertid skall stå under ledning av en särskild delegation knuten till arbetsmarknadsstyrelsen. Den praktiska prövningen skall i detta fall underordnas forsknings- och utvecklingsarbetet, den praktiska verksamheten sker med en klar metodutvecklings- eller forskningsmålsättning. Övriga frågor kring denna samordningsproblematik bör närmare klargöras av den organisationsutredning som tillsatts för den skyddade verksamheten och den yrkesmässiga rehabiliteringen.

Den personal som arbetar med den praktiska prövningen måste medverka vid planering och genomförande av projekt. Den utvecklingsinriktade personalen kan också få för sitt arbete viktiga erfarenheter genom att periodvis delta i den praktiska verksamheten på såväl det närmast anknutna som övriga arbetsmarknadsinstitut. Som har betonats måste man också engageras i utvecklingsprojekt ute i andra delar av landet och i projekt direkt på arbetsplatserna.

Som framhållits i propositionen (1977/78: 30) bör institutet för forskning och metodutveckling ha en fristående ställning. En sådan ställning synes vara en förutsättning för att institutet skall kunna bidra med ett samlat grepp över rehabiliteringsmetodiken i ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Därför bör ansvaret för driften av institutet uppdragas åt en särskild delegation med representanter också för vissa andra intressen. Konstruktionen kan ses som en parallell till vad som gäller för andra delar av arbetsmarknadsverket, t. ex. vissa frågor inom arbetslöshetsförsäkringen.

En bred samhällelig representation i metodutvecklingsinstitutets styrelse är av stort värde. I styrelsen bör därför representanter för arbetsmarknadsstyrelsen samt för arbetsmarknadens parter nära följa detta arbete. Handikapporganisationerna bör av samma anledning ingå i styrelsen. I styrelsen för statens arbetsklinik ingår nu representanter för Karolinska medico-kirurgiska institutet och Tekniska högskolan. Metodutvecklingssamarbete mellan det nya institutet och institutioner och högskolor där forskning med arbetsmarknadsinriktning bedrivs förutsätts, och dessa institutioner bör därför vara representerade i styrelsen. Den yrkesinriktade rehabiliteringen och dess utveckling måste samordnas med övriga rehabiliteringsinsatser i samhället. Kommuner och landsting är social- och sjukvårdshuvudmän och kommun- och landstingsförbunden föreslås av denna anledning representeras i metodutvecklingsinstitutets styrelse.

Till institutet bör knytas såväl sociologisk som psykologisk och medicinsk expertis. De befintliga tjänsterna vid de existerande instituten måste främst kompletteras med arbetsmarknadsinriktade sociologer. Kontakt med den praktiska verksamheten vid arbetsprövning/träning, arbetsförmedling och det arbete som bedrivs av anpassningsgrupper, personalhälsovård och personalavdelningar är viktig. En sådan anknytning kan uppnås genom att tjänstgöringen delvis förläggs till dessa verksamhetsområden. Med hänsyn bl. a. till krav på vidare utbildning av medverkande experter och till behovet av teoretisk vidareutveckling och nyrekrytering är det likaså angeläget att fasta kontakter skapas med universitetens forskarutbildning främst inom det medicinska, psykologiska och arbetssociologiska området.

På grundval av förslag från alkoholpolitiska utredningen har en arbetsgrupp inom UHÄ framlagt förslag om utvidgad forskning rörande bl. a. olika missbrukargruppers situation i arbetslivet. Då dessa grupper utgör en stor och sannolikt växande andel av de arbetshandikappade skulle en dylik praktiskt inriktad forskning kunna få en naturlig förankring i det tilltänkta institutet.

Institutet skall också ägna sig åt dokumentation av och information om resultaten av det utvecklingsarbete som bedrivs, t. ex. i form av egna skriftserier. Vidare kan institutet delta i planering av och medverka vid utbildning av personal vid de nya arbetsmarknadsinstituten.

4 Den reguljära arbetsmarknaden

- Utredningens försöksverksamhet visar att arbetet i anpassningsgrupperna kan ge resultat om man satsar personella resurser på verksamheten.
- Insatserna för de arbetshandikappades sysselsättning måste i första hand vara inriktade på den reguljära arbetsmarknaden — inte minst den offentliga sektorn.
- Anställning på den reguljära arbetsmarknaden underlättas genom:
  aktivering av främjandelagen, bl a genom fastställande av riktlinjer för de krav som kan ställas på olika arbetsgivare

  större personella resurser till anpassningsgrupperna

  kraftigt förbättrade bidrag för bl a tekniska hjälpmedel och arbetsbiträde

  centrala aktiveringsgrupper för anpassningsverksamheten inom landsting, kommuner, stat och det privata näringslivet

4.1 Gemensam bakgrund till försöksverksamheten

I sysselsättningsutredningens delbetänkande 1975: 90 diskuteras inom ramen för den allmänna målsättningen "arbete åt alla" olika möjliga åtgärder för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för arbetshandikappade. Utredningen beslöt redan under 1975 att det fortsatta utredningsarbetet bl. a. skulle inriktas på de arbetshandikappades sysselsättningssituation. För att få underlag för detta startade utredningen omfattande försök. Resultaten kan nu delvis presenteras.

Omkring årsskiftet 1975/76 inledde sysselsättningsutredningen tillsammans med Volvo en försöksverksamhet i Göteborg och Skövde för att undersöka hur man ytterligare kan öka sysselsättningen bland arbetshandikappade. Redan under Volvo-projektets planering bedömde man inom utredningen att ett parallellt försök inom den offentliga sektorn vore önskvärt och en sådan försöksverksamhet inleddes hösten 1976. Försöken har avslutats på Volvo och bedrivs t. o. m. 31 juni 1978 inom statlig och kommunal sektor.

Försöksverksamheten syftade till att utvärdera dels befintliga före-

slagna arbetsmarknadspolitiska medel för att underlätta placeringen av arbetshandikappade, dels befintliga föreslagna personalpolitiska medel för att underlätta placeringen av arbetshandikappade liksom den samlade bilden av arbetsmarknads- och personalpolitiska medel. Huvudintresset är inriktat mot inplacering av handikappade. Det hindrar emellertid inte att också omplaceringsverksamheten inom företag resp. inom och mellan myndigheter av redan anställd personal är av intresse i försöksverksamheten. Detta dels därför att denna omplaceringsverksamhet kan förhindra "utslagning" av personer och dels därför att omplaceringar i vissa fall kan bereda plats för en utanförstående arbetshandikappad. Anpassningsgrupperna står i centrum för intresset och målen för försöksverksamheten sammanfaller också med målen för anpassningsverksamheten. Utvärderingen skall ge underlag för konkreta förslag beträffande utformning och samordning av arbetsmarknads- och personalpolitiska medel för att bereda arbetshandikappade sysselsättning.

Arbetet i försöken har varit inriktat på: Kartläggning av nuläget, genomförande av experiment med förstärkning av vissa arbetsmarknads- och personalpolitiska medel samt en samlad utvärdering och presentation av resultaten. Inom Volvo-försöket har gjorts företags- och samhällsekonomiska bedömningar av de studerade åtgärdernas effekter.

4.2 Försöksverksamheten i Volvo

Under 1975 fördes diskussioner mellan Volvo och sysselsättningsutredningen om att starta ett projekt som anknöt till Volvos tidigare arbete med den s. k. socialkalkylen. Efter omfattande diskussioner enades man om att starta ett projekt som syftade till att aktivera anpassningsverksamheten vid två enheter inom företaget — slutmonteringsfabriken vid Torslandaverken och Skövdeverken. I 4.1 har målsättningarna för försöksverksamheten redovisats. Resultaten har presenterats i en särskild rapport till sysselsättningsutredningen, SOU 1977: 89, "Betingat arbetsföra. Rapport om försöksverksamhet vid två Volvoenheter". Vissa resultat från försöksverksamheten har presenterats i olika avsnitt i betänkandet där de bildar underlag för den sakdiskussion som förs. Här skall därför endast översiktligt presenteras en del huvudresultat från försöken med anställning av arbetshandikappade och verksamheten för redan anställda i företaget.

4.2.1 *Inplaceringar*

De kartläggande delarna av försöken kom igång på vintern 1975/76. Avsikten var att de egentliga försöken med anställning av arbetshandikappade skulle påbörjas hösten 1976. Ungefär samtidigt kom emellertid Volvo i den situationen att man måste dra ner sin personalstyrka högst väsentligt till följd av avsättningssvårigheterna på världsmarknaden. Detta ledde till att man i olika omgångar var tvungen att uppskjuta försöken med nyanställning av arbetshandikappade. Först under våren

1977 började Volvo åter nyanställa och då aktualiserades också frågan om anställning av arbetshandikappade. Förseningarna har emellertid medfört att erfarenheterna av försöken av nyanställning av arbetshandikappade endast omfattar några månader, fr. o. m. mars 1977.

I mars 1977 gjordes ett urval av lämpliga arbetssökande vid arbetsförmedlingen i Göteborg. Man fick på så sätt en förteckning över 60 personer som överlämnades till arbetsförmedlingens representant i anpassningsgruppen. Urvalet överensstämmer inte helt med den profil som finns på arbetsvårdskön i Göteborg. Rörelse- och psykiska handikapp var t. ex. starkt underrepresenterade medan hjärt- och lungsjukdomar samt hörselfel är starkt överrepresenterade. Från arbetsförmedlingens sida förklarade man skillnaderna med att det var fråga om ett positivt urval, dvs. man har inte tagit med personer med alltför grava handikapp.

Varje person som anvisas till anpassningsgruppen har därefter diskuterats i anpassningsgruppen. Den har prövat förutsättningarna för personen att klara de tillgängliga arbetsuppgifterna. Det bör då understrykas att detta har inneburit att man uteslutande har prövat skiftarbete vid monteringsbanan, andra arbeten har nämligen efter beslut i styrgruppen uteslutits (sysselsättningsutredningens och länsarbetsnämndens representanter reserverade sig).

Diskussionerna i anpassningsgruppen har lett till de resultat som redovisas i tabell 4.1.

Tabell 4: 1 Anpassningsgruppens beslut angående förslag på personer från arbetsförmedlingen för anställning vid den slutna monteringsfabriken, Volvo-Torslandaverken (I några fall kan fler skäl föreligga.)

	Antal
Prövas arbete på monteringsbanan	14
Prövas om psykologkonsult tillråder	5
Avslag	
— för hög ålder (genomsnittsålder 55 år), varav i kombination med medicinska skäl 7	11
— önskar ej skiftarbete	5
— ej lämplig för arbete vid monteringsbana	2
— aktuell för halvskyddat arbete	4
— ryggbesvär	4
— hjärtfel	3
— ej återanställning vid Volvo	2
— astma	2
— eksem	2
— rullstolsbunden	1
— psoriasis	1
— diabetes/syn	1
— blind	1
— tidigare ej klarat halvskyddat arbete	1
— allergi	1
— ej betingat arbetsför (kan söka ordinarie väg)	1
— klarar endast sittande arbete	1
Summa	60

Som framgår av tabellen har ännu ingen av de 60 anställts. 14 prövas och 5 kan komma ifråga för prövning. När det gäller avslagsmotiveringarna från anpassningsgruppen är det uppseendeväckande att för hög ålder är en av de mer frekventa avslagsanledningarna. Avslagsmotiveringarna i övrigt består i stor utsträckning av hänvisningar gjorda till de arbetshandikapp som är anledning till att en person är arbetsvårdssökande. Anpassningsgruppen har varit enig i sina bedömningar. Det är svårt att utifrån göra någon värdering av de bedömningar som anpassningsgruppen har gjort. I den mån de är riktiga ger de indirekt en bild av den arbetsmiljö och de förutsättningar för produktionen som finns i en stor svensk exportindustri. I ett positivt urval av arbetsvårdssökande bedömer man möjligheterna att få fram lämpliga arbeten som näst intill obefintliga. Resultaten måste ses i samband med det beslut som arbetsgivare och fackliga representanter tog om att begränsa anställning till arbeten på monteringsbanan och skiftarbeten. De arbeten som är mest lämpliga för arbetshandikappade har inte stått till förfogande. Det är emellertid också troligt att resultaten har påverkats av den begränsade tid som stått till förfogande för försöksverksamheten med inplacering. Erfarenheterna från andra moment i försöksverksamheten tyder på att det tar ganska lång tid innan man lyckas arbeta in rutiner för anpassningsgruppens arbete, för kontakterna med arbetsförmedlingen etc. De svårigheter som funnits att förstå varandras förutsättningar, språkbruk etc. mellan företaget å ena sidan och arbetsförmedlingen å andra sidan har varit påtagliga.

4.2.2 *Anpassningsverksamhet för redan anställda*

Insatserna i Volvo-försöket har koncentrerats på personer som redan varit anställda i Volvo. Många av dessa har emellertid varit personer med långa sjukskrivningsperioder. I rapporten finns detta illustrerat med olika fall. Det är påtagligt att det i en del fall är personer där det är mer tveksamt i vilken utsträckning det är fråga om direkta omplaceringsfall inom företaget. I flera av fallen med långa sjukskrivningar skiljer sig problemen i verkligheten mycket litet från dem som finns vid inplaceringar. Det tycks t. o. m. vara så att de personer som man har arbetat med bland de redan anställda har en svårare handikappsituation än de som har funnits bland de arbetsvårdssökande. Tabell 4.2 visar resultaten av anpassningsgruppens verksamhet vid Volvo-Torslandaverken.

Av sammanlagt 197 behandlade fall har 112 placerats. Det bör då understrykas att enbart i 14 fall har denna placering enligt gruppens bedömning varit acceptabel sett ur anpassningssynpunkt. I resten av placeringarna har det varit frågan om vad gruppen menar är "kompromisser". Trots detta har verksamheten lett till en minskning av den genomsnittliga frånvaron i gruppen från 35 till 28 %, alltså cirka 7 procentenheter. Utifrån denna utgångspunkt har det i rapporten gjorts beräkningar av de samhällsekonomiska och företagsekonomiska effekterna av satsningen.

Tabell 4: 2 Resultat av de ärenden som behandlats av anpassningsgruppen vid Volvo-Torslandaverken under perioden 76-03-29—77-05-18

Placerade	inom monteringsfabriken	76	
	utanför monteringsfabriken (men inom Volvo)	21	
	i halvskyddat arbete+remisser	10	
	tillfällig placering	5	112
Utredes ytterligare	internt Volvo	12	
	externa specialister	3	
	arbetsförmedlingen	15	30
Frånvarande			13
Utbildning	omskolning länsarbetsnämden	7	
	studieledig	1	8
Väntar på placering			8
Pension			2
Slutat vid Volvo			21
Avskrivna från anpassningsgrupp			3
			197

Hela satsningen på anpassningsverksamheten i Volvo-Torslandaverken har uppskattats till 610 000 kronor. Då bör det observeras att en stor del av dessa kostnader ligger i uppbyggnadsskedet eftersom det överhuvudtaget inte fanns någon anpassningsgrupp tidigare. Detta innebär att man har överskattat de egentliga kostnaderna för en omplaceringsverksamhet i en anpassningsgrupp av den omfattning som det här är frågan om. Det är också rimligt att anta att kostnaderna har varit något större än nödvändigt beroende på behovet av dokumentation etc. i försöksverksamheten. För att täcka kostnaderna på 610 000 kr skulle krävas en sänkning av frånvaronivån med 5,0 procentenheter under en tvåårsperiod bland de 112 personerna. Som tidigare nämnts uppgick frånvarominskningen i genomsnitt till 7 procentenheter. Det innebär att vi under en tvåårsperiod skulle erhålla ett samhällsekonomiskt produktionstillskott på 860 000 kronor och att det samhällsekonomiska nettotillskottet alltså skulle uppgå till 250 000 kronor.

Också företagsekonomiskt har verksamheten med detta beräkningssätt varit lönsam. Enbart den företagsekonomiska kostnaden för anpassningsgruppen var 375 000 kronor. Man skulle behöva minska frånvaron med 6,4 procentenheter bland de 112 placerade under en tvåårsperiod för att motivera dessa kostnader. Den minskning med 7 procentenheter som har uppmätts skulle innebära att man under en tvåårsperiod gjorde en företagsekonomisk vinst på 185 000 kronor.

Försök med tekniska förändringar

I Volvo-Torslandaverken och Skövdeverken har försök gjorts med olika tekniska förändringar av arbetsplatserna. Dels sådana som ligger inom ramen för de nuvarande bidragsbestämmelserna dels också en del försök med kollektivt förberedande insatser som inte är möjliga med nuvarande bidragsregler. Effekterna av de individrelaterade förändringarna sammanfattas i tabell 4: 3.

Tabell 4: 3 Sammanfattning av lönsamheten av de genomförda försöken i Volvo som är individrelaterade (kr). Nuvärde

Samhällsekonomiskt resultat	809 000
Företagsekonomiskt resultat	50 000
Statsfinansiellt resultat	348 000

Av tabell 4.3 framgår det att samtliga dessa förändringar ger hög lönsamhet både när det gäller samhällsekonomiskt, företagsekonomiskt och statsfinansiellt resultat.

När det gäller de kollektivt förberedande åtgärderna kan man inte lika direkt beräkna de ekonomiska effekterna. Där har man istället försökt att beräkna den ekonomiska känsligheten för olika tänkbara effekter. Som exempel kan tas en ombyggnad så att arbetsuppgifterna vid 10 arbetsplatser kan utföras delvis sittande och delvis stående som kollektiv förberedelse för ryggskadade. Man har försökt att skatta vilka effekter som behövs för att göra en investering lönsam, när det gäller frånvarominskningen, minskning av utslagningen samt ökad inplacering av arbetshandikappade. Slutsatsen är att det under en femårsperiod behövs en frånvarominskning med 3 procentenheter eller en minskning av utslagningar med 2/5 person eller ökad inplacering av 2/5 person som annars skulle vara sysselsatt i skyddad verkstad, för att finansiera investeringen. I samtliga fall av kollektivt förberedande åtgärder krävs det relativt marginella förändringar för att investeringen skall bli lönsam.

4.3 Försöksverksamheten inom statlig och kommunal sektor

Under hösten 1976 inleddes försöksverksamhet med ökad inplacering av arbetshandikappade inom statlig och kommunal sektor, på tre orter, Jönköping, Piteå och Stockholm.

De kommunala förvaltningar som ingår i försöket har delvis valts med hänsyn till den försöksverksamhet med kommunal sysselsättningsplanering som sysselsättningsutredningen bedriver. Piteå kommun är en av de kommuner där denna försöksverksamhet bedrivs. Där tog man på ett tidigt stadium eget initiativ till att delta även i försöket med ökad inplacering av arbetshandikappade. Jönköpings kommun, den andra deltagande kommunförvaltningen, var en av de kommuner som utredningen ursprungligen överlade med om medverkan i försöket med kommunal sysselsättningsplanering. Jönköpings kommun medverkar dock endast i försöket med inplacering av arbetshandikappade.

Urvalet av statliga myndigheter har föreslagits och fastställts av statens personalnämnd efter samråd med sysselsättningsutredningen. Ett riktmärke har varit att försök skall göras inom minst ett par olika typer av arbetsmarknader. Ett annat att myndigheterna skall ha en någorlunda väl fungerande personaladministrativ verksamhet. Ytterligare en utgångspunkt för urvalet har varit myndigheternas tidigare kontakter med SPN i samband med omplaceringsverksamhet. Följande myndigheter deltar i försöksverksamheten: Lantbruksstyrelsen, länsstyrelsen

och postkontoret i Jönköping samt postgirot, postverkets industrier och statskontoret i Stockholm.

Resultat från försöksverksamheten med ökad inplacering av arbetshandikappade inom statlig och kommunal sektor har presenterats i en rapport till sysselsättningsutredningen, SOU 1977: 90 "Anställning av arbetshandikappade. Rapport om försöksverksamhet i Jönköping, Piteå och Stockholm". Här presenteras sammanfattningsvis en del av resultaten från försöken med inplaceringar av arbetshandikappade samt arbetet inom anpassningsgrupperna i kommunerna och myndigheterna.

4.3.1 *Inplacering*

Statens arbetsklinik har utvärderat försöksverksamheten och i samband med inplaceringsarbetet prövat den metodik för kartläggning av arbetsplatser och arbetshandikappade som utvecklats vid kliniken. Metodiken innebär i korthet att individen själv får formulera sina krav på arbetsmiljön utifrån sina egna bedömningar av förmåga och villighet att utsätta sig för olika arbetsmiljöförhållanden. De krav, som individerna formulerat utifrån förmåga och attityder, jämförs med beskrivningar av arbeten och arbetsmiljöer, som gjorts i parallella termer. I dessa arbetsmiljöbeskrivningar ingår också försök till bedömning av möjligheterna att förändra olika sidor av arbets- och miljökraven. Metodiken strävar efter en så uttömmande representation som möjligt av även mer svårgripbara psykosociala förhållanden.

Detta material utgjorde faktaunderlag vid diskussioner i anpassningsgrupperna om möjligheter att inplacera de intervjuade. Urvalet av lämpliga arbetssökande för försöket gjordes vid arbetsförmedlingarna. Det bedöms som i stort sett representativt för handikappfördelningarna på de aktuella orterna, frånsett viss överrepresentation av psykiskt arbetshandikappade i Jönköping och Piteå, underrepresentation av rörelsehindrade i Jönköping samt underrepresentation av socialmedicinskt arbetshandikappade på alla tre orterna i relation till respektive län.

Under det första året har försöksverksamheten inriktats på inplaceringsarbete. Fr. o. m. 1 oktober 1977 t. o. m. 31 juni 1978 skall behovet av internt arbete i myndigheterna, främst omplaceringar, uppmärksammas. Samtidigt försöker man även fortsättningsvis inplacera arbetshandikappade.

I tabell 4.4 redovisas ortsvis och totalt de inplaceringar man gjort under det första året samt de övriga åtgärder som vidtagits. Den procentuella andel som fått arbete skall ställas mot de inplaceringsresultat man i övrigt konstaterar på den reguljära arbetsmarknaden. I årssiffror uttryckt inplaceras sammanlagt cirka 10 % arbetshandikappade på den reguljära marknaden och i halvskyddad sysselsättning. Jämför man månadssiffror är tendensen att antal inplaceringar sjunker. Under september månad 1976 inplacerades 3,2 % av de arbetshandikappade i arbete på den reguljära marknaden samt i halvskyddad sysselsättning. Motsvarande procentsiffra för september månad 1977 är 2,2 %.

Punktvis skall här redovisas några av de förhållanden som i försöksverksamheten visat sig försvåra placering av arbetshandikappade.

Tabell 4: 4 Aktuell situation 1 oktober 1977, ortsvis

	Piteå		Jönköping		Stockholm		Totalt		Summa	
	I	U	I	U	I	U	I	U		
Personer i arbete										
Tillsvidareanställning	2	2	12	6	39	17	53	25	78	
Vikariat	2		3	1			5	1	6	
Tillf. anst/provanst.			3				3		3	
Arkivarbete			1	3		3	1	6	7	
ALU/AVI-praktik	2		2		1		5		5	
Beredskapsarbete	2					1	2	1	3	
Skyddad verkstad				1		4		5	5	107
i % av samtl intervjuade	22 %		37 %		35 %				(52 %)	
Annan åtgärd										
Under handläggning	6		6		10	4	22	4	26	
I utbildning		3		5		4		12	12	
Fortsatt rehabilitering				2	15	2	15	4	19	
Aktuell för pension		1				2		3	3	60
Övrigt										
Bordlagda/ännu ej pres.	10		1		2		13		13	
Avskrivna	7		10		9		26		26	
Avliden			1				1		1	40
Samtliga intervjuade	37		57		113		(146)	(61)	207	

I = Inom försöksverksamheten
U = Utom försöksverksamheten

Ekonomiska förhållanden

Budgetsystemets stelhet har av försöksmyndigheterna upplevts som ett problem vid inplacering av arbetshandikappade. Möjligheter att finansiera anställningar på kort sikt eller längre sikt saknas. I försökskommunerna har väckts förslag om inrättande av en speciell "pott" för anpassningsfrågor. Med ett sådant system skulle anpassningsgruppen kunna få större handlingsfrihet och utrymme för snabbare ärendehandläggning. I den statliga förvaltningen och de affärsdrivande verken märks ett ökat inslag av bl. a. resultatansvar, programbudgetering resp. ökat kostnadsansvar. Utvecklingen tycks gå mot ett minskat utrymme för anställningsärenden där arbetsmarknadspolitiska hänsyn beaktas i samband med personalbudgeter, organisationsplaner etc.

Personaladministrativa rutiner

Möjligheterna att anställa arbetshandikappade är till stor del beroende av hur man på företagen utvecklat personalplanering, rutiner för rekrytering och anställning etc. Systemet för rekrytering och anställning har vid de flesta myndigheterna — i stort sett med undantag för postverket — varit svåröverskådligt.

Arbetet med inplaceringar vid dessa myndigheter har avsevärt försvårats och framförallt försenats p. g. a. bristfällig personalplanering. Hastigt uppkomna vakanser ger inte de förberedelsetider som en inplacering av en arbetshandikappad ofta förutsätter. Möjligheter till personalutveckling genom utbildning m. m. inom en myndighet har stor betydelse för att den interna rörligheten skall ge arbetshandikappade utanför ar-

betsmarknaden möjlighet till arbete. Mer välplanerad och omfattande rörlighet också mellan avdelningar/förvaltningar skulle troligen innebära att omplaceringsarbetet gav bättre resultat.

4.3.2 *Arbetet i anpassningsgrupperna*

Försöksverksamheten har också haft som syfte att pröva olika former för anpassningsgruppens organisation vid försöksmyndigheterna. I det följande redovisas några slutsatser från arbetet med att utforma rutiner för verksamheten i anpassningsgrupperna.

De flesta av de anpassningsgrupper som ingår i försöksverksamheten har tidigare i stort sett endast varit konstituerade och sammanträtt sällan. I kommunernas anpassningsgrupper har viss omplaceringsverksamhet förekommit. I ett par av de statliga myndigheternas anpassningsgrupper har man ägnat sig åt utbildning av anpassningsgruppsledamöter samt diskuterat uppläggning av arbetet i grupperna.

Den drivande kraften i anpassningsgruppsverksamheten skall enligt instruktioner från arbetsmarknadsstyrelsen vara arbetsförmedlingens representant. Under försöksverksamheten har det i stort sett varit så. Det har också visat sig bero i stor utsträckning på personliga initiativ från de övriga parterna i anpassningsgruppen hur arbetet flutit. I vissa försöksmyndigheter har de fackliga representanterna varit de pådrivande. Arbetsförmedlingens representant har i andra anpassningsgrupper agerat mest kaftfullt. I en av försöksmyndigheternas anpassningsgrupper har arbetsgivarens representant från personalavdelningen varit tongivande.

Arbetsutskott, undergrupper

Försöksmyndigheternas anpassningsgrupper som varit förstärkta med ytterligare fackliga och arbetsgivarrepresentanter under försöket visade sig snart vara tungarbetade. Man inrättade därför mindre arbetsutskott. På detta sätt har man uppnått smidigare former för beredning av ärenden.

De tre parterna i anpassningsgruppen bör också vara representerade i arbetsutskottet. Detta har inte varit fallet i alla försöksmyndigheter. I en myndighet bedömde de fackliga representanterna att de ändå har så gott samarbete med de personalansvariga att de fackliga organisationerna inte behövt delta i beredningsgruppens arbete. I andra myndigheter däremot har man från de fackliga organisationernas sida upplevt det som en brist att ej delta.

Flera parallella undergrupper till en central övergripande anpassningsgrupp har diskuterats vid försökskommunerna. Argumenten för ett sådant arrangemang är flera: Det skulle ge en snabbare beredning av ärenden nära den aktuella arbetsplatsen och individen. Kontakterna utåt i anpassningsarbetet och möjligheterna att fånga upp problemen skulle förbättras av att en mindre grupp bereder ärendena etc.

Anpassningsgruppernas ställning är enligt AMS' anvisningar normalt rådgivande. Rent formellt har anpassningsgrupperna i försöket haft en rådgivande ställning utom vid postgirot där ledamöterna uttalat använt anpassningsgruppen som ett beslutande organ. Försöksverksamheten har

visat på betydelsen av att anpassningsgruppsledamöternas befogenheter är tillräckliga. Detta skulle innebära att handläggningen i grupperna skulle bli mer effektiv, inte hindras av olika former av återförsäkringar.

Frågan om anpassningsgruppernas ställning allmänt i förhållande till den övriga organisationen är särskilt komplicerad i större organisationer som t. ex. kommunförvaltningar. Rekryteringsansvaret är där fördelat på de enskilda nämnderna. Gränser måste dras till andra interna funktioner, delegeringsmöjligheter, bevaknings- och uppföljningsansvar vid inplaceringar etc. Under försöket har man i flera av försöksmyndigheterna bl. a. ålagt anpassningsgruppen anordnande av praktikplatser för arbetshandikappade och rekryteringsärenden beträffande personer med arbetshandikapp. Vid inplacering av arbetshandikappade är det viktigt att kontakterna mellan myndighet och arbetsförmedling går via anpassningsgruppen.

Underlagsmaterial

Fylligt aktmaterial om de arbetshandikappades bakgrund och god kunskap om arbetsplatsen är förutsättningar för ett meningsfullt arbete vid inplaceringar. Såväl arbetsförmedlingens representant som de övriga parterna bör ha ansvar för detta. Anpassningsgruppsledamöterna har under försöket också gjort studiebesök vid rehabiliteringsenheter etc. och detta jämte andra utbildningsinsatser har visat sig av stort värde. Attitydförändringar på försöksmyndigheterna har framförallt visat sig påtagliga i samband med förberedelse av inplaceringar. De fackliga representanterna i anpassningsgruppen har då tillsammans med arbetsförmedlaren och/eller personalavdelningens representant diskuterat placeringarna tillsammans med de presumtiva arbetskamraterna på avdelningarna. De inledande informationsinsatserna från försöksledningen är att betrakta just som inledande grundinformation. Det attitydpåverkande arbetet har i första hand skett i samband med inplaceringsarbetet. Anpassningsgruppens ledamöter har själva gjort den största insatsen i detta sammanhang.

Vid inplaceringarna har man i stor utsträckning använt sig av "mjuka" introduktioner i form av praktik i reell miljö, företagsutbildning, ALU-kurser etc. Vid bedömningar av lämpliga introduktionsformer, tekniska bidrag och anställningsform har man i de anpassningsgrupper som saknat adjungering av företagsläkare, sköterska och personalkonsulent påtagligt upplevt bristen på specialister. I Stockholmsmyndigheterna har man engagerat arbetspsykologer från psykotekniska institutet och PA-rådet för beredning av personärenden.

Anpassningsgruppernas tillkomst får ses som ett försök att föra in arbetsmarknadspolitiska strävanden i företagens personalpolitik. Frågan om i vilken utsträckning anpassningsgruppsverksamheten också kan göras till en mer uttalad länk i rehabiliteringskedjan är därför av yttersta vikt. I försöksverksamheten har man ofta stött på problem i placeringsdiskussionerna när det gäller att använda sig av tidigare utredande och rehabiliterande insatser. Utifrån erfarenheter från försöket kan det allmänt konstateras att resultat från sökandesamtal, arbetsprövning, anlagsundersökningar, läkarundersökningar etc. vidareförmedlas genom

aktmaterial, och från arbetsförmedlingsrepresentant till anpassningsgruppsledamöter på ett föga tillfredsställande sätt. Ärendet cirkulerar mellan olika händer och institutioner och glapp kronologiskt och innehållsmässigt i ärendebeskrivningen uppstår i avsaknad av prövnings- och läkarutlåtanden. En förutsättning för arbetet i anpassningsgrupperna är att parterna har kunskaper om bidragsmöjligheter, anställningsformer etc. En annan förutsättning är att faktaunderlag i form av aktmaterial är intakt och ger ett gott beslutsunderlag.

4.4 Lagstiftning

4.4.1 *Indirekt verkande lagstiftning*

Sett i ett vidare perspektiv är det förhållandevis vanligt att lagstiftning används som ett medel för att skydda de anställda, förhindra utslagning och underlätta nyanställningar av arbetshandikappade. Exempel på sådan lagstiftning är bestämmelser om arbetarskydd eller arbetsmiljölagstiftning. Man kan också peka på de bestämmelser som finns för byggnad av offentliga lokaler så att de blir tillgängliga för arbetshandikappade.

Denna lagstiftning är inte fullständig eller tillräcklig, men är ändå exempel på att lagstiftning används för att tillgodose vissa krav från arbetshandikappade. I huvudsak har det här, när det gäller offentliga byggnader, varit frågan om att tillgodose rörelsehindrades krav på utrymmen. Bestämmelser när det gäller tillgänglighet för rörelsehindrade finns när det gäller all byggnad av arbetsplatser. Enligt de handikappades organisationer fungerar lagstiftningen dåligt bl. a. därför att tillämpningsföreskrifter saknas.

4.4.2 *Kvotlagstiftning*

Av mer direkt betydelse för att främja anställningen av arbetshandikappade är möjligheterna att använda direkt tvingande bestämmelser. Krav på att sådana hårda bestämmelser skall införas har då och då rests bl. a. från företrädare för handikapporganisationer. Sådan tvångslagstiftning kan i princip utformas på olika sätt. I sin radikalaste utformning skulle lagstiftningen kunna innebära obligatorisk arbetsförmedling. Arbetsförmedlingen skulle alltså ta över företagens ansvar för urvalet av de sökande. Företagen skulle till förmedlingen ange de behov av arbetskraft man har. Därefter skulle arbetsförmedlingen bland de arbetssökande anvisa arbetskraft. En annan, till synes mindre långtgående, variant av detta system skulle vara någon form av kvotlagstiftning, som alltså ålägger företagen att anställa en viss andel personer med arbetshandikapp.

Kvotlagstiftning finns för närvarande i länder som har krigserfarenhet. Kvoteringsbestämmelserna har där framförallt tillämpats för krigsinvalider av olika slag. Det har varit frågan om personer med olika

fysiska handikapp. Lagstiftningen har förenats med ekonomiska sanktioner mot företag som inte uppfyllt kvoterna. Kvotlagstiftningen har emellertid där den använts visat sig vara ett förhållandevis trubbigt instrument och också svår att tillämpa för andra grupper än de med mycket påtagliga, synliga fysiska handikapp. Den förutsätter en omfattande registrering av arbetshandikappade som inte är önskvärd. Det är emellertid svårt att på grundval av tillgängligt material göra en definitiv bedömning av effekterna av kvotlagstiftningen. De uppgifter om utvecklingen i Förbundsrepubliken Tyskland och i England som redovisats i SOU 1977: 88 "Förtidspensionering" kan tyda på att kvotlagstiftningen trots allt haft någon positiv betydelse.

4.4.3 *Främjandelagen*

Det är mot bakgrunden av behovet att påverka företagens anställningspolitik å ena sidan och å andra sidan de relativt negativa erfarenheterna av tvångslagstiftning av traditionellt märke som man skall se framväxten av den svenska främjandelagen. Denna lag trädde i sin nuvarande utformning i kraft den 1 juli 1974 och kan sägas innefatta moment av både de tankegångar som ligger bakom kvotlagstiftning och obligatorisk arbetsförmedling. Tanken är emellertid att man inte skall göra stelbenta låsningar till vissa procentsatser eller tillämpa obligatorisk arbetsförmedling i de fall när smidigare samarbetslösningar kan ge lika bra eller bättre resultat. Främjandelagstiftningen har alltså aldrig varit tänkt att användas som regel. Den är tänkt som en lagstiftning som i undantagsfall skall kunna markera samhällets möjligheter att ingripa med tvångsmedel för att åstadkomma lösningar. Främjandelagen är uppbyggd så att den ger möjlighet till relativt mjuka ingripanden till en början som efterhand kan trappas upp.

Länsarbetsnämnden kan begära att arbetsgivarna lämnar uppgift som är av betydelse för at bedöma deras anställningspolitik, t. ex. om sammansättningen av personalen när det gäller ålder, kön etc., om antalet arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga och om vilka förändringar som man planerar i arbetsstyrkan. Arbetsgivarna har också skyldighet att på anfordran överlägga med länsarbetsnämnden om olika åtgärder för att förbättra förhållandena i företagen. När det finns skäl kan också länsarbetsnämnden på denna grundval meddela arbetsgivaren anvisningar om vilka åtgärder som bör vidtas för att ge bättre sysselsättningsmöjligheter åt äldre arbetstagare eller arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Dessa anvisningar kan t. ex. ange att man bör öka andelen sådana arbetstagare i arbetsstyrkan i enlighet med vad nämnden anger. Det bör understrykas att dessa bestämmelser ligger nära de som måste ligga till grund för en kvotlagstiftning. För att länsarbetsnämnderna skall kunna meddela sådana anvisningar som här avses, förutsätts det nämligen att man har en viss uppfattning om vad som bör vara en rimlig kvot, även om den inte behöver fixeras i en bestämd procentsats.

Om inte arbetsgivarna uppfyller de anvisningar som anges, kan de dels åläggas att betala böter, dels kan ärendet hänskjutas till arbetsmarknadsstyrelsen. Styrelsen kan efter att ha inhämtat yttrande från

berörda parter meddela samma slag av anvisningar som länsarbetsnämnden. Om inte dessa anvisningar följs och det med hänsyn till omständigheterna är uppenbart att man inte kan få rättelse på annat sätt kan arbetsmarknadsstyrelsen förordna att arbetsgivaren inte får anställa andra arbetstagare än dem som den offentliga arbetsförmedlingen har anvisat eller godtagit. Den senare bestämmelsen innebär alltså att främjandelagen ytterst kan leda till obligatorisk arbetsförmedling i en modifierad form. Mot denna bakgrund kan man alltså hävda att främjandelagen innehåller inslag både av det tänkande som ligger bakom kvotlagstiftning och obligatorisk arbetsförmedling. Lagen ger dock möjligheter till flexibel tillämpning av båda, och avsikten är att de inte skall behöva användas i normalfallen utan endast när det gäller arbetsgivare som uppenbart bryter mot strävandena i främjandelagen.

4.4.4 *Enkät om främjandelagens tillämpning*

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har efter framställning från sysselsättningsutredningen gjort en förfrågan hos samtliga länsarbetsnämnder om tillämpningen av lagen efter det att den varit i kraft nära tre år. AMS har sammanfattat resultaten i en skrivelse till sysselsättningsutredningen.

Det framgår av skrivelsen att endast åtta länsarbetsnämnder har haft överläggningar om främjandelagen i plenum och två har utfärdat anvisningar till arbetsförmedlingarna om tillämpningen. Ingen nämnd har meddelat föreläggande till företag om att lämna uppgifter till länsarbetsnämnden. Två nämnder redovisade att de har begärt eller haft överläggning med företag med hänvisning till lagen. I de redovisade fallen har problemen lösts omgående. Några nämnder menar också att det inte funnits skäl för sådana överläggningar. Eftersom nästan inga överläggningar förekommit har inte heller anvisningar meddelats.

Som skäl till att lagen inte har tillämpats anger de flesta länsarbetsnämnder att anpassningsarbetet bör ske i samarbete mellan berörda parter. Man hänvisar som skäl för denna uppfattning till förarbetena till lagen. Det konstateras där att gemensamt accepterade lösningar är den bästa garantin för att tillfredsställande resultat skall nås. Någon länsarbetsnämnd understryker också de svårigheter som ligger i att arbetsförmedlingen måste spela olika roller.

Närmare hälften av nämnderna anser att främjandelagstiftningen genom anpassningsgruppernas verksamhet underlättar för de arbetshandikappade på arbetsmarknaden. Övriga nämnder anser inte att lagen har underlättat för arbetshandikappade att få anställning, men att den däremot motverkat utslagning. De flesta nämnderna anser inte att lagstiftningen har påtagliga brister, men understryker att arbetsförmedlingens resurser för att arbeta med anpassningsverksamheten är helt otillräckliga. Utredningen återkommer i 4.5 Överväganden och förslag till diskussion om främjandelagen.

4.5 Överväganden och förslag

4.5.1 *Grundläggande ekonomiska förutsättningar*

Om målet "arbete åt alla" skall kunna förverkligas också för de arbetshandikappade räcker det inte med att förstärka olika arbetsvårdsinsatser, resurser på arbetsförmedlingarna, rehabiliteringsmöjligheter, förbättade bidrag etc. Sådana insatser är viktiga. De kan ändå aldrig bli effektiva, om de inte kombineras med förändringar av den reguljära arbetsmarknadens sätt att fungera. De förslag som i andra kapitel ges om arbetsvårdsorganisationens utbyggnad bygger alltså på förutsättningen att det samtidigt görs ingrepp i den reguljära arbetsmarknadens sätt att fungera. I detta kapitel diskuteras sådana förändringar.

Utredningen har redan i det första delbetänkandet understrukit att den första förutsättningen för att man skall lyckas skapa arbete också åt arbetshandikappade är att det finns ett tillräckligt antal arbetstillfällen. De regionala skillnader som finns när det gäller sysselsättningen av arbetshandikappade visar klart på betydelsen av en generell hög efterfrågan på arbetskraft för de arbetshandikappades sysselsättning. En generell hög efterfrågan på arbetskraft är emellertid inte tillräcklig för att skapa sysselsättning för arbetshandikappade. Också i regioner med mycket hög efterfrågan på arbetskraft och i goda konjunkturer ställs många arbetshandikappade utanför arbetsmarknaden. Den generella höga efterfrågan på arbetskraft leder istället till överhettningstendenser i ekonomin, inflation och/eller ökad invandring. En ökning av efterfrågan på arbetskraft måste därför vara speciellt riktad mot de arbetshandikappade om den skall bli verkningsfull. Olika selektiva åtgärder måste tillsammans med nödvändiga generella insatser ge hög efterfrågan på arbetskraft. Efterfrågan måste vara tillräcklig för att alla, inte bara arbetshandikappade, skall kunna få arbete, Om man emellertid lyckas förändra förutsättningarna så att arbetshandikappade inte blir efterfrågade i sista hand på arbetsmarknaden och att mer lättrörlig och attraktiv arbetskraft i stället finns kvar, blir det lättare att möta detta med allmänna efterfrågehöjningar som då inte behöver leda till överhettningstendenser.

Arbetsmarknaden — det gäller både den privata och den offentliga — fungerar i stort sett utifrån ett effektivitets- och lönsamhetstänkande som utgår från det egna företaget eller den egna förvaltningen. Företaget eller förvaltningen strävar efter lönsamhet eller effektivitet mätt på något sätt. Det är naturligt att personalrekryteringen i huvudsak styrs av detta övergripande mål. Uppgiften blir vanligen att rekrytera "bästa möjliga" arbetskraft till företaget eller förvaltningen, i vart fall gäller det att i rekryteringen undvika sökande som på grund av arbetshinder kan komma att orsaka framtida problem, t. ex. i samband med omställningar i produktionen. Personer med arbetshandikapp, ungdomar utan yrkesutbildning eller arbetslivserfarenhet, äldre personer med nedsatt arbetsförmåga, kvinnor som är nya på arbetsmarknaden etc. blir då inte attraktiva i förhållande till yngre välutbildad, erfaren arbetskraft eller personer som lätt kan ställa om till nya arbetsuppgifter etc. Kraven på

arbetskraften förändras allt eftersom tillgången varierar. I lågkonjunktur med större tillgång på arbetskraft höjs anspråken medan man i högkonjunktur slår av på kraven. Det är självklart ett samhällsintresse att företag och förvaltningar fungerar effektivt. Ändå kommer en rekryteringspolitik som håller många arbetshandikappade utanför arbetsmarknaden ofta att stå i direkt motsatsställning till andra samhällsintressen. Det gäller såväl intresset av att tillgodose de arbetshandikappades grundläggande rättighet att få tillgång till arbete och social gemenskap som övergripande samhällsekonomiska mål.

Från övergripande samhällssynpunkt gäller det att hjälpa alla människor till ett arbete där deras förmåga att bidra till det samlade behovet av produktion av varor och tjänster tillvaratas så bra som möjligt. Problemet är alltså att hitta det "bästa möjliga" arbetstillfället för varje person. I praktiken är detta naturligtvis en svår och komplicerad uppgift. Här skall bara noteras att den inte utan vidare låter sig förenas med arbetsmarknadens sätt att fungera efter lönsamhets- och effektivitetskriterier utifrån varje producerande enhet.

Samhället har också påtagit sig ett försörjningsansvar för individerna. Varje medborgare måste ha grundläggande försörjningsbehov tillfredsställda. Detta innebär att han får konsumera en viss del av den samlade produktionen oavsett om han producerar eller inte. Denna konsumtionsandel har efter hand höjts. Det tillskott till produktionen som måste göras av en person utanför arbetsmarknaden, för att samhället som helhet skall tjäna på det, uppgår till skillnaden mellan hans nuvarande konsumtion och den konsumtion som han kan få efter inträdet i arbetslivet. När den för alla garanterade konsumtionsandelen höjs, tenderar denna skillnad att bli mindre och mindre. Det innebär att man oftast gör samhällsekonomiska vinster när man ordnar sysselsättning åt personer som på grund av sitt arbetshandikapp annars skulle vara försörjda via t. ex. socialförsäkringssystemet. För den offentliga ekonomin blir sambanden mycket tydliga eftersom man där klart ser skillnaderna mellan utbetalningen från socialförsäkringssystemen etc. och de intäkter man kan få vid förvärvsarbete i form av skatter, socialförsäkringsavgifter och arbetsgivareavgifter.

Ekonomins sätt att fungera gentemot de arbetshandikappade, och för övrigt också mot andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden, tenderar alltså att bli alltmer orimligt sett från samhällsekonomins och den offentliga ekonomins synpunkt. En huvudinriktning för politiken för "arbete åt alla" måste därför vara att försöka påverka de ekonomiska förutsättningarna för myndigheternas och företagens kalkyler så att de med bibehållet effektivitets- och lönsamhetstänkande kommer att i möjligaste mån ta hänsyn till övergripande samhällsekonomiska effekter.

Företagens och förvaltningarnas anställningspolitik, som innebär att man undviker att anställa personer med arbetshandikapp, leder alltså inte totalt sett till bättre effektivitet i produktionen. I själva verket förhåller det sig tvärtom. Istället för att anställa de arbetshandikappade på den reguljära arbetsmarknaden och få relativt goda produktiva bidrag från dem, tvingas istället samhället till andra lösningar för att tillförsäkra de arbetshandikappade rätt till försörjning och arbete. Alter-

nativen är bl. a. förtidspensionering och skyddat arbete som ger mycket höga kostnader. Dessa kostnader vilar naturligtvis ytterst på produktionen och tas ut i arbetsgivareavgifter. Effekterna av att man inte har anställt de arbetshandikappade blir alltså i verkligheten lägre effektivitet i den samlade produktionen, mindre samlad produktion, större kostnader som läggs på företagen, t. ex. i form av arbetsgivareavgifter, sämre lösningar för de arbetshandikappade och deras rätt till meningsfullt arbete och social gemenskap.

Om man vill åstadkomma en förändring är det väsentligt att dessa samband tydligt klarläggs. Det förhållandet att kostnaderna för att anställa och att inte anställa arbetshandikappade fördelas på hela produktionen bör framhävas. Sambanden mellan en snävt lönsamhetsinriktad anställningspolitik i företag och förvaltningar och de kostnader som finns i socialförsäkringssystemet och i arbetsvården måste markeras.

Fördelningen av kostnaderna kan ske på flera olika sätt. Ett vanligt sätt att fördela kostnaderna är att lagstifta om vissa skyldigheter för företagen. Alla företag och förvaltningar tvingas då att göra vissa insatser, t. ex. i proportion till antalet anställda. Sådan lagstiftning kan utformas så att den inte påverkar konkurrensen mellan företagen på annat sätt än som från början har varit avsett.

Ett annat sätt att omfördela kostnaderna är att man från början tar ut vissa avgifter från företagen som därefter kan användas för olika insatser till stöd för de arbetshandikappade. Man får alltså en solidarisk kostnadsfördelning.

Det bör understrykas att en fördelning av kostnaderna redan finns när det gäller t. ex. sjukförsäkring och förtidspensionering och också arbetsvård, skyddade verkstäder via arbetsgivareavgifter och de olika skattesystemen. Men kostnadsfördelningssystemet är inte utformat så att man lätt kan se de olika sambanden. Vissa delar av systemet fungerar också utan budgetprövning t. ex. sjukförsäkrings- och pensionssystemet, medan andra delar t. ex. arbetsvården i statlig och kommunal regi är utsatt för en hård budgetprövning.

Ett fördelningssystem mellan företagen av kostnader för att gemensamt klara anställningen av arbetshandikappade innebär inte att man på företagen lägger ökade kostnader, som t. ex. skulle kunna försämra den internationella konkurrenskraften. De kostnader som det här är frågan om ligger i allt väsentligt också för närvarande på den samlade produktionen. I många fall betalar man nu för dyrare lösningar än vad som skulle behövas eftersom systemen inte tillåter att man väljer den ekonomiskt mest fördelaktiga lösningen på sysselsättningsproblemen.

Det är uppenbart att det krävs radikala ingrepp på den reguljära arbetsmarknaden för att förändra förutsättningarna för företagens och myndigheternas personalpolitik. Detta gäller insatser för att klara arbetsanpassningen och förhindra utslagning av redan anställda och för att anställa arbetshandikappade som står utanför arbetsmarknaden. De olika metoder som här kan användas, lagstiftning, avgifter eller subventioner, utesluter inte varandra. Det är tvärtom framförallt fråga om att diskutera olika kombinationer av sådana åtgärder som kan visa sig vara effektiva. Detta gör utredningen i fortsättningen av detta kapitel.

Samtidigt vill vi också redan nu påpeka att dessa förändringar av t. ex. finansieringssystem, lagstiftning etc. inte är tillräckliga för att klara anpassningsproblemen. De måste kombineras med olika typer av direkta insatser av personal, information etc. och en förbättrad organisation, som vi också skall återkomma till. Insatser på olika områden måste stödja varandra.

4.5.2 *Främjandelagen*

Som redovisats i 4.4 har den nuvarande främjandelagens tvingande bestämmelser knappast tillämpats. Det är svårt att tänka sig en utvidgad tvångslagstiftning så länge inte de nuvarande bestämmelserna kommer till tillämpning. Det är också otillfredsställande att lagen inte tillämpas. Syftet med lagens tillkomst var att tryggheten för de anställda skulle främjas genom lagen om anställningsskydd och möjligheten till arbete påverkas av främjandelagstiftningen. Tillämpningen av lagen har också diskuterats i riksdagen. Arbetsmarknadsutskottet har framhållit att sysselsättningsutredningen förutsätts ta upp frågan till behandling.

De hänvisningar som flera länsarbetsnämnder gjort till förarbetena till lagen där det framhålls att frivilliga lösningar bör eftersträvas i första hand är helt korrekta. Detta bör också vara regeln i framtiden. Länsarbetsnämnderna har emellertid inte tillräckligt beaktat de uttalanden som föredragande statsråd gör i direkt anslutning till det ovan refererade uttalandet om samförstånd. Hon säger nämligen följande:

"Vad jag nyss framhöll om vikten av frivillig samverkan innebär emellertid inte att arbetsmarknadsmyndigheterna i de fall, när det visar sig omöjligt att uppnå samförståndslösningar, skall nöja sig med att konstatera detta. Arbetsmarknadsmyndigheterna skall inte handla restriktivt i den meningen, att de underlåter att anmoda en arbetsgivare att vidta sådana åtgärder som det kan finnas fog för. Enligt min mening har handikapporganisationerna därför överdrivit farhågorna för att den föreslagna lagen på grund av en alltför restriktiv tillämpning av de tvångsmöjligheter som den erbjuder inte kommer att leda till någon förbättring av de handikappades sysselsättningsförhållanden."

Enligt sysselsättningsutredningens uppfattning har uppbyggnaden av främjandelagstiftningen klara fördelar. Den har inte kvotlagstiftningens nackdelar. Där tvingas man ange vissa kvoter utan att kunna ta hänsyn till förhållandena i det enskilda företaget. Tillämpningen av en sådan lagstiftning blir lätt schablonmässig. Fördelen kan emellertid vara att man med en kvotlagstiftning lyfter bort en del av ansvaret från den enskilde tjänstemannen på länsarbetsnämnden och istället lägger det på lagstiftarna. Tjänstemannen kan hänvisa till att lagen ger klart uttryckta bestämmelser som han måste följa i sin tjänsteutövning. I främjandelagstiftningsfallet måste tjänstemännen och länsarbetsnämnden ta på sig ett betydande ansvar för de bedömningar som skall göras. Något stöd för dessa bedömningar finns inte. Det är också svårt att i en situation där så gott som alla företag fungerar otillfredsställande när det gäller anställning av arbetshandikappade få till stånd en höjning av ambitionsnivån. Sysselsättningsutredningen menar att en effektivare tillämp-

ning av främjandelagen är en förutsättning för att klara anställningen av arbetshandikappade. Tre olika vägar bör prövas för att åstadkomma detta.

En viktig förklaring till att lagstiftningen inte har tillämpats är att det inte finns något stöd i riktlinjerna för vad som skall kunna krävas av ett företags anställningspolitik. Sysselsättningsutredningen anser att det bör finnas någon form av anvisningar eller riktlinjer som i den utsträckning detta är möjligt i kvantitativa termer anger företagens och förvaltningarnas ansvar för sysselsättning av arbetshandikappade. Utan sådana anvisningar kommer enligt utredningens bedömning aktiviteterna till stöd för arbetshandikappade att karakteriseras av samma brist på fasthet i utformningen som nu och med samma svårigheter för arbetsförmedlingen som nu att få ett konkret grepp om vad som skall göras och av vem. Sådana anvisningar skulle kunna tjäna som riktpunkter vid överläggningar och förhandlingar mellan arbetsgivarna och arbetsmarknadsverket, i anpassningsgrupper och i andra sammanhang. Anvisningarna skall av skäl som tidigare anförts inte jämställas med kvoter som fixerar tal och andelar utan skall som nyss anförts tjäna som riktpunkter i bedömningen av företagens sysselsättning av arbetshandikappade och vid överläggningar om ytterligare insatser från företagens sida. Utrymme måste alltså finnas för hänsyn till olika företags och myndigheters speciella förhållanden. Riktlinjerna skulle t. ex. kunna ange andelen arbetshandikappade av den totala rekryteringen och behovet av halvskyddade arbetsplatser.

Anmärkningsvärda avvikelser från riktlinjerna, ovilja att ange godtagbara förklaringar till den anställningspolitik som förs, skall emellertid kunna leda till att frågan i enlighet med lagstiftningens intentioner förs upp på länsarbetsnämndsnivå. Där får sedan diskussionen fortsätta och eventuella ytterligare åtgärder övervägas.

De riktlinjer som krävs för tillämpningen av främjandelagstiftningen bör komma fram vid den planeringsverksamhet för arbetshandikappade som närmare beskrivs i kapitel 6. Den naturliga utgångspunkten för denna planering är de arbetshandikappade som finns på arbetsförmedlingen. För arbetsförmedling och distriktskontor bör planeringen ses som en del i den verksamhetsplanering som håller på att utvecklas inom arbetsmarknadsverket. Distriktsarbetsnämnderna har här också en uppgift. Riktlinjerna för främjandelagens tillämpning bör på olika nivåer vara väl förankrade politiskt och hos arbetsmarknadens parter. De översiktliga besluten för landet i sin helhet bör fattas av riksdagen. De organisatoriska formerna för planering av de arbetshandikappades sysselsättning diskuteras ytterligare i kapitel 6.

Ett annat sätt att aktivera främjandelagen skulle kunna vara att försöka skilja arbetsmarknadsverkets olika funktioner. Verket skall i första hand i olika funktioner samarbeta med arbetsmarknadens parter. När det gäller att tillämpa främjandelagens tvingande delar blir det emellertid fråga om en annan roll. Det skulle kunna ge fördelar att lägga tillämpningen av de tvingande medlen skilt från förmedlingsverksamheten.

Man skulle t. ex. kunna tänka sig att en eller flera tjänstemän knutna

till arbetsvårdsdelegationerna — och med särskilt redovisningsansvar inför dem — skulle få som huvudsaklig uppgift att ta upp diskussion med företag som bryter mot främjandelagstiftningens bestämmelser. Det skulle innebära att tjänstemännen fick nära anknytning till handikapporganisationerna.

Det är emellertid svårt att utan praktiska försök bedöma om det går att aktivera främjandelagstiftningen genom att renodla funktionerna på det sätt som här antytts. Det är möjligt att de tjänstemän som avdelas för uppgiften i huvudsak måste ha funktionen att med utredningsverksamhet, juririskt bistånd etc., ge stöd åt de arbetsförmedlingstjänstemän som har till uppgift att arbeta direkt med företagen.

En tredje tänkbar förklaring till att främjandelagen inte används kan vara att utredningsresurserna på länsarbetsnämnderna är bristfälliga. Det förutsätts nämligen genom lagstiftningens utformning indirekt att man på länsarbetsnämnderna kan ta fram ordentligt underlagsmaterial som belyser företagens personalpolitik i relation till de krav som kan ställas enligt främjandelagen. Detta kan kräva ett ganska omfattande arbete, framförallt om kravet är att det skall hålla inför en mer eller mindre juridisk prövning inför länsarbetsnämnden.

De här skisserade vägarna för att aktivera främjandelagstiftningen utesluter inte varandra. De kan alla tre kombineras. Den mest genomgripande och viktigaste förändringen ligger i förslaget om införande av riktlinjer/normer som stöd för tillämpningen av lagen. Sådana riktlinjer bör införas i samband med att de mer genomgripande planeringsförslag som utredningen förordat genomförs. När det gäller förslagen om förstärkningen och organisationen av verksamheten vid länsarbetsnämnderna bör emellertid försök kunna påbörjas omgående. Förslagsvis bör fyra länsarbetsnämnder få förstärkning med två tjänstemän vardera för att speciellt arbeta med lagens tillämpning under de olika organisatoriska förutsättningar som diskuterats tidigare.

Sysselsättningsutredningen har den bestämda uppfattningen att främjandelagstiftningen måste utnyttjas effektivt och åtgärder vidtas enligt lagens förutsättningar när företagen inte tillgodoser lagstiftningens krav. Lagen torde ge stora möjligheter att på ett smidigt sätt nå fördelarna, både med kvotlagstiftning och obligatorisk arbetsförmedling utan att få med alltför mycket av de nackdelar som är förknippade med dessa system.

Men enbart främjandelagstiftningen är inte tillräcklig. Den tvingande lagstiftningen skall kombineras med förstärkta resurser till anpassningsgrupperna. Kostnaderna för att anställa arbetshandikappade skall i så stor utsträckning som möjligt fördelas jämt mellan företagen och kombineras med generösa bidrag till företag som medverkar på ett positivt sätt. Detta diskuteras närmare i följande avsnitt.

4.5.3 *Annorlunda kostnadsfördelning — minskade kostnader för företagen*

Sysselsättningsutredningen har tidigare fastslagit att kostnaderna för att ge arbetshandikappade sysselsättning måste bäras av hela produktionen,

på samma sätt som kostnaderna för de icke sysselsatta, t. ex. förtidspensionerade, finansieras. Vad bör då innefattas i en sådan solidarisk finansiering? OSA-utredningen har redan föreslagit att de stiftelser som skall driva de skyddade verkstäderna skall finansieras genom en särskild arbetsgivareavgift. Detta är emellertid enligt sysselsättningsutredningens uppfattning en för snäv begränsning av de kostnader som måste tas ut.

Samtliga kostnader för arbetsvårdsorganisationen och för sysselsättningsskapande åtgärder för arbetshandikappade bör bilda underlag för en ny arbetsgivareavgift av storlek som bestäms av de faktiska kostnaderna, se förslag i kapitel 6. I den mån företagens attityder kan påverkas t. ex. genom att främjandelagstiftningen görs effektiv kan också de kostnader som måste transfereras bli mindre. Om företagen medverkar till att produktionen vid de skyddade verkstäderna på olika sätt görs mer effektiv kan också kostnaderna pressas etc. Sambandet mellan bristande insatser på den reguljära arbetsmarknaden och transfereringen av kostnader till andra sysselsättningsskapande insatser och arbetsvårdsinsatser kommer emellertid att klarare framhävas.

En ytterligare markering av sambandet mellan de arbetsmarknadspolitiska insatser som ovan beskrivits och socialförsäkringssystemet skulle kunna åstadkommas genom att man hade gemensam arbetsgivareavgift. På så sätt skulle man också kunna markera att de ökade arbetsmarknadspolitiska insatserna skulle kunna resultera i minskat behov inom socialförsäkringssystemet. Detta samband är utomordentligt viktigt att få illustrerat. Vi har tidigare visat vilka stora vinster som skulle kunna åstadkommas genom att man ersatte förtidspensionering med t. ex. halvskyddad sysselsättning. Förslaget om finansiering utformas närmare i kapitel 6.

Vi har här diskuterat vilken typ av kostnader som ska finansieras gemensamt. Vi har däremot inte gått in på frågan i vilken utsträckning man skall ytterligare utvidga subventionerna till de företag som anställer personer med arbetshandikapp. I detta sammanhang har ibland diskuterats möjligheterna att införa mer generella system än de nu gällande. Nu sker en individuell bedömning av t. ex. bidrag för ombyggnad av arbetsplatser eller halvskyddad sysselsättning. Ett mer generellt system skulle istället utgå ifrån att alla personer som på något sätt registrerats som arbetshandikappade automatiskt skulle ge den företagare som anställde dem vissa subventioner. Ett sådant mer generellt system skulle vara tilltalande eftersom det skulle kunna fungera utan några direkta diskussioner vid anställning. Riskerna för att man i ett sådant system inte tar tillräcklig hänsyn till att det just krävs individuell anpassning av arbetsplatserna till de arbetshandikappades förutsättningar kan leda till en överdriven registrering för att på så sätt komma i åtnjutande av bidragen.

Med utbyggnaden av anpassningsverksamheten kvantitativt och kvalitativt bör följa att grupperna medverkar vid anställningsprocessen. Att man i det trepartssamarbete som där etablerats också bedömer behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser är naturligt. Sysselsättningsutredningen har redan i delbetänkandet diskuterat möjligheterna att införa mer generella system för att stödja arbetshandikappade. Utredningen

redovisade då vissa invändningar mot systemet, men ansåg att det inte var möjligt att definitivt ta ställning. Olika konstruktioner för att skapa generella system där nackdelarna eliminerats skulle undersökas. De fortsatta övervägandena har emellertid inte lett till någon annan uppfattning än den preliminära. Svårigheterna att konstruera ett mer generellt verkande system där inte nackdelarna skulle överväga har inte kunnat övervinnas. Den grundläggande invändningen är att ett generellt system förutsätter att man på grundval av någon slags handikappregistrering, som bygger på en allmän bedömning på arbetsförmedlingen, kommer fram till att det för att arbetsplacera en viss person krävs att arbetsgivaren subventioneras. Generella system blir mycket trubbiga. Man måste, oavsett vilken arbetsplats det gäller, bortse ifrån att behovet av subvention är helt beroende av hur pass god anpassning av arbetsuppgifterna som kan göras. Det finns heller inga erfarenheter i försöksverksamheten som tyder på att man skulle vilja generalisera bidragsmöjligheterna — tvärtom ställs krav på ytterligare individualiseringsmöjligheter.

Det kan emellertid diskuteras i vilken utsträckning de nuvarande bidragsmöjligheterna och nivån på bidragen är tillräckliga och vi föreslår i följande avsnitt förbättringar i bidragssystemet.

4.5.4 *Förbättrade bidrag till arbetsgivarna*

Bidrag till tekniska hjälpmedel eller särskilda anordningar på arbetsplatsen är hjälpmedel som framförallt är användbara när det gäller grava fysiska handikapp. För närvarande kan bidrag till speciella arbetstekniska hjälpmedel utgå med högst 25 000 kronor för enskilt hjälpmedel. Bidragen till särskilda anordningar på arbetsplatsen kan utgå med högst 20 000 kronor per person. Om anordningen saknar värde för annan arbetstagare än den arbetshandikappade kan bidraget täcka hela den faktiska kostnaden. Om den har värde också för andra arbetstagare uppgår det till lägst hälften och högst den faktiska kostnaden, dock med det tidigare nämnda taket på 20 000 kronor per person. Det finns argument för att höja de kostnadstak som finns för dessa hjälpmedel vid arbetsplaceringen. Försöken tyder, framförallt i Volvo på att insatser av detta slag är mycket lönsamma. De nuvarande beloppen har legat stilla flera år och därmed också urholkats av penningvärdeförsämringen. Sysselsättningsutredningen föreslår därför att högstbeloppet för både bidrag till speciella arbetstekniska hjälpmedel och till särskilda anordningar på arbetsplatsen i fortsättningen sätts till 50 000 kronor för varje enskilt hjälpmedel respektive för varje person.

I försöksverksamheten har också prövats möjligheterna att ge bidrag till kollektivt förberedande åtgärder på arbetsplatsen för vissa specifika typer av arbetshandikapp. Erfarenheterna av dessa försök tyder på att man på detta sätt kan erhålla förbättrade möjligheter både för att klara interna omplaceringsproblem och att öka inplaceringarna. Omfattningen av försöksverksamheten är emellertid hitintills för liten för att man skall våga dra några slutgiltiga slutsatser. Det bör därför vara rimligt att gå vidare med en utbyggd försöksverksamhet. Sysselsättningsutredningen

föreslår att försök med bidrag till kollektivt förberedande åtgärder för specifika typer av arbetshandikapp görs i två län efter förslag av arbetsmaknadsverket. I vart och ett av dessa län får, under varje budgetår som försöksverksamheten pågår, 1 miljon kronor användas för detta syfte. Utvärderingen bör ske vid det nya metodutvecklingsinstitutet som i kapitel 3 föreslås inrättas.

Bidrag till arbetsbiträde kan för närvarande uppgå till högst 10 000 kronor per år. Detta är ett användbart hjälpmedel. Den nuvarande fixeringen av ett visst belopp kan emellertid diskuteras. Det innebär att man måste göra ständiga korrigeringar av beloppet för att inte riskera att halka efter andra lönerelaterade bidrag. Det är därför rimligt att relatera bidraget till de totala lönekostnaderna på samma sätt som gjorts när det gäller halvskyddad sysselsättning. Bidrag till arbetsbiträde bör i fortsättningen kunna uppgå till högst 25 procent av de totala lönekostnaderna för personen som skall fungera som arbetsbiträde. Enligt sysselsättningsutredningens uppfattning är det viktigt att också försöka bereda sysselsättning i den reguljära produktionen åt personer med grava arbetshandikapp och i vissa fall starkt nedsatt arbetsförmåga. I dessa fall kan det många gånger vara befogat att kombinera halvskyddad sysselsättning och bidrag till arbetsbiträde. Denna möjlighet finns f. n. inte. Sysselsättningsutredningen föreslår en förändring av bestämmelserna som gör detta möjligt.

I kapitel 3 har vi redan föreslagit förbättringar av stödet vid praktikanställning av äldre och arbetshandikappade så att det skall kunna utgå med minst 75 % av de totala lönekostnaderna och högst 100 %. I kapitel 3 föreslogs också införande av bidrag till handledare som tar sig an och stöder den arbetshandikappade utanför arbetsplatsen med högst 5 000 kronor per person och år. I kapitel 5 diskuteras bidragen vid halvskyddad sysselsättning och där föreslås bl. a. en förbättring av möjligheterna att ge bidrag till handikappade ungdomar under 25 år så att de högre bidragsnivåerna också skall kunna utgå till personer med psykiska och sociala arbetshandikapp.

4.5.5 *Medbestämmandelagen och anpassningsverksamhet*

Sysselsättningsutredningen konstaterade i sitt första betänkande att det fanns goda skäl att anta att utvecklingen på arbetsrättens område snabbt skulle komma att gå mot ökat inflytande för de anställda över personalpolitiken. Sysselsättningsutredningen påpekade dock: "Men ett sådant vidgat inflytande för de anställda leder inte automatiskt till att man också underlättar möjligheterna att anställa svårplacerade personer som står utanför företaget. Det är nödvändigt att den nya personalpolitiska organisationen har nära kontakt med arbetsmarknadsverket, som kan sägas representera samhällsintresset i dessa frågor och särskilt de arbetssökande som står utanför företaget. Detta ansluter alltså till den organisatoriska modellen för anpassningsgrupperna". Den nya lagen har nu trätt i kraft och förhandlingar pågår om de avtal som skall slutas på grund av lagstiftningen.

Erfarenheterna under de år som gått sedan delbetänkandet har snarast understrukit sysselsättningsutredningens uppfattning. Personalpolitiken, framförallt personalplanering och -rekrytering är av avgörande betydelse för att kunna lösa frågan om anställning av arbetshandikappade. Det är mycket svårt att i personalrekryteringen isolera frågor som rör de arbetshandikappades anställning från de övriga anställningsrutinerna. Det är inte heller önskvärt att ha en alltför långtgående särbehandling av de arbetshandikappade vid anställningen. Detta skulle tala för att anpassningsgrupperna fick påverka personalplanering och rekrytering i syfte att göra lediga platser tillgängliga för arbetshandikappade. Sysselsättningsutredningen vill kraftigt understryka betydelsen av arbetsmarknadsverkets representation i anpassningsgrupperna. Uppgiften för arbetsmarknadsverket bör också i första hand vara att företräda de personer som annars inte har någon representation i anpassningsgruppen, nämligen de som står utanför arbetsmarknaden. Det är också viktigt att representanterna för arbetsmarknadsverket uppfattar sin roll på detta sätt.

Detta ställningstagande från utredningen skall emellertid inte tolkas så att utredningen anser att arbetsgivareparten och personalorganisationerna inte har ett ansvar för att också främja anställningen av arbetshandikappade som inte är anställda i företaget. Det ligger i deras intresse att det finns möjligheter att kunna ordna anställningar i andra företag med mer lämpliga arbetsuppgifter för personer som av en eller annan anledning tvingas byta anställning. En förutsättning för att detta skall fungera är att på hela arbetsmarknaden finns en beredskap att också ta sig an anpassningsproblem som gäller icke redan anställda. För de fackliga organisationerna måste det vara rimligt att se de arbetshandikappade som önskar anställning som blivande medlemmar som man bör ge sitt stöd. Ofta har de också bakom sig långvarigt fackligt medlemsskap även om det inte alltid är i samma fackförbund. För de fackliga organisationerna måste det betraktas som en fråga om solidaritet mellan löntagare att oavsett facklig hemvist medverka till aktiva anpassningsåtgärder.

4.5.6 *Anpassningsgrupperna*

Antalet anpassningsgrupper har snabbt ökat i antal och uppgår nu till mer än 5 000. De är emellertid förhållandevis ojämnt fördelade på olika arbetsmarknadssektorer. Antalet anpassningsgrupper kan beräknas fortsätta att öka, till åtminstone 6—7 000 under de närmaste åren. Anpassningsgrupperna har också varit föremål för en särskild utvärdering i oktober 1975: "Anpassningsgruppernas arbete — bedömningar och förslag", gjord av en arbetsgrupp inom Arbetsmarknadsstyrelsen. Som tidigare redovisats har också sysselsättningsutredningens försöksverksamhet inom både den privata, kommunala och statliga sektorn varit inriktad på att pröva möjligheterna att effektivisera anpassningsgruppernas verksamhet.

Det allmänna intrycket är att aktiviteten i de många anpassningsgrupperna är synnerligen skiftande. I en stor del av grupperna — förmodli-

gen en klar majoritet — är aktiviteten mycket liten. Sammanträden förekommer pliktskyldigast. Effekterna i form av både omplacerings- och inplaceringsverksamhet är tämligen blygsamma. En ytterligare kategori anpassningsgrupper fungerar förhållandevis väl när det gäller omplaceringsverksamheten i företagen, men sysslar däremot i liten eller ingen utsträckning med frågan om inplacering av arbetshandikappade. Ett litet antal anpassningsgrupper fungerar enligt de intentioner som finns för verksamheten. Detta ger också resultat när det gäller inplacering av arbetshandikappade. Utredningen skall i de följande avsnitten diskutera anpassningsverksamheten sektor för sektor. Först ges vissa allmänna synpunkter på anpassningsgruppernas arbete.

En utveckling av anpassningsgrupperna i den tidigare antydda riktningen där de får större påverkan på personalrekryteringen skulle ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt vara önskvärd. Anpassningsgrupperna skulle kunna ses som länken mellan företagens personalpolitik och samhällets sysselsättningsplanering. Det bör emellertid då understrykas att detta inte får innebära att anpassningsgruppernas ansvar för svaga grupper, t. ex. arbetshandikappade och äldre, blir mindre. Förutsättningarna bör också bli bättre eftersom man kan arbeta med hela rekryteringspolitiken. Samtidigt ställer en sådan inriktning ökade krav på arbetsmarknadsverket både när det gäller resurser och verksamhetsplanering.

Försöksverksamheten och de allmänna erfarenheter som finns på fältet visar att anpassningsgruppsverksamheten måste ha rimliga personella resurser till sitt förfogande för att fungera. Detta gäller inte minst möjligheterna för arbetsförmedlingens tjänstemän att delta. Behovet av tid måste bedömas i förhållande till företagens storlek. Utifrån sådana bedömningar bör också arbetsförmedlingens insatser kunna dimensioneras. Arbetsförmedlingens medverkan i anpassningsverksamheten skall ses som ett uttryck för strävan att föra in arbetsmarknadspolitiken i företagen och därmed effektivisera hela förmedlingsverksamheten. Vi skall senare återkomma med förslag om ökade personalresurser för anpassningsgruppsverksamheten i kapitel 6. Behoven kan här illustreras med några räkneexempel. Om anpassningsgrupperna i genomsnitt skulle kunna göra anspråk på en arbetsdag av en förmedlare i veckan skulle det krävas 12—1400 arbetsförmedlare för denna uppgift. Om insatserna reduceras till två dagar per månad blir behovet ca. hälften 6—700 arbetsförmedlare.

Det är angeläget att understryka att personella satsningar måste göras också från arbetsgivarsidan och från de fackliga organisationerna. När det gäller arbetsgivarsidan är det rimligt att en del av de personalresurser som normalt används för urval och rekrytering till företagen också kan användas för att ge stöd åt strävandena i anpassningsgrupperna. Samtidigt är det också uppenbart att resurserna för personalplanering och rekrytering måste förstärkas hos många arbetsgivare.

På den fackliga sidan är anpassningsverksamheten en del av den fackliga verksamhet som bedrivs inom företagen med stöd av lagen om facklig förtroendemans ställning. Tillräcklig ledighet för detta arbete kan erhållas på denna grund. Utredningen kan konstatera att i anpass-

ningsgrupper av den storlek som förekommit i försöksverksamheten t. ex. i Volvo Torslandaverken, har det varit nödvändigt med fackliga förtroendemän som har arbetat i stort sett heltid. Också när det gäller facklig medverkan är det i viss mån frågan om att ta över arbetsuppgifter som annars skulle ligga på särskilda tjänstemän i företagen.

En mycket diskuterad fråga när det gäller anpassningsgruppernas verksamhet är avvägningen mellan arbetsförmedlingens medverkan i omplaceringsverksamheten i anpassningsgrupperna och inplaceringarna. Med nuvarande resurser är det inte möjligt för arbetsmarknadsverket att ens i tillräcklig utsträckning medverka i anpassningsgrupperna för att klara inplaceringarna. Det är då naturligt att inplaceringsverksamheten prioriteras. Detta är alltså en nödvändig bedömning. Sysselsättningsutredningen har dock samtidigt uppfattningen att om arbetsmarknadsverkets medverkan för att stödja inplaceringen av arbetshandikappade skall bli verkligt effektiv så krävs att man också har möjligheter att i viss utsträckning medverka i hela omplaceringsverksamheten i företaget. Därmed vinns dels kunskaper om arbetsförhållandena som är nödvändiga vid inplaceringsverksamheten. Ett allmänt förtroende för arbetsmarknadsverkets medverkan skapas, som också är en förutsättning för ett lyckat resultat.

Anpassningsverksamheten för de redan anställda är också viktig. Den är ett sätt att förhindra utslagning och därmed minska tillströmningen till arbetsvården. I en del företag är det uppenbart att de största insatserna som förmedlingen kan göra är att överhuvudtaget få företaget att angripa sina problem. Bland dem som är formellt anställda finns många långtidssjukskrivna där rehabiliteringsbehovet är mycket stort. Vi har tidigare redovisat att en mycket stor andel av de arbetsvårdssökande tidigare har haft långa anställningstider.

Vid dimensioneringen av arbetsmarknadsverkets resurser för anpassningsverksamheten bör alltså behovet av medverkan när det gäller insatser för redan anställda tas med i bilden.

Av stor betydelse för anpassningsgruppernas möjligheter att arbeta är hur många anställda som finns per anpassningsgrupp. Som tidigare nämnts är utbyggnaden av anpassningsverksamheten mycket olika inom olika sektorer på arbetsmarknaden. Ett mått på detta är det genomsnittliga antalet anställda i relation till antal anpassningsgrupper 1976. Inom den privata industrin finns i genomsnitt en anpassningsgrupp per 400 anställda, medan det inom kommunerna och i landstingen finns en per 1 300. I staten finns en grupp per 600 anställda.

Fördelningen hänger samman med strukturen inom de respektive sektorerna. Detta innebär att många kommuner och landsting inte har fördelat anpassningsverksamheten på olika förvaltningsgrenar utan t. ex. har en grupp för hela kommunen eller för hela landstinget. Enligt sysselsättningsutredningens erfarenheter betyder detta i större landsting, kommuner och företag att anpassningsverksamheten inte kan fungera.

För detta krävs att man har en någorlunda överblickbar arbetsplats som anpassningsgruppen har ansvar för. Här är naturligtvis inte möjligt att uppställa några fasta gränser för vad detta innebär. I Torslandafallet fanns det t. ex. en väl avgränsad slutmonteringsfabrik som i och

för sig har flera tusen anställda men som ändå fungerar som en arbetsplats.

I Skövdefallet delades däremot företaget upp efter sju olika avdelningar. Man fick därigenom mer naturligt avgränsade och också överblickbara arbetsplatser. Enligt sysselsättningsutredningens uppfattning är det synnerligen viktigt att anpassningsgrupperna organiseras så att de kan arbeta konkret även med enskilda fall. Här måste framförallt ske en uppstramning av organisationen på den offentliga sektorn. Detta gäller också i de större privata företagen. Den organisatoriska lösning som förefaller naturligast inom landsting och större kommuner och företag är att ha en huvudgrupp med undergrupper.

En annan fråga av intresse för diskussionen är i vilken utsträckning anpassningsgrupperna också skall syssla med mer övergripande arbetsmiljöfrågor, ergonomiska undersökningar etc. Enligt sysselsättningsutredningens uppfattning är det inte möjligt att dra någon skarp gräns mellan de insatser som görs av allmänt förebyggande karaktär och insatserna för de individuella fallen. Gränsdragningar mellan olika organ inom företagen och deras ansvarsområde är givetvis nödvändiga. Man bör då samtidigt se till att informationen och samarbetet mellan organen fungerar. Erfarenheterna av försöksverksamheten understryker snarast behovet av att man genomför systematiska kartläggningar av arbetsuppgifter etc. Anpassningsgrupperna måste också — i samarbete med skyddskommittén och andra berörda organ — skaffa sig sådant underlag. Likaså bör man kunna lämna förslag till långsiktigt inriktade förändringar på arbetsplatsen som aktualiseras i anpassningsgrupperna.

Det är *viktigt* att anpassningsgruppernas verksamhet integreras i företagens normala personalpolitiska insatser. Företagshälsovården är t. ex. mycket *viktig* i anpassningsarbetet. Framförallt Volvo-försöket har visat på den stora betydelsen av en fungerande företagshälsovård som kan arbeta med uppsökande verksamhet, förebyggande sjukvård, medicinska synpunkter på anpassningen av arbetstillfällena etc.

Den roll arbetsanpassningen spelar för den subjektiva hälsan är uppenbar. Företagshälsovården får inte ses som en isolerad del av företaget som styrs från snäva "medicinska" utgångspunkter utan ses som en integrerad del i det anpassningsarbete som måste försiggå i alla företag. Vi har diskuterat företagshälsovårdens roll i kapitlen 2 och 3.

För att få anpassningsgruppsverksamheten att fungera krävs då ofta betydande insatser i startskedet. Erfarenheterna av försöksverksamheten tyder på att det är fråga om ett intensivt utbildnings- och informationsarbete under kanske ett år innan det egentliga anpassningsarbetet kan komma igång. Under detta skede kan det krävas en koncentration av insatserna bl. a. från arbetsmarknadsverkets sida. Vi skall i kapitel 6 återkomma till denna fråga när vi diskuterar arbetsmarknadsverkets organisation av insatserna i anpassningsverksamheten.

Anpassningsgrupperna kan inte ses isolerade i förhållande till företaget eller förvaltningen i övrigt. Det räcker alltså inte att utbilda ledamöter i anpassningsgrupperna för sina uppgifter, utan för att grupperna skall kunna arbeta krävs det också en bredare informationsinsats till samtliga anställda. Det måste skapas en allmän förståelse för behovet av

att arbeta med anpassningsfrågorna både i den ordinarie "linjeorganisationen" i företaget, bland chefer och förmän, liksom hos de fackliga organisationerna. Anpassningsgrupperna måste alltså ha som en viktig del i sitt arbete att vidareinformera och få till stånd diskussion i företaget. För detta måste det finnas hjälpmedel av olika slag. Sysselsättningsutredningen har i samarbete med arbetsmarknadsstyrelsen och Volvo i Volvo-försöket arbetat fram en särskild film, "Vems är jobbet?", som är ett exempel på informationsmaterial som kommer att behövas i detta sammanhang.

4.5.7 *Anpassningsverksamheten på den statliga sektorn*

Som tidigare betonats måste de största insatserna för att öka de arbetshandikappades möjligheter till arbete göras inom den offentliga sektorn. Det är inom denna sektor av arbetsmarknaden som antalet arbetstillfällen ökar. Insatserna har hitintills i stor utsträckning koncentrerats på den privata sektorn. Det borde finnas förutsättningar för att den offentliga arbetsmarknaden skulle kunna bli föredöme när det gäller personalpolitiken eftersom arbetsgivarepositionen kan bestämmas genom politiska beslut och eftersom (som vi tidigare visat) den offentliga ekonomin har allt att vinna på en förändrad anställningspolitik när det gäller arbetshandikappade.

Mot denna bakgrund kommer också sysselsättningsutredningen att ägna särskild uppmärksamhet åt förhållandena inom stat och kommun. Vissa frågor är gemensamma för den offentliga sektorn, men så mycket skiljer ändå att det är motiverat att behandla staten och kommunerna i skilda avsnitt. Först behandlas den statliga arbetsmarknaden.

När statsmakterna går ut och påverkar kommuner och företag att i större utsträckning anställa arbetshandikappade och att arbeta med de interna anpassningsfrågorna är det viktigt att staten som arbetsgivare inte för en sämre egen anställningspolitik än andra arbetsgivare. Kraven på staten som arbetsgivare måste skärpas så att en sådan situation inte kan uppstå. Särskilda direktiv bör därför utgå till de statliga myndigheterna där deras ansvar för att medverka i anpassningsarbetet klart fastslås. För att få en uppföljning av sådana direktiv bör myndigheterna åläggas att i samband med petitan till departementet avge särskilda redogörelser för anpassningsarbetet under året. Dessa redogörelser bör därefter överlämnas till arbetsmarknadsstyrelsen som kan sammanställa dem och vidta lämpliga åtgärder.

En grundläggande svårighet för anställning av arbetshandikappade på den statliga sektorn är att man på mycket stora områden har en starkt utbildningsbunden personalrekrytering exempelvis inom skolväsendet, polisväsendet, den rent militära sektorn och inom andra områden med fasta behörighetsregler exempelvis inom domstols- och åklagarväsendet. Inom stora fält är rekryteringen vidare uppbyggd på en inomverksutbildning, som stegvis leder till högre tjänster. Speciella svårigheter är förenade med att tjänster tillsätts efter förtjänst och skicklighet. Detta innebär att man i och för sig följer principer som gäller på hela arbetsmarknaden och som kan sägas uttrycka en strävan efter

objektivitet och rättvisa vid alla tjänstetillsättningar. På det statliga området har emellertid tillsättningarna enligt dessa normer varit mer formaliserade. På vissa områden finns dock mer öppna möjligheter för anställning av arbetshandikappade.

Enligt utredningens mening öppnar sig dock goda möjligheter för placering av även arbetshandikappade, om en sådan strävan blir inbyggd i den statliga personalpolitiken. En vidgning av förtjänstbegreppets innebörd bör eftersträvas så att "förtjänst" skall avse även andra områden än statlig förvärvad arbetslivserfarenhet. Kravet på skicklighet bör på ett mindre ensidigt sätt knytas till verifierad användbarhet med en betydande tolerans för de brister som kan föreligga i förtrogenheten med alldeles speciella arbetsuppgifter, som kan vara förenade med innehållet i olika tjänster.

Det kan i detta sammanhang påpekas att man vid utlokalisering av statliga myndigheter infört vissa garantier för lokal omplacering i Stockholm. Detta har i praktiken fungerat så att man arbetat med intern omplacering inom statsförvaltningen i stället för att i reguljär ordning ledigförklara och tillsätta tjänster efter förtjänst och skicklighet.

Förtjänst och skicklighet kan alltså tolkas och tillämpas så att det förbättrar de arbetshandikappades möjligheter att få anställning. I vissa fall, när det gäller personer med starkt nedsatt arbetsförmåga kan detta emellertid visa sig vara otillräckligt. I nuvarande grundlag har det också observerats att arbetsmarknaden har förändrats och det har i förarbeten klart utsagts att arbetsmarknadspolitiska hänsyn skall kunna vägas in vid tjänstetillsättning och att därigenom en mindre meriterad person av sådana skäl skall kunna få en tjänst. I praktiken har emellertid detta tänkande inte slagit igenom. Samtidigt kan det också noteras att det ökade personalinflytandet i anställningsfrågor i vissa fall tycks leda till ökad formalisering av meritvärdering och tyngdpunkt på hänsyn till "förtjänsten".

Först under våren 1977 fick man ett sådant fall som gick till överklagande och där regeringen har fastslagit att de arbetsmarknadspolitiska hänsynen vid tjänstetillsättningar har fått ta över vid vägningen av förtjänst och skicklighet.

Bakgrunden till att meritvärderingsförfarandet tillmäts särskild vikt inom den statliga sektorn är att antalet tjänster i hög grad är fixerat. Om en arbetshandikappad får en tjänst kan det innebära att en redan anställd får vänta längre på, eller aldrig få, en viss tjänst. Konsekvenserna i tid m. m. kan inte sällan direkt beräknas. Befordringsgångarna är utstakade och fastställda på ett helt annat sätt än på den privata sektorn. En ökning av antalet arbetshandikappade på befordrade tjänster kan på ett mycket påtagligt sätt påverka löne- och anställningsvillkoren för redan anställda.

Ökad information och därav ökad medvetenhet om de arbetshandikappades problem kan möjligen i någon utsträckning bidra till att effekter som ovan beskrivits i viss mån accepteras. För att få mer genomgripande förändringar till stånd krävs det emellertid att regler utformas så att det statliga tjänste- och lönesystemet kan anpassas till ökad anställning av arbetshandikappade. På grundval av erfarenheterna från

försöksverksamheten bör närmare diskussion tas upp med parterna på den statliga arbetsmarknaden för att precisera sådana förslag till regler och rutiner.

Till grund för sådana förändringar måste ligga en strävan att undvika spänningar mellan de redan anställdas arbetsförhållanden och anställningar av arbetshandikappade. Helt kan de naturligtvis aldrig undvikas. De ekonomiska frågorna är säkert av stor betydelse. Anställningar av arbetshandikappade bör upplevas som en resursförstärkning av de anställande myndigheterna och arbetskamraterna. Detta förutsätter antagligen i sin tur att det finns pengar som i någon särskild form reserverats för ändamålet när det gäller personer med påtagligt nedsatt arbetsförmåga. Vi återkommer till denna diskussion i kapitel 5.

När det gäller de affärsdrivande verken, som är en stor del av den statliga arbetsmarknaden, bör de ekonomiska stimulanserna kunna fungera på samma sätt som på den privata arbetsmarknaden. Det är här frågan om att skapa rutiner för att utnyttja de bidragsmöjligheter som finns. Den försöksverksamhet som utredningen bedrivit inom postverket tyder på att det finns goda möjligheter att öka anställningen av arbetshandikappade. I kapitel 5 föreslås att den särbehandling som finns när det gäller de affärsdrivande verkens möjligheter att göra överföringar av redan anställda till halvskyddat arbete tas bort.

När det gäller de stora affärsdrivande verken bör AMS centralt tillsammans med verken och fackförbunden utarbeta planer för utvecklingen av anpassningsverksamheten. Vissa problem måste lösas centralt för att man skall kunna arbeta vidare på regional och lokal nivå.

När det gäller den statliga sektorn av arbetsmarknaden är denna hittills så obearbetad, att en stor del av insatserna under den närmaste tiden måste få karaktären av försöksverksamhet i stor skala och utvecklingsarbete. Nya lösningar när det gäller arbetsfördelning och arbetsuppgifter måste prövas utifrån de tidigare nämnda förutsättningarna när det gäller tjänste- och lönesystem m. m. Ett viktigt led i detta arbete är också att arbetsmarknadsverkets personal efterhand får kunskaper om den statliga arbetsmarknaden. Dessa saknas i alltför stor utsträckning idag eftersom förmedlingsarbetet och anpassningsverksamheten i huvudsak varit koncentrerat till den privata sektorn. Det är viktigt att erfarenheter om arbetsmarknaden etc. får snabb spridning inom verket. Som ett led i denna verksamhet bör AMS centralt tillsätta en särskild aktiveringsgrupp med partsrepresentation för anpassningsverksamheten på den statliga sektorn.

Ett mål för aktiveringsgruppen bör vara att skapa fler anpassningsgrupper och decentralisera verksamheten så att anpassningsgrupperna får arbeta med konkreta problem. I enlighet med en rekommendation som AMS tidigare har lämnat kan detta lämpligen i större myndigheter ske genom en huvudgrupp och undergrupper.

En förutsättning för att anpassningsverksamheten skall kunna fungera är att arbetsgivaren ställer upp med tillräckliga personalpolitiska resurser och att dessa inriktas på att verka med samma mål som anpassningsgrupperna. Denna förutsättning är dåligt uppfylld på den statliga arbetsmarknaden. De personalpolitiska resurserna är inom många verk små

eller i det närmaste obefintliga. Det gäller personalkurativa resurser, förebyggande hälsovård etc. Där det finns resurser när det gäller t. ex. personal och hälsovård har de ofta en inriktning som gör att de inte kan användas med det ovannämnda syftet.

Ett förhållande som bör uppmärksammas är att den statliga arbetsgivaren har ett särskilt organ, statens personalnämnd (SPN) med ansvar för vissa övergripande personalfrågor. Det bör diskuteras vilka uppgifter ett sådant organ bör ha på den framtida arbetsmarknaden. En sådan diskussion bör ha som utgångspunkt de ökade insatser som arbetsmarknadsverket måste göra i anpassningsgrupperna inom den statliga sektorn och den utveckling som tidigare skisserats när det gäller anpassningsgruppernas roll i personalpolitiken. En klarare precisering av SPN:s roll bör i detta sammanhang komma till stånd. Riksrevisionsverket har också uppmärksammat detta förhållande och har överlämnat synpunkter till den utredning som har till uppgift att klarlägga nuvarande arbetsfördelning mellan olika centrala administrativa myndigheter med arbetsgivareansvar.

4.5.8 *Den kommunala sektorn*

Mycket av vad som ovan sagts om den statliga sektorn när det gäller tjänstetillsättning, tjänste- och lönesystem samt personalresurser gäller, om också i modifierad form, för den kommunala sektorn. Vi skall därför inte upprepa de principiella resonemangen.

Den kommunala sektorn av arbetsmarknaden är den mest expansiva och kommer enligt sysselsättningsutredningens bedömningar att så förbli under överskådlig tid. Expansionen kommer framförallt inom vårdområdet. Vad som tidigare sagts om behovet av försöksverksamhet i stor skala och utvecklingsarbete gäller i högsta grad vårdområdet. Fysiskt och psykiskt påfrestande arbetsuppgifter i kombination med det särskilda ansvaret för dem vilka omsorgerna och vården är till, skapar speciella problem. Det måste därför vara en huvuduppgift för anpassningsverksamheten att etablera sig på detta område. På samma sätt som på den statliga sektorn bör därför centrala aktiveringsgrupper bildas för den kommunala sektorn. Det kan vara lämpligt med en grupp för primärkommuner och en för landsting. På vissa områden t. ex. metodutvecklingsarbete inom vårdsektorn kan det vara naturligt att ha nära samarbete mellan grupperna.

Erfarenheterna från kommuner och landsting som satsat t. ex. på den halvskyddade verksamheten visar på vikten av bl. a. politisk och ekonomisk styrning om man skall uppnå resultat. Allmänna vädjanden till kommunala förvaltningar om att inventera sina möjligheter att anställa arbetshandikappade ger så gott som aldrig resultat. Det krävs att det finns tillgång till särskilt reserverade pengar och betydande auktoritet hos de organ som handhar verksamheten. Kommunerna bör ändå kunna ge sådana anvisningar för vilka sektorer som tjänster skall inrättas inom att de avvägningar som kommunerna vill göra beträffande utbyggnaderna av de olika sektorerna kommer till klart uttryck.

Det förutsätts alltså att kommuner och landsting fattar politiska beslut

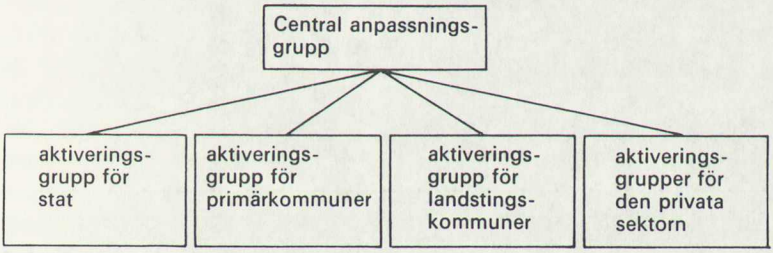
om *hur* man skall skapa förutsättningar för att ta sin del av ansvaret för sysselsättningen av arbetshandikappade. Alla kommuner måste emellertid ta sitt ansvar i enlighet med den främjandelagstiftning som finns och den planering för sysselsättning av de arbetshandikappade som skisseras i kapitel 6. Arbetsgivareansvaret för den egna personalpolitiken bör ses som en viktig del i en kommunal medverkan i sysselsättningsplaneringen.

4.5.9 *Den privata sektorn*

Den privata sektorns problem är ofta behandlade och väl kända. Det gäller dock i mindre utsträckning tjänstemannayrkena. Också på den privata tjänstemannaarbetsmarknaden gäller förhållanden som liknar den offentliga tjänstesektorn. Tjänstemannaområdet har varit föremål för liten uppmärksamhet från anpassningsgrupperna. Här bör därför särskilda insatser göras.

Trots trygghetslagstiftningen är utslagningen från arbetsmarknaden betydande, detta är inte exklusivt för den privata sektorn, men av olika anledningar ändå mest utpräglat där. Det innebär att stora vinster kan göras om anpassningsverksamheten inom den privata sektorn kan fås att fungera så att utslagning av redan anställda arbetshandikappade kan förhindras.

För att fullständiga organisationen av aktiveringsgrupper för anpassningsverksamheten bör aktiveringsgrupper bildas på den privata sektorn. Organisationen skulle centralt på AMS se ut som i figur 4.1.



Figur 4.1

5 Skyddat arbete

- ☐ De skyddade verkstäderna bör ha till uppgift att sysselsätta personer med den allra minsta arbetsförmågan. En del skyddade verkstäder bör anknytas direkt till företag.
- ☐ Halvskyddat arbete och arkivarbete ersätts med anställning med lönebidrag, som med olika bidragskonstruktioner skall finnas på hela arbetsmarknaden.
- ☐ Bidragen vid anställning med lönebidrag skall kunna kombineras med arbetsbiträde och blir generösare bl a vid

  anställning av gravt psykiskt och socialmedicinskt handikappade samt vissa förtidspensionärer

  överföring av arbetstagare som har anställts under de senaste sex månaderna.
- ☐ Anställningar med lönebidrag bör byggas ut med 25 % per år under en femårsperiod.
- ☐ Tillgången på platser vid skyddade verkstäder bör ökas genom större omsättning. För att detta skall kunna ske krävs att arbetsförmedlare avdelas för att få fram arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

5.1 Omfattning och utveckling av skyddat arbete

5.1.1 *Vad menas med skyddat arbete?*

Med skyddat arbete menas enligt gängse definitioner sådan sysselsättning som anordnas åt arbetshandikappade eller annan svårplacerad arbetskraft som inte kan få anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Att sysselsättningen benämns skyddad hänger samman med att anställningarna är skyddade från konkurrens från andra arbetssökande och att det inte ställs samma krav som på den reguljära arbetsmarknaden. De varor och tjänster som produceras utbjuds på marknaden till marknadsmässiga priser utan hänsyn till de produktionskostnader man har i verksamheten. Skyddat arbete i denna mening anordnas inte bara för grupper med arbetshandikapp. Vissa beredskapsarbeten har också samma karaktär.

Vissa näringsgrenar, t. ex. jordbruket, är också skyddade ifrån internationell konkurrens genom statliga bidrag och importavgifter. Skyddet är emellertid begränsat till att gälla konkurrens i fråga om varor och tjänster. Vid anställning av arbetskraft är dessa näringsgrenar däremot inte skyddade.

Skyddat arbete ordnas i form av särskilda arbetsplatser eller finns insprängt i den reguljära arbetsmarknaden där vissa arbeten är förbehållna personer med arbetshandikapp. Det senare gäller för arkivarbete och halvskyddat arbete. Graden av subventionering varierar alltifrån de arbetsplatser där kostnaden för samhället motsvarar hela lönekostnaden, t. ex. vid arkivarbete i statliga myndigheter, statsunderstödda och andra allmännyttiga institutioner eller vissa verkstäder för skyddat arbete, till de mindre lönebidrag som utgår vid halvskyddat arbete eller arkivarbete i kommuner. Vi skall senare diskutera närmare vad storleken av bidragen är beroende av.

Den skyddade sysselsättningen har flera mål. Det vanligaste framhävda är att träna den enskilde så att han skall kunna ta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden efter viss tid i skyddat arbete. Men verksamheten har också som mål att långsiktigt bereda meningsfull sysselsättning åt dem som arbetar inom den skyddade sektorn. För vissa grupper tenderar det att bli frågan om en permanent sysselsättning. Den skyddade sysselsättningen bidrar också till produktionen av varor och tjänster i samhället. Det pågår en ständig diskussion om vilka av de antydda målen som skall framhävas i verksamheten och vi återkommer i överväganden och förslag till denna diskussion.

5.1.2 *Omfattning och utveckling av skyddat arbete*

Redan inledningsvis konstaterades att det finns flera olika former av skyddat arbete. I *verkstäder för skyddat arbete* bedrivs vanligen produktion av varor. Även i *kontorsarbetscentralerna* liksom i industriella beredskapsarbeten bedrivs varuproduktion. *Hemarbete* anordnas för handikappade som av olika skäl inte dagligen kan bege sig till en arbetsplats. Denna form av sysselsättning administreras i regel av verkstäderna för skyddat arbete. Samtliga uppräknade former av skyddat arbete har med likartade syften bedrivits på ungefär samma sätt men med olika huvudmän.

Därutöver har vi också ytterligare former av särskilda beredskapsarbeten. De brukar indelas i fyra grupper.

Utöver de nämnda formerna finns arkivarbeten och halvskyddade arbeten. Halvskyddade arbeten kan finnas inom alla delar av arbetsmarknaden utom i den statliga förvaltningen medan arkivarbeten finns inom statlig och kommunal förvaltning samt statsunderstödda och andra allmännyttiga institutioner.

Vid årsskiftet 1976/77 fanns ca 76 % av de halvskyddade arbetsplatserna vid enskilda företag, ca 8 % i landstingen och ca 13 % i kommuner. Övriga ca 3 % fanns vid försäkringskassorna och de affärsdrivande verken. I juli 1977 fanns ca 37 % av arkivarbetsplatserna vid statliga myndigheter, ca 45 % vid statsunderstödda och andra allmännyttiga

Olika typer av särskilda beredskapsarbeten

	Andel av de särskilda beredskapsarbetena, %
1. Arbeten för äldre och lokalt bundna arbetslösa (häri ingår de industriella beredskapsarbetena)	60
2. Arbeten för arbetsvårdssökande med nedsatt arbetsförmåga (tidigare nämnda T-arbeten)	25
3. Arbeten för arbetsvårdssökande med psykiska eller socialmedicinska arbetshandikapp (specialanvisad arbetskraft)	14
4. Arbeten för patienter vid vissa mentalvårdssjukhus, s k mentalvårdslag	2

institutioner och ca 10 % vid kontorsarbetscentralerna och knappt 8 % vid kommunala myndigheter.

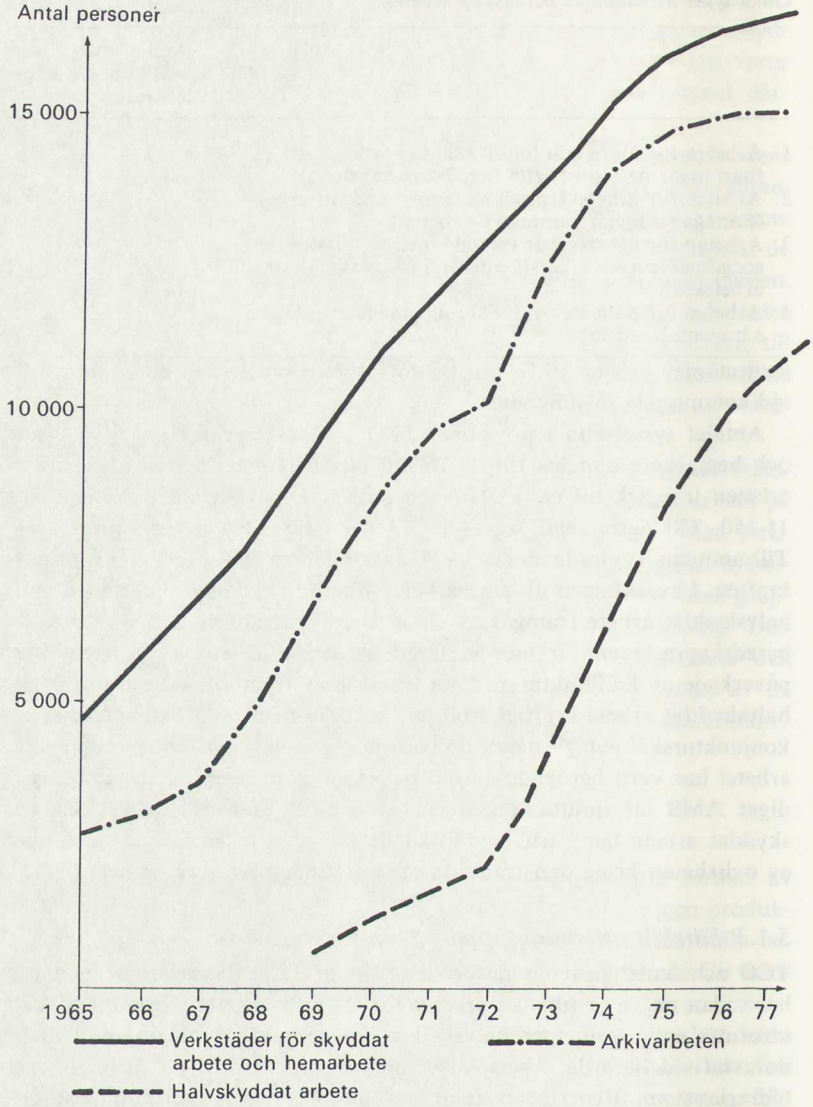
Antalet sysselsatta i november 1977 i verkstäder för skyddat arbete och hemarbete uppgick till ca 16 950 medan antalet sysselsatta i arkivarbeten uppgick till ca 15 070 och antalet i halvskyddat arbete till ca 11 150. Till detta skall läggas ca 13 000 i särskilda beredskapsarbeten. Tillsammans utgjorde dessa ca 55 000 eller ca 1,4 procent av arbetskraften. Utvecklingen av arkivarbete, arbete i skyddade verkstäder samt halvskyddat arbete framgår av figur 5.1. Sysselsättningen i de särskilda beredskapsarbetena är mer varierad beroende på att de är något mer påverkade av konjunkturen. Som framgår av figuren ökade framför allt halvskyddat arbete kraftigt i början av 1970-talet men ökningen har av konjunkturskäl avtagit något de två senaste åren. Utvecklingen av arkivarbetet har varit beroende av det platsantal som regeringen har bemyndigat AMS att inrätta. Ökningen av antalet platser i verkstäder för skyddat arbete har varit begränsad de två senaste åren med anledning av ovissheten kring den framtida organisationen av verksamheten.

5.1.3 *Särskilt utredningsuppdrag om arkivarbete*

TCO och Statstjänstemannaförbundet inom TCO i samverkan med LO har sedan några år tillbaka arbetat för att arkivarbetet i framtiden skall utformas enligt principen halvskyddat arbete med tillämpning av gällande avtal vid berörda arbetsplatser och eventuellt med ett differentierat bidragssystem. Regeringen fann det lämpligt att sysselsättningsutredningen behandlade arkivarbetsfrågan gemensamt med sysselsättningsskapande åtgärder för arbetshandikappade, och gav därför den 30 juni 1977 utredningen tilläggsdirektiv angående arkivarbetets framtida utformning och inriktning. (Se bilaga.) Utredningens försöksverksamhet på de statliga och kommunala sektorerna bedömdes också kunna ge underlag för förslag om arkivarbetets framtida utformning och inriktning.

Sysselsättningsutredningen har även bedömt det lämpligt att i detta sammanhang behandla musikerhjälpen som till stor del har en utformning som överensstämmer med arkivarbetet.

De personer som har arkivarbete vid kontorsarbetscentralerna kommer inte att behandlas här. Kontorsarbetscentralerna kommer enligt prop. 1977/78: 30 om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m. att ingå i den nya organisationen av skyddat arbete.



Figur 5.1 Utvecklingen av skyddat och halvskyddat arbete samt arkivarbete.

5.1.3.1 Arkivarbetets inriktning och utformning

I departementspromemorian "Beredskapsarbete inom kontor och förvaltning" (DS In 1971: 13) finns en grundläggande redogörelse av arkivarbetets utformning och inriktning t. o. m. 1970. Den historiska utvecklingen framgår även av regeringens direktiv (bilaga). Sysselsättningsutredningen har därför i samband med föreliggande betänkande främst studerat vad som har hänt under 1970-talet och hur arkivarbete fungerar idag.

Bidragen

De grundläggande bestämmelserna och villkoren för arkivarbetet framgår av regeringens direktiv till utredningen (bilaga). Nedan har därför

endast gjorts vissa kompletteringar av omfattningen och de anställningsförmåner som personer i arkivarbete har.

Vid statliga myndigheter samt statsunderstödda och andra allmännyttiga institutioner kan statligt arkivarbete anordnas varvid 100 procentigt statsbidrag utgår från arbetsmarknadsverket. Vid kommunalt arkivarbete utgår statsbidrag med 33 % av de godkända lönekostnaderna. Om synnerliga skäl föreligger får AMS höja statsbidraget till kommunalt arkivarbete som anordnas i område med hög och långvarig arbetslöshet samt sjunkande befolkningstal.

Några statistiska uppgifter

Drygt hälften av dem som är sysselsatta i arkivarbete är kvinnor.

Den största gruppen både män och kvinnor är i åldern 50—59 år och ca 70 % är 45 år och äldre.

Av dem som var anställda i arkivarbete 1 juli 1977 hade ca 30 % varit anställda två år eller kortare tid, ca 42 % mellan två och fem år och ca 28 % fem år eller längre. Tendenserna är desamma för både män och kvinnor.

Ca 21 % deltidsarbetade antingen på grund av sjukpension eller på grund av personliga skäl. Nästan 80 % av dem som hade deltidsarbete var kvinnor.

229 personer eller 1,5 % av samtliga har fått arbete på reguljära arbetsmarknaden under första halvåret 1977. Av denna grupp har 169 personer eller tre fjärdedelar fått arbete inom den myndighet eller organisation där de haft arkivarbete.

Arkivarbetsavtalet

I november 1972 träffades det första kollektivavtalet för personer i arkivarbete mellan AMS och TCO-S. Därefter har ytterligare avtal följt, vilka i princip omfattar samma avtalsperioder som statsförvaltningen har. Avtalet benämns arkivarbetsavtalet. Enligt rekommendation från Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet bör arkivarbetsavtalet tillämpas även för dem som är anvisade kommunalt arkivarbete.

Vid sjukdom och yrkesskada utgår ersättning enligt lagen om allmän försäkring till dem som har arkivarbete. För personer i statligt arkivarbete tecknar AMS dessutom avtalsgruppsjukförsäkring (AGS) och trygghetsförsäkring vid yrkesskada (TFY). Arbetstagare i kommunalt arkivarbete omfattas av motsvarande kommunala försäkringar.

AMS tecknar också avtal om särskild tilläggspensionsförsäkring (STP) för arbetstagare i statliga arkivarbeten.

Den statliga grupplivförsäkringen omfattar personer som är i statligt arkivarbete. Arbetstagare i kommunalt arkivarbete har grupplivskydd genom Kommunernas Försäkrings AB.

Semesterförmåner för samtliga anställda i arkivarbete utgår enligt semesterlagen.

Personliga tjänster

Fr. o. m. budgetåret 1969/70 infördes möjligheten att inrätta personliga

tjänster för personer i arkivarbete vid statliga myndigheter. Vid personlig tjänst gäller de förmåner som följer med statligt reglerad anställning.

Personer som har haft arkivarbete i minst fem år och med stor duglighet fullgjort arbetet hos myndigheten kan föreslås till personlig tjänst. Arbetsuppgifterna skall ingå i myndighetens verksamhet enligt instruktion eller andra föreskrifter och inte vara av kortvarig natur. Vid varje statlig myndighet får finnas minst en sådan personlig tjänst. Det totala antalet får dock inte överstiga 3 % av de vid myndigheten inrättade heltidstjänsterna.

Inledningsvis skulle myndigheterna göra framställning till regeringen via petitan om medel för personliga tjänster. Endast ett 30-tal personliga tjänster hade inrättats t. o. m. 1973. Skälet härtill torde vara att myndigheterna inte erhöll några extra medel till personliga tjänster. Fr. o. m. 1974 har AMS bemyndigande att inom ramen för gällande anslag inrätta personliga tjänster efter ansökan från berörda myndigheter. Myndigheten skall samråda med berörd facklig organisation innan en ansökan lämnas till AMS. Samråd sker också med statens personalnämnd.

Myndigheter som har personliga tjänster får rekvirera medel i efterskott från AMS för kostnader i samband med lön och övriga avlöningsförmåner som utgår till dem som har personlig tjänst. Hösten 1977 hade ca 700 personer personlig tjänst.

5.2 Tidigare utredningar

Frågan om organisationen, omfattningen och inriktningen av det skyddade arbetet har varit föremål för utredningar och överväganden i regeringskansliet under hela 1970-talet. År 1972 avlämnade utredningen rörande den skyddade sysselsättningen sitt betänkande SOU 1972: 54, Skyddat arbete. Denna utredning behandlade i huvudsak verksamheten vid verkstäder för skyddat arbete, industriella beredskapsarbeten och kontorsarbetscentraler. Utredningen betonade starkt rehabiliteringsmålen och föreslog samtidigt en kraftig utbyggnad av verksamheten. Behovet uppskattades till cirka 50 000 platser varav 30 000 skulle avse platser i verkstäder för skyddat arbete och hemarbete. Utredningen föreslog att huvudmannaskapet skulle ligga på landstingen samt de kommuner som står utanför landstingen. Ett organ knutet till Landstingsförbundet skulle svara för vissa centrala funktioner.

Utredningens förslag möttes av mycket delad remissopinion. Flera remissinstanser förordade antingen statligt huvudmannaskap eller ett blandat huvudmannaskap i form av en stiftelse. Remissbehandlingen ledde fram till att en särskild organisationskommitté för skyddat arbete (OSA-kommittén) tillsattes med uppgift att lägga ett nytt förslag om huvudmannaskapet och samordningen av verksamheten. OSA-kommittén hade inte till uppgift att utreda verksamhetens syfte och inriktning men den

underströk ändå att man vid sidan om rehabiliteringsmålet också måste betona att skyddat arbete för många människor är den enda möjligheten till sysselsättning och bättre ekonomiska förhållanden, t. ex. för utvecklingsstörda och personer med grava psykiska arbetshinder. OSA-kommittén menade därför att man vid sidan om det långsiktiga rehabiliteringsmålet också måste betona den skyddade verksamhetens sysselsättningsmotiv.

OSA-kommittén delade inte heller utredningens om skyddat arbete bedömningar av behovet av kvantitativ utbyggnad av verksamheten. Med hänvisning till bl. a. utbyggnaden av den halvskyddade verksamheten och den nya trygghets- och främjandelagstiftningen ansåg man att utbyggnadsbehovet skulle kunna begränsas till ytterligare 5 000 platser. Dessa platser skulle i huvudsak syfta till att få till stånd en regional utjämning.

Organisatoriskt innebar OSA-förslaget att stiftelser skulle tillskapas i varje landsting där de olika intressenterna skulle kunna bli representerade i styrelserna. För samordnande skulle en central stiftelse svara. Ledamöterna i stiftelserna skulle utses av regeringen. Verksamheten skulle finansieras via en särskild arbetsgivareavgift.

Också sysselsättningsutredningen har i sitt första betänkande "Arbete åt alla" behandlat frågor som rör skyddat arbete. Sysselsättningsutredningen föreslåg där bl. a. nya regler för bidragen till halvskyddad sysselsättning, ett förslag som i sin huvudsak också har antagits av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 1977.

Regeringen har i oktober 1977 avlämnat propositionen 1977/78: 30 om skyddat arbete, yrkesinriktad rehabilitering m. m. I propositionen framhålls att både skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering främst skall ses som arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Verkstäder för skyddat arbete, kontorsarbetscentraler, industriella beredskapsarbeten och hemarbeten föreslås få ett mellan staten och landstingen delat huvudmannaskap i form av regionala stiftelser. För vissa övergripande frågor föreslås att en central stiftelse inrättas. Valet av finansieringsmetod kommer att behandlas i samband med utredningsförslag på avgränsande område. En utgångspunkt härvid bör enligt departementschefen vara att ett statligt övertagande av det kommunala och landstingskommunala kostnadsansvaret för den skyddade verksamheten endast kan accepteras om det i sin helhet motsvaras av minskat statligt åtagande inom andra kommunala verksamhetsområden.

Arkivarbetet har vid ett flertal tillfällen utretts och förslag till ändringar har därvid lämnats. (Se bilaga.) Den senaste översynen av arkivarbetet år 1971 har inte föranlett något förslag till riksdagen. Det har tidigare ansetts lämpligast att behandla förslagen från 1971 års översyn i samband med organisation och huvudmannaskap för den skyddade sysselsättningen. Ändringarna i bl. a. arbetsmarknadslagstiftningen har sedan 1971 varit så omfattande att en ny översyn av arkivarbetsverksamheten istället har ansetts befogad.

När det gäller sysselsättning i verkstäder för skyddat arbete nöjde sig sysselsättningsutredningen med att i det första betänkandet göra vissa allmänna uttalanden som vi senare skall återkomma till.

5.3 Resultat av jämförande studier av skyddad och halvskyddad verksamhet samt arkivarbete

5.3.1 *Inställning till arbetet*

Sysselsättningsutredningen har som ett led i försöksverksamheten vid Volvo i Skövde och Göteborg beställt en undersökning rörande de personer som arbetar i halvskyddat arbete respektive vissa skyddade verkstäder på dessa orter. Undersökningen har genomförts av Indevo i Göteborg. Projektet syftade till att med hjälp av intervjuer i grupp av de anställda i skyddat och halvskyddat arbete jämföra dels arbetsformerna skyddat arbete och halvskyddad verksamhet, dels andra former av halvskyddad verksamhet. Redovisningen skulle innehålla en beskrivning av de personer som var sysselsatta i de olika formerna av skyddat arbete, deras ålder och tidigare arbetslivserfarenhet samt deras upplevelser av arbetsmiljö, rehabiliteringseffekter etc. Resultaten av undersökningen har presenterats i SOU 1977: 44 Rapport till sysselsättningsutredningen "Skyddad verkstad — halvskyddad verksamhet".

Indevo har också utfört en undersökning bland ca 500 slumpmässigt utvalda personer i arkivarbete i Göteborgs- och Bohus län samt Gävleborgs län. Resultaten av denna undersökning har presenterats i stencilen "Arkivarbete — resultatredovisning och analyser av en enkätundersökning — rapport till sysselsättningsutredningen" (Göteborg 31 oktober 1977).

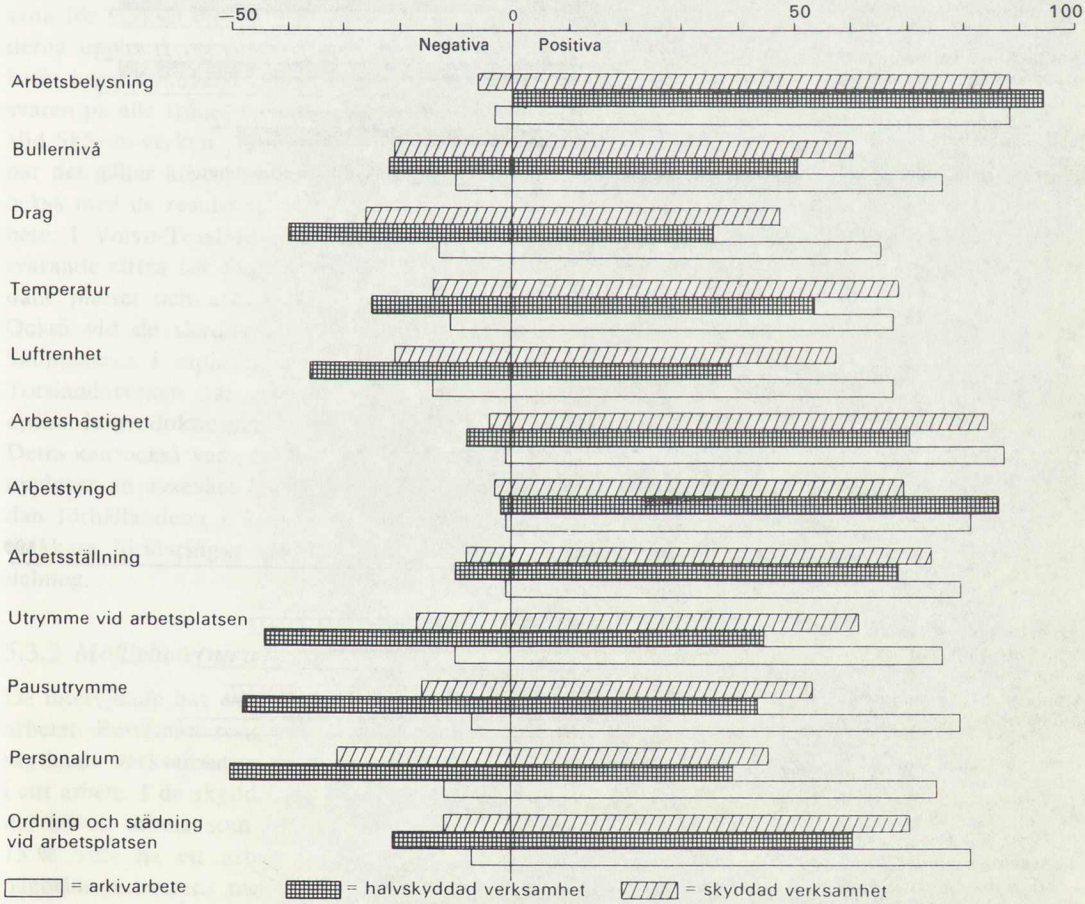
Här skall enbart diskuteras vissa intressanta resultat i undersökningarna.

Ur bakgrundsbeskrivningen kan särskilt framhållas att 72 % av de anställda i skyddade verkstäder och 58 % i halvskyddat arbete var ensamstående. Huvuddelen av de ensamstående var män, vilket betyder att av männen är de ensamstående en överväldigande majoritet, framför allt i de skyddade verkstäderna. Av dem som är sysselsatta i arkivarbete var 54 % ensamstående. De flesta i halvskyddat arbete, skyddade verkstäder och arkivarbete hade lång yrkeserfarenhet. Av de anställda i halvskyddat arbete hade 78 % tidigare arbetat på den reguljära arbetsmarknaden. Motsvarande andel vid skyddade verkstäder var 54 % och i arkivarbete 73 %.

I undersökningen frågades om anledningen till att man slutade den senaste anställningen. 20 % uppgav att det berodde på sjukdom eller skada som hade samband med det senaste arbetet. Det bör observeras att frågan alltså gäller anledning till att man slutat sin senaste anställning. Om man i stället frågar om orsaken till att man befinner sig i halvskyddat, skyddat arbete resp arkivarbete blir andelen som uppger ett samband med sjukdom eller skada som man ådragit sig i tidigare arbete väsentligt större. Cirka hälften anser att orsakerna till att man arbetar i halvskyddat eller skyddat arbete är hänförbara till tidigare arbete. Bland dem som är i arkivarbete anser ca 37 % att orsakerna till att man arbetar i arkivarbete är hänförbara till tidigare arbete. Som jämförelse kan nämnas att i den bedömning av de betingat arbetsföra i arbetsvårdskön som tjänstemännen på arbetsförmedlingen har gjort har man ansett att cirka 20 % hade fått sin sjukdom eller skada i tidigare arbete.

I både halvskyddat och skyddat arbete består arbetsuppgifterna i stor utsträckning av olika typer av monteringsarbeten. Det bör framhållas att de halvskyddade arbetsplatserna vid Volvo-Torslanda-verken i viss utsträckning består av arbete vid monteringsbanorna. Arbetsuppgifterna är då fördelade så att två personer delar en arbetsuppgift. I Skövde finns däremot en särskild inbyggd verkstad för den halvskyddade verksamheten. I arkivarbetet är däremot arbetsuppgifterna skiftande, i vissa fall kvalificerade administrativa uppgifter, i andra fall uppgifter inom ekonomi och distribution. I t. ex. Gävleborgs län förekommer också jakt- och viltvårdande arbetsuppgifter samt vaktmästare vid idrottsföreningar etc.

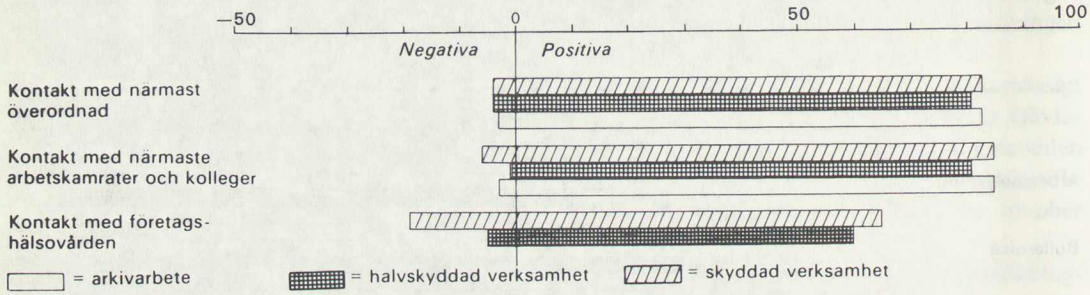
Figur 5.2 Procentuella andelar av anställda i olika former av skyddad sysselsättning som upplever olika delar av den fysiska arbetsmiljön som positiv resp. negativ.

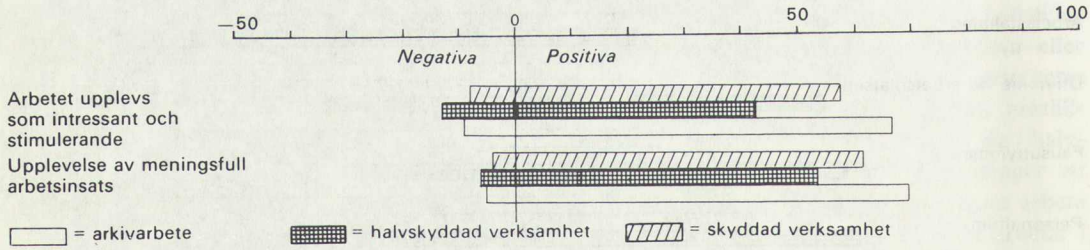


Figur 5.2 visar upplevelsen av olika delar av den fysiska arbetsmiljön. Det kan konstateras att anställda inom halvskyddad verksamhet, vid de skyddade verkstäderna och arkivarbete genomgående var mycket positiva till sin arbetsmiljö. Mest positiva var de som har anställning i arkivarbete. Det gäller i hög grad frågor som arbetshastighet, arbetstyngd och arbetsställning. I jämförelse med andra liknande undersökningar från den reguljära arbetsmarknaden som Indevo utfört upplevs arbetsmiljön i dessa fall mer positivt. När man frågar mer direkt om vad som man ser som positivt i arbetet inom skyddad respektive halvskyddad verksamhet anges arbetshastigheten som en sådan positiv faktor.

Också när det gäller den sociala miljön fick man positiva svar om kontakten med närmast överordnad, arbetskamrater och kollegor och företagshälsovård (se figur 5.3). Man är mer positiv än anställda i

Figur 5.3 Procentuella andelar av anställda i olika former av skyddad sysselsättning som upplever kontakterna med arbetsledning, arbetskamrater och företagshälsovården som positiva resp. negativa.





Figur 5.4 Procentuella andelar av anställda i olika former av skyddad sysselsättning som upplever "arbetet i sig" som positivt resp. negativt.

andra undersökningar som Indevo utfört på den reguljära arbetsmarknaden. Här finns emellertid skillnader mellan de internt och externt överförda i halvskyddat arbete. De internt överförda har mer negativ inställning än genomsnittet.

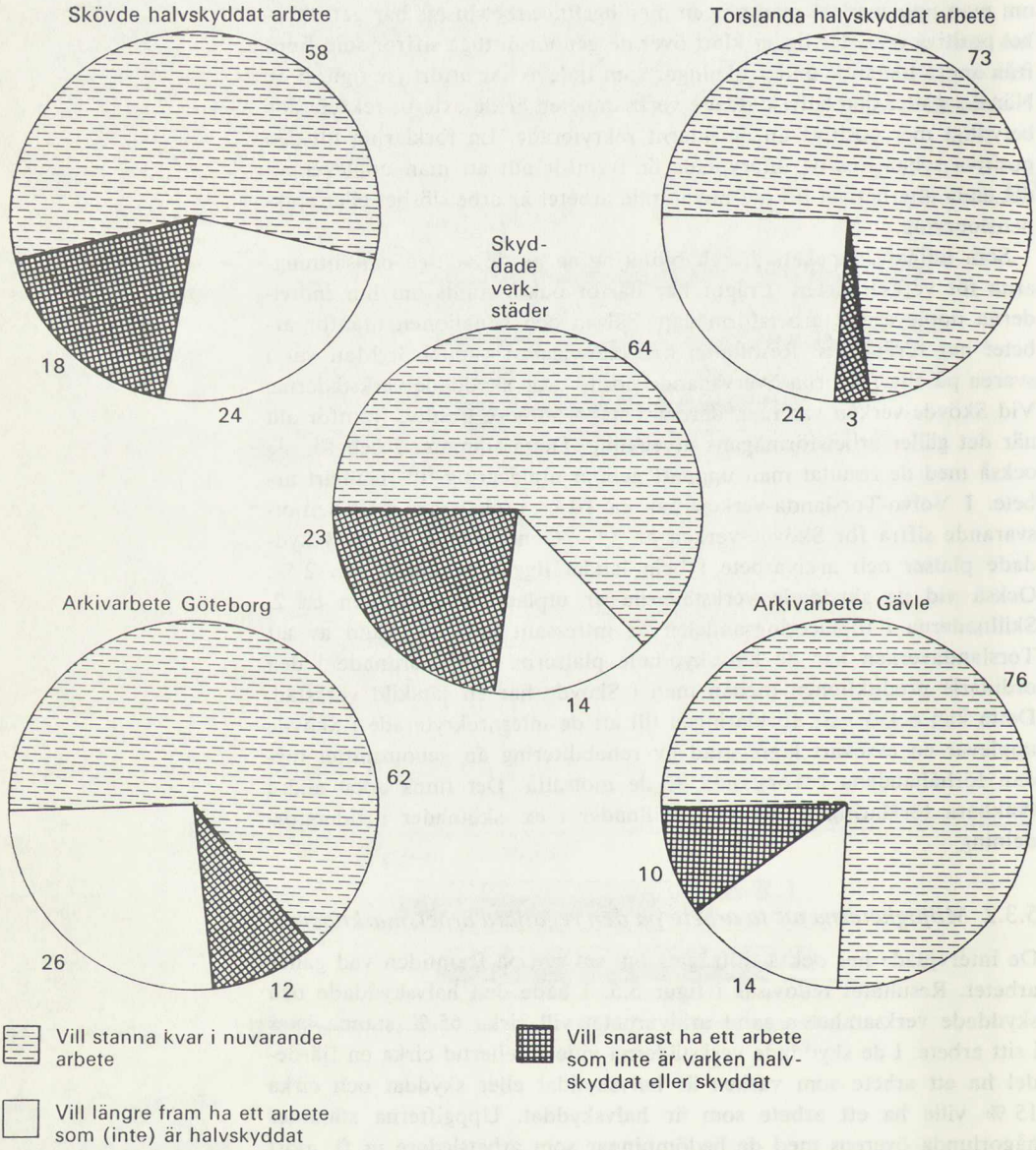
Personer i halvskyddat, skyddat arbete och arkivarbete upplever mer positivt arbetsvillkoren än vad andra undersökningar, som Indevo utfört inom industrin, visar. När det gäller halvskyddat är de internt överförda mer negativa i genomsnitt medan de externrekryterade är mer positiva. Frågan om arbetet upplevs som intressant och stimulerande och om man upplever att man gör en meningsfull arbetsinsats har gett mycket positiva svar. De ligger klart över de genomsnittliga siffror som finns från andra liknande undersökningar som Indevo har utfört (se figur 5.4). När det gäller den halvskyddade verksamheten är de externt rekryterade betydligt mer positiva än de internt rekryterade. En förklaring till den positiva synen hos de intervjuade är framför allt att man upplever att det enda alternativet till det nuvarande arbetet är arbetslöshet eller sjukpensionering.

Som tidigare påpekats är rehabilitering en av de viktiga målsättningarna för verksamheten. Frågor har därför också ställts om hur individerna upplever att arbetsförmågan, hälsan och situationen utanför arbetet har förändrats. Resultaten har redovisats i kapitel 3. Man var i svaren på alla frågorna övervägande positiv i de skyddade verkstäderna. Vid Skövde-verken var man däremot något mindre positiv, framför allt när det gäller arbetsförmågans utveckling. Detta stämmer i och för sig också med de resultat man uppnått genom utplacering till reguljärt arbete. I Volvo-Torslanda-verken har ca 10 % utplacerats medan motsvarande siffra för Skövde-verken är 2 %. Genomsnittet för halvskyddade platser och arkivarbete i hela landet ligger mellan 1 och 2 %. Också vid de skyddade verkstäderna är utplaceringsprocenten ca 2. Skillnaderna i utplaceringsandelen är intressant mot bakgrund av att Torslandaverken har de halvskyddade platserna helt inordnade i den ordinarie produktionen medan man i Skövde har en särskild verkstad. Detta kan också vara förklaringen till att de internrekryterade i Skövde upplever en avsevärt lägre grad av rehabilitering än genomsnittet medan förhållandena i Torslanda är de motsatta. Det finns dock andra tänkbara förklaringar till dessa skillnader t. ex. skillnader i åldersfördelning.

5.3.2 *Möjligheterna att ta arbete på den reguljära arbetsmarknaden*

De intervjuade har också tillfrågats om sin syn på framtiden vad gäller arbetet. Resultatet redovisas i figur 5.5. I både den halvskyddade och skyddade verksamheten samt arkivarbetet vill cirka 65 % stanna kvar i sitt arbete. I de skyddade verkstäderna ville emellertid cirka en fjärdedel ha ett arbete som varken är halvskyddat eller skyddat och cirka 15 % ville ha ett arbete som är halvskyddat. Uppgifterna stämmer någorlunda överens med de bedömningar som arbetsledare m. fl. gjort i samband med intervjuerna. Bedömningen har varit att 15—20 % av de anställda skulle kunna klara arbete på den öppna arbetsmark-

naden om de fick lämpliga arbetsuppgifter eller anpassningsåtgärder. I undersökningsrapporten konstateras att den troliga förklaringen till att de internt överförda vid Torslanda-verken i större utsträckning vill kvarstanna i sitt nuvarande arbete är att man upplever det nuvarande arbetet positivt i förhållande till tidigare arbetssituation. De internt rekryterade vid Torslanda-verken är också de som var mest positiva på frågan om hur de upplever det nuvarande arbetet i förhållande till tidigare arbete. Minst positiva är däremot de internt rekryterade vid Volvo-Skövde-verken.



Figur 5.5 Syn på framtiden vad gäller arbetet.

Ju längre man har arbetat i arkivarbete desto högre är viljan att stanna kvar. Detta gäller dock inte för den grupp som har haft kortast anställningstid, upp till sex månader, vilket troligen hänger samman med den osäkerhet man känner efter kort tid i arkivarbete.

Undersökningen av skyddad och halvskyddad verksamhet har haft intressanta förutsättningar, eftersom man haft tre olika former av organisationen av skyddat arbete att studera, dels skyddade verkstäder i kommunal regi helt skilda från den övriga produktionen, dels den inbyggda halvskyddade verkstaden på Skövdeverken, som är en avdelning i företaget och dels de insprängda halvskyddade platser som finns på Torslanda-verken. Frågan har också ställts till intervjupersonerna om vilken typ av skyddad arbetsform som de tror är bäst. Det bör betonas att de alternativ som framställts för de flesta, framför allt i de skyddade verkstäderna, är relativt okända.

Ca en tredjedel både i skyddad och halvskyddad sysselsättning säger sig vilja arbeta i en specialverkstad med bara halvskyddade arbetsplatser. Här finns emellertid stora skillnader i Volvo-Skövde-verken mellan de intern- och externrekryterade. Medan de internt rekryterade till över 70 % skulle föredra halvskyddade arbetsplatser i produktionen menar de externt rekryterade att de helst skulle vilja arbeta som de gör inom en speciell verkstad. Uppgifterna understryker de problem som finns med internrekrytering till speciella avdelningar.

Indevo har sammanfattat intervjuundersökningarna på följande sätt:

— De anställda såväl inom skyddade verkstäder som halvskyddat arbete och arkivarbete är mer positiva till sitt arbete, sin miljö m. m. än ett genomsnitt för de industrier där Indevo utfört motsvarande undersökningar.
— De anställda i arkivarbete är mer positiva till sitt arbete m. m. än de anställda i halvskyddat och skyddat arbete.
— Huvuddelen av dem som svarat upplever att arbetet har haft en positiv inverkan på utveckling och rehabilitering.
— Huvuddelen vill stanna kvar i halvskyddat eller skyddat arbete resp. arkivarbete.
— Cirka en fjärdedel av de anställda i skyddade verkstäder och cirka en tredjedel av de anställda i halvskyddad verksamhet och arkivarbete vill ha ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.
— De externt rekryterade till halvskyddad verksamhet är mer positiva än de internt överförda. Två tredjedelar vill arbeta i halvskyddat arbete integrerat i den övriga produktionen medan en tredjedel föredrar specialverkstad.
— Ca 60 % av dem som är i arkivarbete anser att de i sitt nuvarande arbete kan överföras till ordinarie anställning. Detta gäller främst dem som är i statlig eller kommunal myndighet.

Till detta kan också läggas att svaren på de olika frågorna visar ett klart samband med de tidigare erfarenheter av arbetslivet som de intervjuade har. Om man kommer från en otrygg arbetsmarknadssituation med lång arbetslöshet eller sjukskrivning framstår den skyddade eller halvskyddade sysselsättningen och arkivarbetet som det enda alternati-

vet för en trygg arbetsmarknadssituation. Man upplever då också ett arbete i en skyddad verkstad, halvskyddad verksamhet eller arkivarbete som mycket positivt. Om man däremot är i situationen att man sedan länge har haft en fast anställning i ett företag och p. g. a. sjukdom eller skada tvingas flytta över till en särskild avdelning eller till en skyddad verkstad så är man också mer negativ till verksamheten. Vi skall återkomma till de slutsatser som kan dras av undersökningen i Volvo i överväganden och förslag.

Av de personer som var i arkivarbete hade endast ca 10 % mindre än två års anställning i arkivarbete och mer än 1/3 hade mer än fem år. I den undersökning som genomfördes i samband med 1971 års översyn av arkivarbetet hade över hälften en kortare anställning än två år, medan 20 % hade en anställning i arkivarbete på över fem år.

Den positiva inställningen till arbetet i skyddade verkstäder bekräftas också av en undersökning som gjorts vid företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet av Jan Bexelius och Bengt Kjellén, "Lönar sig skyddade verkstäder?" (1976). 15 % av de tillfrågade i undersökningen i Älvsborgs län uppgav att de helst skulle vilja ha ett arbete på reguljära arbetsmarknaden, 80 % att de skulle vilja arbeta kvar i skyddad verkstad och 5 % att de helst skulle vilja ha förtidspension.

5.4 Ekonomiska aspekter på skyddat arbete

Den ovan nämnda rapporten: "Lönar sig skyddade verkstäder?", är en samhällsekonomisk kostnads/intäktsanalys där olika alternativ för samhällets agerande jämförs. De alternativ som har studerats är ett läge där de skyddade verkstäderna behållits i nuvarande utformning och ett läge där de lagts ned. Allt annat lika. Resultatet av den samhällsekonomiska analysen presenteras i tabell 5.1. Sysselsättningsutredningen har kompletterat tabellen med vissa uppgifter för 1975. Räknesätten skall här något kommenteras.

Intäkterna till de skyddade verkstäderna är de faktiska intäkter av försäljning som man har fått. Dessa skall i princip bygga på att man försöker sätta ett marknadsmässigt pris på de produkter som man säljer. Man har också i undersökningen funnit att dessa principer följs och har därför inte funnit anledning att justera de faktiska intäktsuppgifterna. Den företagsekonomiska kostnaden har tagits fram genom att man till de faktiskt redovisade kostnaderna för verksamheten har lagt ett påslag på 4 % per år för att på så sätt täcka in den centrala administrationen, viss uppräkning av sammanträdeskostnader etc. Som framgår av tabellen överskrider de företagsekonomiska kostnaderna intäkterna av försäljningen högst avsevärt. En av förutsättningarna för kostnads/intäktsanalysen är att ingen av dem som jobbar i skyddade verkstäder skulle kunna få arbete på den öppna arbetsmarknaden. Utifrån detta antagande har man kommit fram till att lönekostnaden bör frånräknas den företagsekonomiska kostnaden.

För att göra den samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalysen full-

Tabell 5: 1 Samhällsekonomiskt resultat för skyddade verkstäder milj kr (avrundade tal)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975[a]
Intäkter av försäljning m m	+158	+170	+216	+280	+389	+429
Företagsekonomisk kostnad	−304	−368	−465	−582	−781	−938
Avdrag för lönekostnader för arbetsvårdstagare	+102	+131	+171	+200	+247	+354
Nuvärdesummerade prod. bidrag för rehabiliterade arbetsvårdstagare	+ 45	+ 26	+ 31	+ 44	+ 61	+ 61[b]
Minskat behov av sluten psykiatrisk vård	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,7	+ 0,8	+ 0,9	+ 0,9[b]
Samhällsekonomiskt resultat innan hänsyn tagits till värdet av meningsfull sysselsättning	+ 1	− 4	− 46	− 58	− 84	− 93

[a] Sysselsättningsutredningens siffror.
[b] Värdet för 1975 har antagits vara detsamma som 1974.
Källa: "Lönar sig skyddade verkstäder?" Jan Bexelius och Bengt Kjellén.

ständig har man också försökt beräkna värdet av de produktionsbidrag som kan komma från rehabiliterade arbetsvårdstagare. Man har alltså här utgått ifrån de officiella uppgifterna på antalet personer som går från skyddat arbete till den reguljära arbetsmarknaden (inklusive halvskyddat arbete). Tidigare har framhållits att antalet som på det här sättet lämnar de skyddade verkstäderna är relativt litet. 1974 gick 2,8 % till den reguljära arbetsmarknaden (varav 0,8 % till halvskyddad arbete). Det nuvärdessummerade produktionsbidraget blir emellertid trots detta relativt stort. Skattningarna av de minskade vårdbehovet ger emellertid mycket små summor.

Sammantaget ger kalkylen till resultat att de skyddade verkstäderna samhällsekonomiskt sett inte är lönsamma och att man har haft en negativ utveckling under 1970-talet. År 1970 skulle enligt dessa beräkningar verkstäderna ha gått med viss samhällsekonomisk vinst. Det bör då observeras att den negativa utvecklingen inte hänger samman med lönekostnaderna eftersom dessa frånräknas kostnadssidan i analysen. Analysen pekar också på en intressant aspekt. Om rehabiliteringsgraden skulle kunna ökas från 2,8 % 1974 till mellan 6 och 7 % så skulle kalkylen visa på samhällsekonomisk balans mellan intäkter och kostnader.

I undersökningen har man också försökt att beräkna de samhällsekonomiska resultaten sedan hänsyn tagits till värdet av den meningsfulla sysselsättningen för individerna. Detta har skett bl. a. med hjälp av de ovan nämnda prioriteringarna mellan skyddade verkstäder, halvskyddat arbete och förtidspension. De intervjuade personerna har också fått ange hur stor betalningsvilja de har haft för att få stanna kvar i skyddade verkstäder. Utifrån dessa siffror har man sedan beräknat ett samhällsekonomiskt värde av meningsfull sysselsättning som 1974 skulle uppgå till drygt 100 milj. kr. Sättet att göra beräkningar kan emellertid ifrågasättas. Det torde stå helt klart att det finns mycket stora värden i att bereda människor sysselsättning. Det visas både i denna undersökning och i den tidigare refererade Volvo-studien. Att försöka kvantifiera detta tycks emellertid inte vara särskilt meningsfullt.

I Volvo-undersökningen har också gjorts vissa försök att kartlägga det ekonomiska utfallet för halvskyddat arbete respektive skyddade verkstäder. Detta har varit möjligt genom att den inbyggda halvskyddade verk-

staden vid Skövde-verken har separat kostnads- och intäktsredovisning. Den ekonomiska analysen från 1975 visar på en nettoförlust för verkstaden på 595 000 kronor före statsbidrag och 175 000 kronor efter avdrag för erhållet statsbidrag. Det medförde en nettokostnad för företaget med cirka 3 000 kronor per halvskyddad arbetsplats efter statsbidrag. År 1975 utgjorde ur resultatsynpunkt det bästa året hitintills för den halvskyddade verksamheten. För 1976 bedöms emellertid kostnaderna reduceras ytterligare något även om man fortfarande räknar med vissa förluster. Dessa kostnader kan jämföras med den genomsnittliga kostnaden per belagd plats 1970—1975 i de skyddade verkstäderna som uppgick till cirka 29 000 kronor exklusive statsbidrag.

Underskotten vid de skyddade verkstäderna är alltså nära tio gånger så stora som vid den halvskyddade verkstaden vid Volvo-Skövde-verken. Det bör emellertid noteras att underskotten vid skyddade verkstäder varierar mycket, alltifrån den som inte har något underskott till det högsta underskottet som uppgick till drygt 57 000 kronor per plats år 1975. Det bör också understrykas att det inte heller är möjligt att göra direkta jämförelser mellan skyddad och halvskyddad verksamhet utan att ta hänsyn till graden av arbetshandikapp hos de anställda vid de olika arbetsvårdsformerna.

Samtidigt bör det emellertid noteras att man vid den halvskyddade verkstaden vid Skövde-verken har positiv ekonomisk utveckling. Detta beror enligt företagsledningen på att det ekonomiska resultatet i hög grad är beroende av vilken produktion som kan läggas dit. Produktionsinriktningen tycks alltså betyda mer än de anställdas arbetsförmåga för produktionsresultatet. Det bör också kanske påpekas att resultatet för den halvskyddade verkstaden är beräknat på de äldre bidragsnormerna för halvskyddad verksamhet. Med de nya förbättrade villkoren för halvskyddad verksamhet skulle verksamheten vid den halvskyddade verkstaden i Skövde troligen vara lönande.

Det är svårt att göra direkta jämförelser med kostnaderna för de andra formerna av skyddat arbete, arkivarbete eller särskilda beredskapsarbeten. Svårigheterna består framför allt i att det här inte finns någon intäktsredovisning på samma sätt som det finns för de skyddade verkstäderna.

Vid arkivarbete uppgår kostnaderna i princip till hela lönekostnaderna när det gäller statliga myndigheter, statsunderstödda och andra allmännyttiga institutioner samt 1/3 av lönekostnaderna när det gäller kommuner. Mot bakgrunden av att huvuddelen arbetar inom den offentliga sektorn och inom allmännyttiga institutioner där man normalt inte har den prissättning som finns på den varuproducerande arbetsmarknaden, finns det heller ingen anledning att försöka göra denna typ av uppskattningar. Kostnaderna per utnyttjad plats uppgick 1976/77 till cirka 46 700 kronor.

För de särskilda beredskapsarbetena finns något fylligare redovisning gjord bl. a. i arbetsmarknadsstyrelsens utredning om arbetsplatser för specialanvisad arbetskraft, som ju är en av formerna av särskilda beredskapsarbeten. Kostnaderna för beredskapsarbeten för specialanvisade består dels av objektkostnader som utgörs av de direkta kostnaderna för

att utföra arbetet, t. ex. projektering, materialkostnader, löner till arbetstagare och arbetsledning och erforderlig maskinell utrustning och dels driftskostnaderna, dvs. de kostnader som hänger samman med arbetskraftens förläggning, kosthåll och social omvårdnad. När man utför kommunala objekt så utgår statsbidrag till objektkostnaden med i regel 40 % och kommunen svarar för återstoden av kostnaderna. Intäkterna kan normalt inte beräknas här heller. Av driftskostnaderna — som faller helt på arbetsmarknadsanslagen — är 30 % förläggningskostnader, 25 % kosthåll och något mer än 45 % social omvårdnad. Drygt 1 700 personer var under 1974—1975 sysselsatta i beredskapsarbeten för specialanvisad arbetskraft. Av dessa var emellertid endast 45 % anvisade arbetslösa och resten (55 %) bestod av övriga anställda, vilka bestod av arbetsledare och personal vid kontor samt förråd. Personal med socialkurativa arbetsuppgifter utgjorde 23 % och ekonomipersonalen 27 % av de anställda. Driftskostnaderna per utnyttjad förläggningsplats uppgick 1974—1975 till drygt 30 000 kronor.

De industriella beredskapsarbetena, som i mycket liknar de skyddade verkstäderna, har också en liknande kostnadsbild.

5.5 Överväganden och förslag

5.5.1 *Mål och målgrupper*

Det skyddade arbetet kan sägas ha tre huvudsakliga mål:

1. Bereda meningsfull sysselsättning åt dem som arbetar inom den skyddade sektorn.
2. Under sysselsättningen i det skyddade arbetet förbättra den enskildes arbetsförmåga samt att i övrigt bidra till rehabilitering för att den enskilde på sikt skall få möjlighet att ta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden.
3. Ekonomiska mål: att bidra till att fylla samhällets behov av varor och tjänster.

Det pågår en ständig diskussion om vilket eller vilka av dessa mål som skall dominera inriktningen av verksamheten. Var man lägger tyngdpunkten i målbeskrivningen inom den skyddade verksamheten blir av stor betydelse för t. ex. de kvantitativa överväganden som skall göras liksom för uppbyggnaden av organisationen.

Både i OSA-utredningen och i propositionen om skyddat arbete påpekas att man fortfarande anser att rehabiliteringsmålet bör vara det väsentliga för verksamheten inom den skyddade sektorn, men man betonar samtidigt att skyddat arbete för ett betydande antal människor är den enda möjligheten till sysselsättning och bättre ekonomiska förhållanden. Man pekar på att samhällets ambitioner att i allt större utsträckning erbjuda även gravt handikappade sysselsättning efterhand har förstärkt betydelsen av skyddat arbete som en möjlighet att tillgodose dessa behov.

Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen betonade särskilt rehabiliteringsmålet med syfte att åstadkomma placering på den reguljära arbetsmarknaden. OSA-kommittén ansåg däremot att sysselsättningsmotivet blir allt mer angeläget, eftersom skyddat arbete blir en permanent sysselsättning för allt fler. I OSA-propositionen säger departementschefen att "skyddat arbete främst skall ses som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd i syfte att värna om arbetshandikappades rätt till avlönat arbete". Departementschefen säger vidare att "skyddat arbete måste utformas och bedrivas så att det åtminstone på lång sikt förstärker de anställdas möjligheter att kunna ta steget över till annat arbete". Inga direkta förslag — utöver organisationsförslaget — har dock lagts om hur en ökad utplacering på sikt skall ske.

Mot bakgrunden av de uppgifter som bl. a. tidigare här presenterats finns det skäl att dra slutsatsen att verksamheten i de skyddade verkstäderna i huvudsak bidrar till sysselsättningsmålet och i mindre utsträckning till utplacerings- och produktionsmålen. När det gäller arkivarbeten och i vissa fall den halvskyddade sysselsättningen är situationen något annorlunda. Dessa bidrar säkert i större utsträckning till produktionsmålen. Rehabiliteringseffekten i form av direkta överföringar till den reguljära arbetsmarknaden är emellertid också här blygsam. När det gäller halvskyddade arbetsplatser är andelen som går över till den reguljära arbetsmarknaden lika liten som för skyddade verkstäder. Nästan hälften av de halvskyddade platserna avser emellertid överföring av redan anställda och andelen som går över till den reguljära arbetsmarknaden bland de nyanställda är därför betydligt större. Det ringa antalet utplacerade kan emellertid inte tydas så att det inte förekommer en faktisk och väsentlig rehabilitering; en rehabilitering som också uppleves av individerna. (Jämför resultaten från Volvo-studien.) Det är därför oriktigt att tala om rehabilitering i allmänna ordalag om man därmed avser enbart antalet utplacerade. Den för individen väsentliga rehabiliteringen kan inte avläsas enbart i placeringsresultat utan lika mycket i det faktum att en arbetshandikappad upplever sig själv fungera i en tillrättalagd miljö.

Enligt utredningens uppfattning talar mycket för att om rehabiliterings- och produktionsmålen skall uppnås i större utsträckning, så måste också verksamheten flyttas närmare den ordinarie produktionen. Detta kan, som vi skall återkomma till, åstadkommas på olika sätt.

I nära anslutning till diskussionen om verksamhetens mål bör också diskuteras vilka målgrupper som den skyddade verksamheten skall vända sig till. Vilka handikappgrupper gäller det och vilken arbetsförmåga skall man förutsätta finns hos de personer som skall arbeta på skyddade verkstäder? OSA-kommittén konstaterade för sin del att "då skyddat arbete syftar till att erbjuda den arbetshandikappade en på produktionsinriktad sysselsättning måste en viss minsta arbetsförmåga ställas som villkor för anställning. Eftersom arbetsförmåga är ett relativt begrepp som varierar med arbetsuppgifter, mättidpunkt etc. kan den minsta arbetsförmågan aldrig exakt anges. Sysselsättning av terapeutisk natur bör inte tillgodoses genom skyddat arbete utan ingå i den sociala omvårdnaden."

OSA-kommittén gjorde emellertid inga närmare preciseringar av vad man avser med minsta arbetsförmåga. Man säger visserligen att det inte exakt kan anges, men det måste ändå rimligen finnas någon ungefärlig gräns som man avser när man talar om att det måste finnas en viss "minsta arbetsförmåga," liksom när man anser att sysselsättning av terapeutisk natur bör tillgodoses i den sociala omvårdnaden. I avtal på den kommunala sektorn finns inskrivet bestämmelser om att arbetsförmågan skall uppgå till minst 30 % hos de anställda i skyddade verkstäder. Kan en sådan gräns om den sätts generellt vara utslagsgivande för de arbetshandikappades rätt att kräva arbete på den skyddade sektorn? Finns det några arbetshandikappade som inte i en utvald och tillrättalagd arbetsuppgift kan nå upp till 30 % arbetsförmåga? Arbetsförmågan kan nämligen bestämmas någorlunda väl i förhållande till de arbetsuppgifter som finns på en viss verkstad, men situationen blir en annan om man som utgångspunkt för bedömningen har *hela arbetsmarknaden* och *alla de arbetsuppgifter* som måste finnas inom den skyddade sektorn.

Man kan också hävda att det inte är rimligt att dra någon skarp gräns mellan de skyddade verkstädernas produktion och mer renodlade terapiarbeten. Just de skyddade verkstäderna har till uppgift att sysselsätta personer med den allra minsta arbetsförmågan och man skall där vara väl utrustad för att kunna ha en produktion som ligger i dessa gränsområden. Om ambitionsnivån, som vi har förutsatt i det inledande kapitlet skall höjas så kommer också nya grupper med gravare handikapp att dras in på arbetsmarknaden och det är då rimligt att de skyddade verkstäderna här har en uppgift, både ur rehabiliteringssynpunkt och ur produktionssynpunkt. Även i OSA-propositionen anser departementschefen att även framledes bör en hög ambitionsnivå eftersträvas så att allt fler gravt arbetshandikappade ges möjlighet till en produktiv insats och därmed egen försörjning. Departementschefen anser det inte heller meningsfullt att försöka fastslå någon gräns för lägsta arbetsförmågan.

Sysselsättningsutredningens slutsats är att den skyddade sektorn överhuvud taget måste byggas ut för att kunna ta emot personer med helt olika förutsättningar och skiftande arbetsförmåga. Sektorn bör ha en sådan bredd att man skall kunna erbjuda arbetsuppgifter i princip av alla slag och som skall kunna anpassas efter alla personers förutsättningar. Avgränsningen av verksamheten i förhållande till rena hobbyarbeten etc, bör snarast vara att det skyddade arbetet skall producera varor och tjänster som efterfrågas av andra medborgare. Sedan är det också naturligt att som hittills ha avgränsningar mellan skyddat arbete och olika former av terapiarbeten av administrativa skäl. Sjukvårdsinrättningar etc. bör driva sin terapiverksamhet som hittills.

Sysselsättningsutredningen har kommit till följande slutsatser när det gäller målen för den skyddade verksamheten. De inledningsvis angivna målen bör i huvudsak vara tillräckliga för verksamheten. I vilken utsträckning man kan uppnå dem hänger nära samman med de resurser som den ges och de förutsättningar den organisatoriska uppbyggnaden ger för verksamheten.

Sysselsättningsmålet måste vara väsentligt. Framför allt för de nya grupper som måste tas in i verksamheten kommer sysselsättningen un-

der lång tid framöver att få vara av permanent karaktär. Förbättringar av möjligheterna att åstadkomma placeringar på den reguljära arbetsmarknaden kan efterhand ge resultat, men trögheten i systemet skall inte underskattas.

För att målet att överföra de anställda till reguljära anställningar skall kunna uppfyllas, är det för det första viktigt att man medvetet strävar efter att den skyddade verksamheten läggs i så nära anslutning till den ordinarie produktionen som möjligt samt att man försöker skapa organistoriska former för det skyddade arbetet som om möjligt automatiskt leder över till vanliga anställningar (typ halvskyddat arbete). Det krävs emellertid också resurser för aktiv arbetsförmedling så att inte utplaceringsinsatserna upphör när man fått anställning på en verkstad för skyddat arbete eller i någon annan form av skyddad sysselsättning.

De ekonomiska målen för de skyddade verkstäderna kan också bättre tillgodoses om man får en närmare anknytning till den ordinarie produktionen. Här gäller det i första hand de skyddade verkstäderna och industriella beredskapsarbeten. Vi skall senare återkomma till möjligheterna att åstadkomma en sådan närmare anknytning.

5.5.2 *Verkstäder för skyddat arbete och beredskapsarbeten*

De särskilda beredskapsarbetena består, som tidigare sagts av fyra olika huvudgrupper. Beredskapsarbeten anordnade för äldre och lokalt bunden arbetskraft är den dominerande gruppen. Skogsvård svarar för ungefär 25 % av sysselsättningsdagarna i särskilda beredskapsarbeten. Vägar, vatten och avlopp svara för drygt 20 %, landskaps- och kulturminnesvård för ca 8 %. För övrigt kan nämnas husbyggnad, militära arbeten, turism och fritid. Arbeten inom tjänste- och vårdsektorn svarar för mindre än 1 % av sysselsättningsdagarna. Ca två tredjedelar av sysselsättningsdagarna finns i statligt anordnade arbeten medan återstoden så gott som helt består av kommunala arbeten. Om man undantar de industriella beredskapsarbetena har de särskilda beredskapsarbetena en klar inriktning på olika typer av utomhusarbeten. Huvuddelen av de anvisade till dessa arbeten är också män.

När det gäller beredskapsarbeten för specialanvisad arbetskraft har en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsstyrelsen nyligen gjort en utredning. Av denna framgår att alla anvisade här är män och att 95 % av dem är ensamstående. Arbetsgruppen anser att särskilt anordnade beredskapsarbeten för arbetslösa med psykiska och socialmedicinska arbetshinder kommer att behövas också i fortsättningen men att verksamhethen bör förändras i flera avseenden.

Arbetsgruppen föreslår att de nuvarande arbetsplatserna som har förläggningar successivt skall avvecklas, bl. a. för att man i framtiden i så stor utsträckning som möjligt skall undvika att särbehandla de arbetshandikappade. I första hand bör man inrikta sig på att finna lämpligare sysselsättningsformer än beredskapsarbeten. Man anser att det inte finns någon anledning att öka verksamheten utöver nuvarande nivå. Arbetsplatserna bör lokaliseras till större tätorter och bostäder bör ordnas i det

ordinarie bostadsbeståndet. I samband med detta bör ansvaret för boende och social service föras över till kommunerna. Vid de nuvarande anläggningarna får de anvisade fri bostad och viss service. Med hänvisning till att löneförmånerna nu har anpassats till dem som finns på öppna arbetsmarknaden så menar man att man nu skall kunna ta en avgift för logi, städning och övrig service.

Arbetsgruppens förslag har varit ute på remiss hos länsarbetsnämnderna. AMS har därefter förhandlat med berörda fackliga organisationer, vilket har resulterat i att huvudlinjerna i rapporten skall följas. En partssammansatt grupp kommer att studera och utvärdera effekterna av de förändringar som vidtages under första året. Därefter kommer att diskuteras i vilken takt förändringarna skall genomföras.

De särskilda beredskapsarbetena skiljer sig framför allt när det gäller produktionsinriktningen från övrig skyddad sysselsättning. Detta gäller med undantag från de industriella beredskapsarbetena men dessa föreslås i propositionen samordnas med övriga skyddade verkstäder. De övriga särskilda beredskapsarbetena motsvarar alltså en inriktning av arbetena som saknas i den övriga delen av den skyddade sysselsättningen och det finns naturligtvis ett behov av sådana arbetstillfällen. Däremot bör det eftersträvas att få till stånd samordning av planeringen av verksamheten med den övriga skyddade sysselsättningen.

Som tidigare påpekats talar både ekonomiska skäl och rehabiliteringssynpunkter för att de skyddade verkstäderna knyts så nära den ordinarie produktionen som möjligt. En del studier tyder på att det ekonomiska resultatet är lika eller kanske mer beroende av produktionsinriktningen och möjligheterna till försäljning av produkterna som av arbetsförmågan hos de personer som arbetar inom verksamheten. Produktionsinriktningen är för närvarande mycket skiftande, men legoarbeten av olika slag till företag på den öppna arbetsmarknaden är mycket vanligt förekommande. I många fall kan det ifrågasättas varför denna produktion, t. ex. förpackning av ett visst företags produkter, måste förläggas till skyddade verkstäder skilt från företaget i övrigt. Det borde i dessa fall vara rimligt att förlägga verksamheten i anslutning till den ordinarie produktionen.

Sysselsättningsutredningen anser att man bör pröva möjligheterna att anknyta en del skyddade verkstäder mer direkt till företag. Särskilda kontrakt skulle skrivas med företagen där man för en viss summa förband sig att driva verksamheten i skyddade verkstäder, svara för att det fanns sysselsättning och svara för marknadsföring etc. av produktionen. Finansieringen av denna verksamhet borde knytas till samma finansieringsform som kommer att gälla för de föreslagna stiftelserna för skyddade verkstäder. Det borde kunna ingå i styrelsernas uppgifter att förhandla med företagen om sådana lösningar som alternativ till egen produktion. I de kontrakt som upprättas bör det skrivas in under vilka förutsättningar produktionen skall bedrivas och vilka sociala behov som skall tillgodoses. Eventuellt kan man tänka sig att själva produktionen sker i företagen medan de sociala insatserna görs av samhällets organ. Bedömning av behovet av platser liksom anvisningen av arbetskraft skall självklart också i dessa fall ske genom arbetsmarknadsverket.

5.5.3. *Arkivarbete och halvskyddat arbete*

Det främsta syftet med både arkivarbete och halvskyddat arbete är att underlätta för arbetshandikappade att få arbete. Detta sker genom att statliga bidrag utgår till arbetsgivare som sysselsätter personer i halvskyddat arbete resp. arkivarbete. Båda formerna är i princip att betrakta som sysselsättning i den ordinarie produktionen på den reguljära arbetsmarknaden. Arbetet organiseras och anpassas med hänsyn till de förutsättningar som den enskilde arbetssökande har. I vissa fall anordnas dock större enskilda arbetsplatser för arkivarbete i form av kontorsarbetscentraler eller vid halvskyddat arbete, verkstäder för halvskyddad sysselsättning som t. ex. vid Volvo-Skövde-verken.

Både arkivarbetet och det halvskyddade arbetet kan samtidigt ses som förberedande åtgärder för anpassning till arbete och arbetsmiljö samt för uppträning av arbetsförmågan med sikte på en anställning på vanliga villkor. Den nya bidragskonstruktionen för halvskyddat arbete fr. o. m. 1 jan. 1977 — med 75 % första året 50 % andra året samt 25 % tredje och fjärde åren av totala lönekostnaden och därefter prövning om bidrag skall utgå fortsättningsvis — syftar bl. a. till att underlätta en successiv övergång till arbete på vanliga villkor.

5.5.3.1 Skillnaden mellan arkivarbete och halvskyddat arbete

Halvskyddat arbete och arkivarbete skiljer sig bl. a. i bidragskonstruktionen och genom att bidragsformerna tillämpas på olika sektorer av arbetsmarknaden. I kommuner samt statsunderstödda och andra allmännyttiga institutioner kan emellertid båda formerna förekomma parallellt.

Begreppet statsunderstödda och andra allmännyttiga institutioner används i regeringens direktiv och i andra officiella sammanhang som en benämning på den verksamhet med statliga arkivarbeten som bedrivs utanför statliga myndigheter. I direktiven (bilaga) finns en förteckning över vilka institutioner och organisationer som berörs. Arkivarbete finns också vid andra typer av institutioner såsom vid högskolornas olika institutioner. I dessa fall är dock verksamheten inordnad i en statlig myndighet/förvaltning. Eftersom benämningen statsunderstödda och andra allmännyttiga institutioner kan vara något missvisande används i den följande texten i stället benämningen allmännyttiga organisationer.

Ytterligare en väsentlig skillnad är att anställda i halvskyddat arbete i alla avseenden har anställningsförhållanden som ansluter sig till de avtal som gäller på arbetsplatsen, medan personer i arkivarbete har ett särskilt avtal.

Arkivarbetet är enligt arbetsmarknadskungörelsen en form av arbetslöshetshjälp. Detta innebär bl. a. att alla som är i arkivarbete är arbetssökande och har skyldighet att ta ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden om arbetsförmedlingen kan anvisa ett sådant. De som är anställda i halvskyddat arbete är anställda i vanlig ordning och har alltså inte någon form av arbetslöshetshjälp.

5.5.3.2 Brister i de nuvarande verksamhetsformerna

Arkivarbetet tillkom som en form av arbetslöshetshjälp men har efter-

hand blivit en form av skyddad sysselsättning inbyggd i den reguljära verksamheten inom statliga myndigheter, allmännyttiga organisationer och kommuner. Eftersom arkivarbetet är en form av arbetslöshetshjälp omfattas inte de som är i arkivarbete — i motsats till de som har halvskyddat arbete — av lagen om anställningsskydd. I praktiken har dock anställningstryggheten varit stor, eftersom arbetsförmedlingen har kunnat anvisa andra arkivarbetsplatser om en arkivarbetsanställning har upphört.

I vissa sammanhang har dessutom framhållits att arbetsförmedlingen har lättare att få fram arkivarbetsplatser än halvskyddade arbetsplatser eftersom lagen om anställningsskydd inte gäller.

Den nuvarande fördelningen av arkivarbete mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting samt allmännyttiga organisationer är beroende av såväl arbetsförmedlingens som arbetsplatsens engagemang för att finna sysselsättning åt de arbetshandikappade. Riksdag och regering påverkar inte fördelningen av statsbidragen mellan de olika sektorerna. Detsamma gäller AMS och länsarbetsnämnderna.

Antalet arkivarbetsplatser utökades med 3 000 budgetåret 1972/73 och 2 000 budgetåret 1973/74. Arkivarbetsplatser vid allmännyttiga organisationer började därmed inrättas i ökad utsträckning. Arkivarbetet spreds därmed till mindre orter och fick en relativt stor betydelse för vissa orter med svag sysselsättningssituation. Arkivarbetet har härigenom i vissa fall fått regionalpolitiska effekter av ganska stor betydelse.

Den väsentliga fördelen med halvskyddat arbete framför arkivarbete är att personer i halvskyddat arbete omfattas av det kollektivavtal som finns på arbetsplatsen. Härigenom sker ingen särbehandling ur administrativ synpunkt och möjligheterna blir större för dem som är anställda i halvskyddat arbete att komma in i kamrat- och arbetsgemenskapen. Arkivarbetsavtalet har visserligen med åren blivit väsentligt förbättrat ur den enskildes synvinkel. Men i flera avseenden, t. ex. det mellan AMS och den lokala arbetsplatsen delade arbetsgivareansvaret, medför det, att den lokala arbetsplatsen varken tar det ekonomiska eller det sociala ansvaret för dem som är anställda i arkivarbete. Förhandlingar och informationsskyldighet i enlighet med medbestämmandelagen för personer i arkivarbete sker dessutom mellan AMS/länsarbetsnämnden och TCO-S/ST medan ansvaret för arbetarskyddet och arbetsmiljön i övrigt ligger på den lokala arbetsgivaren.

På vissa arbetsplatser såväl inom den offentliga sektorn som de allmännyttiga organisationerna saknar den som är i arkivarbete både arbetsledning och arbetskamrater. Arkivarbetet kan vara det första steget ut på arbetsmarknaden efter t. ex. en lång sjukdomstid varför behovet av stöd från arbetsledning och kamrater är större än annars.

Det stora antalet mindre arbetsplatser speciellt vid allmännyttiga organisationer där fackliga organisationer ofta saknas medför svårigheter för en smidig trepartssamverkan mellan arbetsförmedlingen, arbetsgivaren och den fackliga organisationen. Möjligheten att organisera arbetet efter den arbetshandikappades förutsättningar och uppföljningen blir därför begränsad i vissa fall.

Gemensamt för personer i arkivarbete och i halvskyddat arbete är att endast ett fåtal arbetshandikappade efterhand har kunnat få anställning på vanliga villkor utan någon form av statliga bidrag. Om den nya bidragskonstruktionen vid halvskyddat arbete kan medverka härtill har ännu hösten 1977 inte kunnat utläsas.

Vid statlig myndighet har möjligheten till personlig tjänst för personer i arkivarbete syftat till att underlätta övergången till arbete på vanliga villkor. Den egentliga ökningen av antalet personliga tjänster kom först efter 1974 då AMS bemyndigades att inrätta personliga tjänster inom ramen för gällande anslag efter ansökan från berörda myndigheter.

I vissa myndigheter har dessutom personalorganisationerna bevakat möjligheterna för personer i arkivarbete att få annan tjänst vid myndigheten. Det totala antalet personer som har fått denna möjlighet är dock relativt begränsat. Detta medför att möjligheterna till arbete till stor del av beroende av vid vilken myndighet som vederbörande får arkivarbete.

Inom kommuner och landsting har också övergången till arbete på vanliga villkor varit begränsad för personer i arkivarbete. Skälet härtill anges vara budgetmässiga problem. Under det senaste året har dock inom vissa kommuner och landsting i många fall överföring skett till bidragsformen halvskyddat arbete för personer i arkivarbete.

Även inom de allmännyttiga organisationerna har möjligheterna till arbete på vanliga villkor för dem som haft arkivarbete varit mycket små eftersom organisationernas ekonomiska resurser i flertalet fall har varit begränsade.

Även om ekonomiska och budgetmässiga problem i grunden orsakat den begränsade övergången till arbete på vanliga villkor måste emellertid också attityderna till arbetshandikappade hos arbetsgivare, fackliga organisationer och arbetskamrater framhållas som en bidragande orsak. De personer som har arkivarbete vid en arbetsplats utgör ofta en extra resurs för verksamheten. Detta medför också att man kanske inte direkt strävar efter att få in den person som har arkivarbete i organisationen utan att få ytterligare ekonomiska resurser.

Det är främst statstjänstemannaförbundet inom TCO som organiserar personer i arkivarbete och TCO-S träffar därmed särskilt kollektivavtal för gruppen. Statstjänstemannaförbundet (ST) har dock varit kritisk mot den nuvarande formen arkivarbete och har arbetat för att förändra den.

ST har bl. a. framhållit att statliga myndigheter genom arkivarbete fått den arbetskraftsförstärkning som inte har kunnat erhållas genom de vanliga anslagen från departementen. Personer i arkivarbete har i ökad utsträckning gått in på ordinarie arbetsuppgifter, vilket är positivt för den enskilde ur trivsel- och meritsynpunkt. Det är dock otillfredsställande att arbetstagare utför arbetsuppgifter för vilka egentligen vanliga anställningsvillkor borde gälla. ST och statsanställdas förbund (SF) har också anmält tveksamhet när stora prutningar gjorts av begärda personalförstärkningar, som t. ex. inom försvaret, samtidigt som utökning skett genom att anställa personer i arkivarbete.

Sysselsättningsutredningen kan i princip instämma i ST:s och SF:s kritik på denna punkt. I praktiken innebär emellertid formen arkivar-

bete att arbetshandikappade får förtur till en anställning som de eljest inte haft möjligheter att få. Det är en annan sak att de insatser som görs av personer i arkivarbete sällan redovisas av myndigheterna i samband med petitaframställningar. De i många fall betydande statsbidragen till kommuner, landsting samt allmännyttiga organisationer som bidrag i samband med arkivarbetet innebär redovisas heller inte. De kostnader som statsmakterna hade för arkivarbetsverksamheten — t. ex. budgetåret 1976/77 drygt 700 miljoner — kommer följaktligen fram främst som kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

5.5.3.3 Ny benämning av arkivarbete och halvskyddat arbete

I tilläggsdirektiven till sysselsättningsutredningen om arkivarbete anges att en ny benämning bör övervägas för arkivarbetsverksamheten. Sedan budgetåret 1975/76 gäller att yrkesbenämningar som så långt som möjligt motsvarar vad som annars tillämpas för ifrågavarande arbetsuppgifter bör användas. Benämningen arkivarbete har dock inte försvunnit ute på arbetsplatserna trots att de arbetsuppgifter som utförs av de berörda personerna mycket sällan har någon anknytning till ordet arkiv.

Utredningen har också i uppdrag att pröva om arkivarbetsformen kan ersättas med ett system med samma principiella uppbyggnad som halvskyddad sysselsättning. Även benämningen halvskyddad sysselsättning bör följaktligen ifrågasättas eftersom den har fått en negativ innebörd för de flesta. Det finns önskemål om att även denna benämning skall ersättas med något neutralt och för verksamheten mer relevant uttryck.

Oavsett vilken benämning som används framöver så finns det ändå risker för att den upplevs negativ, eftersom vissa särskilda villkor hänger ihop med verksamheten. Ordet skyddat, som definieras i inledningen av kapitlet, ger i benämningen halvskyddat ett mått på i hur hög grad skyddat arbetet är. En ny benämning bör vara så neutral som möjligt. Den bör inte heller kunna användas som någon form av titel eller tilltalsord. Verksamheten måste dock ha en benämning som kan användas i budget- och anslagssammanhang.

För båda verksamhetsformerna innebär det att arbetsmarknadsverket lämnar bidrag till arbetsgivaren för lönekostnader. Som villkor för att bidrag skall utgå ställs bl. a. att arbetsförmedlingen skall få anvisa arbetshandikappad arbetskraft. Lönebidraget skall täcka de extra kostnader som kan uppstå för arbetsgivaren genom att arbetsförmågan hos den handikappade bedöms vara nedsatt.

Sysselsättningsutredningen föreslår att benämningarna arkivarbete och halvskyddat arbete ersätts med en gemensam benämning *anställning med lönebidrag* som bör kunna utgå till arbetsgivare över hela arbetsmarknaden. Att de två formerna arkivarbete och halvskyddat arbete får en gemensam benämning behöver inte innebära att bidragsnivån skall vara densamma inom alla områden. Bidragsformen halvskyddad sysselsättning har redan i den nuvarande utformningen alternativa bidragsnivåer.

5.5.3.4 Allmän målsättning och villkor för anställning med lönebidrag

Det grundläggande syftet med anställning med lönebidrag bör vara att ge ökade möjligheter för handikappade att få anställning på den reguljära arbetsmarknaden med samma anställningsvillkor som reguljärt anställda. Detta innebär dels att det på den aktuella arbetsplatsen skall finnas kollektivavtal, dels att dessa avtal skall följas även när en person anställs med lönebidrag. Härav följer att berörd arbetsgivare och inte AMS får arbetsgivareansvaret i lagens mening.

Ett nytt bidragssystem bör vara så utformat att antalet arbetstillfällen för arbetshandikappade kan utökas inom alla delar av arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen bör dock anvisa den arbetshandikappade personen som skall erhålla anställning med lönebidrag. Begränsningen i arbetsförmågan bör innan ha klarlagts genom arbetsvårdsbedömning och arbetsförmedlingen bör ha diskussioner om val av arbetsuppgifter och placering med såväl arbetsgivare som fackliga organisationer.

Vid arbetsplatser med anpassningsgrupper bör dessa aktivt arbeta för att få fram lämpliga löpande arbetsuppgifter för arbetshandikappade och därefter kontinuerligt stödja den arbetshandikappade. Vid mindre arbetsplatser t. ex. allmännyttiga organisationer där det inte finns lokala fackliga organ bör arbetsförmedlingen eller länsarbetsnämnden samråda med de fackliga organisationernas avdelnings- eller distriktsrepresentanter.

Arbetsuppgifterna måste i så stor utsträckning som möjligt anpassas till den arbetshandikappade vid anställning med lönebidrag. Vid mindre arbetsplatser som t. ex. vid allmännyttiga organisationer kan det finnas arbeten som i stor utsträckning är anpassningsbara även där man saknar reguljärt anställd personal eller arbetsledare. Dessa arbetsplatser kan trots allt ge lämplig sysselsättning åt vissa arbetshandikappade om bara någon form av befattningsbeskrivning och arbetsinstruktion, som arbetsförmedlingen och berörd facklig organisation har godkänt, finns. En person som är anställd med lönebidrag bör också i vissa fall kunna vara arbetsledare vid en mindre arbetsplats t. ex. en allmännyttig organisation.

För varje delsektor av arbetsmarknaden måste dock i vissa avseenden speciella villkor och bestämmelser finnas för att lönebidrag skall utgå.

Det kan finnas vissa arbetsgivare som nu har personer i arkivarbete och som framöver inte vill ta det ekonomiska och sociala ansvaret som följer med det föreslagna lönebidragssystemet. I vissa fall skulle kanske dessa arbetsgivare vilja ersätta arkivarbetet med beredskapsarbete. Sysselsättningsutredningen vill understryka att det är angeläget att arbetsförmedlingen noga följer utvecklingen av tillämpningen av det nya lönebidragssystemet och tillser att arkivarbetet inte kommer att ersättas med beredskapsarbete.

5.5.3.5 Inriktningen av lönebidraget

Den planering av åtgärder för sysselsättning av arbetshandikappade som utredningen ger förslag om i kapitel 6 förutsätter att omfattande dis-

kussioner sker på olika nivåer i riksdagen, inom arbetsmarknadsstyrelsen, i länsarbetsnämnderna och i distriktsarbetsnämnderna. Det är naturligt att i detta sammanhang också diskutera hur inriktningen av lönebidragen skall vara på olika sektorer och hur en regional fördelning skall ske. Detta leder följaktligen till att vissa riktlinjer kommer att ges för platsackvisitionen. Möjligheterna att ge sådana riktlinjer kommer också att finnas på olika nivåer. I jämförelse med de möjligheter som finns f. n. innebär detta inget nytt. Arbetsformerna blir dock mer enhetliga och systematiska.

5.5.3.6 Anställning med lönebidrag vid statliga myndigheter

Sysselsättningsutredningens förslag om en gemensam form — anställning med lönebidrag — för hela arbetsmarknaden innebär att formen arkivarbete skulle upphöra. Det är dock väsentligt att de sysselsättningstillfällen som har funnits i form av arkivarbete inom den statliga sektorn inte faller bort utan snarare utökas. Bestämmelserna för att lönebidrag skall utgå måste därför anpassas till de författningar och administrativa rutiner som gäller för statliga myndigheter.

Sysselsättningsutredningen anser att statliga myndigheter bör ha skyldighet att till arbetsförmedlingen anmäla om lämpliga arbetsuppgifter finns tillgängliga för arbetshandikappade. Det bör samtidigt åligga anpassningsgrupperna att stödja arbetsförmedlingen i deras strävan att få fram arbetsuppgifter för arbetshandikappade. Anpassningsgrupperna bör dessutom verka för att bevaka att de arbetsmarknadspolitiska hänsyn som enligt förarbetena till grundlagen skall vägas in vid statliga tjänstetillsättningar får en ökad betydelse och kommer till användning i större utsträckning. Detta kommer inte heller i fortsättningen att bli tillräckligt om målsättningen "arbete åt alla" skall uppnås. I kapitel 4 framgår att också andra åtgärder är nödvändiga inom den statliga sektorn.

Det nuvarande bidraget för halvskyddat arbete är inledningsvis mycket stort (75 %) för att lättare övervinna motståndet hos arbetsgivarna att anställa arbetshandikappade och ge utrymme åt anpassningsåtgärder. Dessutom sker en automatisk avtrappning av bidraget i takt med att den anställde kommer in i sina arbetsuppgifter. Vid statliga myndigheter kan det av budgettekniska skäl vara ett hinder för myndigheter att första året eller åren stå för en del av den totala lönekostnaden. Sysselsättningsutredningen föreslår därför att lönebidrag utgår inledningsvis med 100 % till statliga myndigheter. De grundläggande villkoren för lönebidrag såsom avtalsenliga löne- och anställningsförmåner kvarstår dock. Myndigheter blir därmed i alla avseenden den juridiska arbetsgivaren även för arbetstagare med lönebidrag.

Sysselsättningsutredningen har övervägt om det vid statliga myndigheter skall finnas någon motsvarighet till automatisk avtrappning av bidraget som vid halvskyddat arbete. Utredningen har därvid funnit följande huvudalternativ tänkbara.

Alt 1

Myndigheten begär i samband med petitan medel hos departementet för

att efter två år inrätta nya tjänster för de personer som har anställning med lönebidrag och inte erhåller annan tjänst hos myndigheten.

Alt 2
Alla som har haft anställning med lönebidrag i t ex högst två år skulle garanteras automatisk överföring till personlig tjänst såvida vederbörande inte får annan tjänst hos myndigheten. Myndigheten skulle således i samband med petitan begära medel hos departementet för att efter två år inrätta personlig tjänst för de personer som har anställning med lönebidrag. När den arbetshandikappade lämnar sin personliga tjänst skulle medlen för tjänsten återgå till departementet.

Alt 3
Myndigheten övertar inte någon del av kostnadsansvaret. Lönebidrag från AMS utgår i stället så länge som den person som förmedlingen anvisat inte har fått annan tjänst hos myndigheten eller slutat sin anställning.

Alternativ 1 skulle kunna medföra att myndigheterna blir restriktiva med att anställa personer med lönebidrag. I alternativ 3 finns däremot inga budgetmässiga hinder. Anledningen till den befarade restriktiva inställningen skulle vara att vid budgetprövningen i departementet så skulle myndigheternas önskemål om utökning av antalet tjänster tillgodoses genom att myndigheten anvisades medel för att inrätta tjänster åt de personer som är anställda med lönebidrag. Myndigheterna skulle därför avvisa lönebidraget för att istället själva få rekrytera till nyinrättade tjänster.

Möjligheten att få tjänst utan bidrag från arbetsmarknadsverket för en arbetshandikappad skulle med ett system enligt alternativ 1 också vara beroende av om den arbetssökande inledningsvis anvisas anställning vid en expanderande myndighet eller ej.

Fördelen med att inrätta personliga tjänster enligt alternativ 2 i motsats till alternativ 1 är att man vid vakanser inte kan sysselsätta icke arbetshandikappade för medel som ursprungligen var avsedda för arbetshandikappade.

Även alternativ 2 innebär att de arbetshandikappade med lönebidrag kommer att räknas in i myndigheternas personalresurser vid fackdepartementens budgetprövning. Detta kan i och för sig vara positivt eftersom myndigheterna får kostnadsansvaret och de personer som ursprungligen anvisats av förmedlingen efter hand skulle integreras med övriga anställda. Tidigare erfarenheter har dock visat tröghet när myndigheterna själva skall ansöka om medel för att inrätta personliga tjänster för arbetshandikappade. Både i myndigheter och departement prioriteras tjänster avsedda för reguljär rekrytering när ekonomin är begränsad. Möjligheterna att skapa garantier för att alla som kommer in på anställning med lönebidrag efterhand skall få personlig tjänst eller annan tjänst vid myndigheten är alltså begränsade.

Bl. a. budgetmässiga hinder gör också att sysselsättningsutredningen

inte kan förordna att myndigheterna — i motsats till enskilda arbetsgivare — kan ta över kostnadsansvaret efterhand för dem som är anställda med lönebidrag.

Sysselsättningsutredningen har därför stannat för det tredje alternativet och föreslår alltså att myndigheterna erhåller lönebidrag från AMS så länge som den arbetshandikappade inte har fått någon annan tjänst vid myndigheten. Denna modell ger också bättre förutsättningar för att efterhand öka tillgången på platser med lönebidrag inom statliga myndigheter.

I avsnitt 4.5.7 föreslår sysselsättningsutredningen att särskilda direktiv bör utgå till statliga myndigheter där deras ansvar för anpassningsverksamheten fastslås. Samtidigt föreslås att myndigheterna i samband med petitaframställningar skall avge en särskild redogörelse för anpassningsarbetet under året.

Sysselsättningsutredningen anser att i de föreslagna direktiven bör det klart åläggas myndigheterna att aktivt arbeta för att de personer som har anställning med lönebidrag får annan tjänst vid myndigheten. Myndighetens anpassningsgrupper bör bevaka denna fråga. Det bör samtidigt åläggas myndigheten att i den särskilda redogörelsen om anpassningsarbetet ange hur många personer som har fått anställning med lönebidrag under året, det totala antalet personer med lönebidrag och antalet personer som har haft anställning med lönebidrag men som under året fått annan tjänst vid myndigheten.

Anställning med lönebidrag bör i alla avseenden räknas som statligt reglerad anställning och därmed vara en merit vid vanliga tjänstetillsättningar inom myndigheterna. De personer som har anställning med lönebidrag bör följaktligen omfattas av samma personaladministrativa åtgärder som övriga arbetstagare och därmed ingå i myndigheternas personalresurser.

En fråga som bl. a. måste observeras i samband med nyanställning med lönebidrag är tilläggspensionsfrågan. En del av de arbetshandikappade som kommer in i statlig eller kommunal förvaltning har tidigare haft anställning inom den privata sektorn och därmed omfattats av antingen STP (särskild tilläggspension) eller ITP (industrins tilläggspension). Den förra omfattar arbetstagare inom LO-gruppernas avtalsområden och den senare tjänstemannasidan. De som går från privat tjänstemannaanställning till offentlig anställning kan tillgodoräkna sig värdet av den pensionsgrundande tiden både i privat och offentlig tjänst.

Mellan STP och de offentliga pensionerna har däremot inte någon samordning skett. Den som går från privat tjänst med STP till offentlig tjänst kan i princip inte få tilläggspensionen tillgodo från privat tjänst. Den allmänna pensionen berörs naturligtvis inte av vem som är arbetsgivare. Frågan om tilläggspension berör alla arbetstagare speciellt de äldre åldersgrupperna som går från privat anställning med STP-förmåner till statlig tjänst och bidrar följaktligen inte till någon direkt flexibilitet. Det ingår inte i sysselsättningsutredningens uppdrag att behandla denna fråga, men utredningen finner det angeläget påtala att det är viktigt att frågan om samordning mellan olika tilläggspensionssystem snarast löses genom förhandlingar mellan berörda parter.

5.5.3.7 Anställning med lönebidrag vid allmännyttiga organisationer

Allmännyttiga organisationer har givit arbetsförmedlingen stora möjligheter till att finna arbetsuppgifter för arbetshandikappade personer. I ännu fler organisationer än de som för närvarande har arkivarbetsplatser skulle lämpliga platser kunnat inrättats om inte kvoten 15 000 arkivarbeten varit fylld. Visserligen kan även bidrag för halvskyddat arbete utgå till denna grupp men dessa bidrag har inte varit tillräckligt gynnsamma. Antalet halvskyddade arbetsplatser är därför mycket begränsat vid de allmännyttiga organisationerna.

Av en undersökning om arkivarbete i Malmöhus län hösten 1975 framgår att ca 55 % av de allmännyttiga organisationerna säger att man inte skulle klara en minskning av det totala statliga stödet till arkivarbete utan motsvarande bidrag genom andra statliga kanaler.

Dessa uppgifter bör dock tolkas med stor försiktighet. Några skäl till en ändring eller alternativ finansiering har t. ex. inte kunnat presenterats för uppgiftslämnarna. Erfarenheten från besök på allmännyttiga organisationer som sysselsättningsutredningens sekretariat har gjort, tyder dock på att institutionerna kan ta ett visst ekonomiskt ansvar. Bl. a. arbetsgivareansvaret torde därmed bli större än vad det är på vissa håll för närvarande.

De allmännyttiga organisationerna har ofta begränsade resurser för att ta ett efter hand ökat kostnadsansvar för personer som är anställda med lönebidrag. Eftersom anställda med lönebidrag för dessa organisationer är en viktig resurs är det troligt att staten på annat sätt skulle få kompensera ett efterhand minskat lönebidrag. En ökad ordinarie statsbidragsgivning till de allmännyttiga organisationerna skulle dock minska arbetsförmedlingens möjligheter att placera arbetshandikappade.

Sysselsättningsutredningen föreslår därför att lönebidrag konstant utgår med 90 % av den totala lönekostnaden inkl. lönebikostnader vid anställning av arbetshandikappade vid allmännyttiga organisationer. Sysselsättningsutredningen anser att en begränsad ekonomisk insats från organisationernas sida är befogad för att få ett ökat arbetsgivareansvar. Vissa organisationer har också möjlighet att även få andra bidrag för kostnader i samband med organisationens administrativa verksamhet. Omplaceringsmöjligheterna vid en liten arbetsplats är begränsade om den arbetshandikappade inte på ett nöjaktigt sätt klarar av de tilltänkta arbetsuppgifterna. Vissa arbetshandikappade borde dock också efterhand helt eller delvis bli så rehabiliterade att de vill ha ett arbete utanför den aktuella organisationen och utan lönebidrag. Härvid ökar även möjligheterna för andra arbetshandikappade att få anställning vid en organisation.

Arbetsförmedlingen har i allmänhet inte någon anpassningsgrupp att hålla kontakt med för att följa upp verksamheten med lönebidrag vid de allmännyttiga organisationerna. Sysselsättningsutredningen anser dock att det vid länsarbetsnämnderna och i vissa fall arbetsförmedlingarna bör finnas tillgång till personal som kan samordna verksamheten med lönebidrag vid allmännyttiga organisationer.

Ett nytt system enligt det här föreslagna skulle förmodligen innebära

att verksamheten upphör hos en del av de organisationer som idag har personer i arkivarbete. Detta inte endast av ekonomiska skäl utan också på grund av att de inte kan uppfylla de ökade kraven på t. ex. arbetsgivareansvar och på arbetsmiljön. Krav som ställs på alla arbetsgivare idag och därför också måste ställas om lönebidrag skall utgå.

Sysselsättningsutredningen anser det vidare angeläget att det fastslås vilka verksamheter som skall betraktas som allmännyttiga organisationer. De organisationer som skall beröras av 90 % lönebidrag bör inte ha kommersiell inriktning eller vara vinstgivande och inte heller serviceorgan åt enskild person eller organisation som är vinstgivande.

Försäkringskassorna räknas enligt nuvarande bestämmelser om arkivarbete som allmännyttiga organisationer. Sysselsättningsutredningen anser dock att försäkringskassorna i samband med lönebidrag bör jämställas med statlig myndighet i likhet med vad som redan gäller för andra former av arbetsmarknadspolitiska insatser.

5.5.3.8 Anställning med lönebidrag vid landsting och primärkommuner

Inom den kommunala sektorn finns redan möjligheter till halvskyddat arbete. Statsbidrag utgår därvid första året med 75 %, andra året med 50 % samt tredje och fjärde åren med 25 % av totala lönekostnaden. Före fjärde årets utgång prövas om bidrag skall utgå även i fortsättningen. För ungdomar under 25 år med svåra fysiska handikapp eller psykiskt utvecklingsstörda kan bidrag utgå med 90 % första året och 50 % under de därpå följande tre åren. Därefter prövas om bidrag i fortsättningen skall utgå med 50 % eller 25 %. Bidraget omprövas därefter med normalt tre års mellanrum i båda bidragskonstruktionerna.

Handikappad som redan är anställd kan efter arbetsvårdsbedömning överföras till halvskyddat arbete. Statsbidrag utgår därvid med 25 % av totala lönekostnaden. Ett villkor för att en redan anställd skall kunna överföras till halvskyddat arbete är att en annan handikappad samtidigt nyanställs i halvskyddad sysselsättning.

Vid årsskiftet 1976/77 fanns 1 355 personer i halvskyddat arbete i kommunerna och 830 i landstingen. I arkivarbete fanns vid samma tidpunkt 1 132 personer i kommuner och landsting gemensamt. I vissa län arbetar man redan med att överföra personer i arkivarbete till halvskyddat arbete. Det är först efter sex år som bidraget till kommunerna blir något mindre enligt reglerna för halvskyddat arbete/lönebidrag. Om också möjligheterna att få 25 % statsbidrag för redan anställd räknas in så blir bidragssystemet halvskyddat arbete/lönebidrag ännu mer fördelaktigt.

För den kommunala sektorn innebär sysselsättningsutredningens förslag att arkivarbete upphör och att den nya benämningen anställning med lönebidrag ersätter benämningen halvskyddat arbete.

5.5.3.9 Anställning med lönebidrag hos enskilda arbetsgivare och statliga affärsdrivande verk

Vid halvskyddat arbete hos enskilda arbetsgivare och statliga affärsdrivande verk används samma bidragskonstruktion som vid landsting och kommuner. Vid statliga affärsdrivande verk kan dock inte redan anställd handikappad överföras till halvskyddat arbete.

För enskilda arbetsgivare och statliga affärsdrivande verk innebär sysselsättningsutredningens förslag om lönebidrag en namnändring. Benämngen halvskyddat arbete ersätts med benämningen anställning med lönebidrag samtidigt som en viss utvidgning av verksamheten föreslås i avsnitt 5.5.3.11.

5.5.3.10 Verksamhetsformen musikerhjälp upphör

Musikerhjälpen har de senaste åren endast berört ett fåtal personer. Under första halvåret 1977 fanns ingen organisation som hade musikerhjälp. Eftersom denna åtgärd i princip inte längre fyller någon funktion föreslås att den helt utgår. Sysselsättningsskapande åtgärder för temporärt arbetslösa musiker bör kunna ske med olika former av beredskapsarbete. I vissa fall bör dock arbetshandikappade musiker kunna få anställning hos olika musikproducenter enligt de villkor som föreslås gälla för anställning med lönebidrag.

5.5.3.11 Förslag till komplettering i bestämmelserna för anställning med lönebidrag vid landsting, kommuner, enskilda arbetsgivare och statliga affärsdrivande verk

De bidragsbestämmelser som infördes 1 januari 1977 har varit i kraft alltför kort tid för att en utvärdering av verksamheten skall kunna göras. Dessutom har konjunkturläget 1977 bidragit till viss tröghet varför antalet halvskyddade arbetsplatser inte har ökat i önskvärd omfattning.

Från vissa håll har dock påpekats att skärpningen av bidragsvillkoren avseende överföring av redan anställd till halvskyddat arbete har medfört att arbetsförmedlingens möjligheter att placera in arbetslösa arbetshandikappade i halvskyddat arbete har begränsats. Som villkor för överföring av redan anställd till halvskyddat arbete gäller att annan handikappad samtidigt nyanställs i halvskyddad sysselsättning. Tidigare kunde nyanställningen ske något senare.

Dessa effekter måste dock i längden vara mycket begränsade. En överföring av en redan anställd till halvskyddad sysselsättning torde endast bli senarelagd, nyanställningen bör i regel ske vid samma tidpunkt som enligt tidigare bestämmelser.

Inledningsmotståndet hos arbetsgivare och fackliga organisationer är ofta speciellt svårt vid nyanställning av arbetshandikappade. För att underlätta för de arbetshandikappade och äldre att få utbildning och ar-

bete har därför halvskyddad sysselsättning kunnat kombineras med företagsutbildning. Därvid förutsätts att den arbetshandikappade skall vara anställda i företaget från utbildningens början. En utbildning på sex månader eller en vanlig inskolningsperiod kan ibland vara tillräcklig för att en arbetshandikappad skall kunna klara av vissa arbetsuppgifter. Redan innan en person anställs måste man dock ta ställning till om personen skall anställas i halvskyddat arbete eller utan bidrag från arbetsmarknadsverket. Den halvskyddade sysselsättningsformen används därför ibland som en form av gardering.

Sysselsättningsutredningen anser att överföring av redan anställd till anställning med lönebidrag bör ske i begränsad omfattning. Det är dock angeläget att göra bidragsbestämmelserna för nyanställning så smidiga som möjligt för att få fram fler arbetstillfällen för arbetssökande som är arbetshandikappade.

Sysselsättningsutredningen föreslår att lönebidrag med 75 % av den totala lönekostnaden bör kunna utgå om arbetshandikappad som har anställts under de senaste sex månaderna visar sådan begränsning i arbetsförmågan att vederbörande annars inte kan behålla anställningen. Arbetsgivaren skulle i dessa fall inte behöva nyanställa någon arbetshandikappad med lönebidrag vilket är ett krav om någon redan anställd skall överföras till halvskyddad sysselsättning enligt nuvarande bestämmelser.

Sysselsättningsutredningen föreslår att sex månader sätts som gräns eftersom anställningsskyddet ökar genom lagen om anställningsskydd efter sex månader. I ett flertal kollektivavtal har inom de ramar som lagen tillåter också system skapats för provanställning. Dessa avtal tillåter provanställning från tre till sex månader.

I kapitel 4 framhålls att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna bör vara desamma för de statliga affärsdrivande verken och de enskilda arbetsgivarna. Sysselsättningsutredningen föreslår därför att överföring av redan anställd till anställning med lönebidrag även bör kunna ske inom statliga affärsdrivande verk efter samma bestämmelser som för enskilda arbetsgivare.

I kapitel 3 har sysselsättningsutredningens ungdomsförsök — Södertäljeförsöket — redovisats. Erfarenheterna från försöket visar att ökade arbetsmarknadspolitiska insatser behövs för att ungdomar med psykiska respektive socialmedicinska arbetshandikapp skall kunna beredas sysselsättning i ökad omfattning. Sysselsättningsutredningen har därför funnit anledning föreslå att för ungdomar under 25 år med psyskiska eller socialmedicinska handikapp bör lönebidrag kunna utgå med 90 % av lönen inklusive lönebikostnader under första året och med 50 % under de därpå följande tre åren. Före fjärde årets utgång prövas om bidrag även skall utgå fortsättningsvis. Bidraget omprövas därefter med normalt tre års mellanrum.

I kapitel 3 föreslås också att motsvarande bidragsform skall kunna användas för förtidspensionärer i åldern 26—35 år som får anställning med lönebidrag. Detta skulle innebära en utökning av de nuvarande bestämmelserna där motsvarande bidrag endast kan utgå för ungdomar med svåra fysiska handikapp eller psykiskt utvecklingsstörda ungdomar.

5.5.3.12 Förslag till övergångsbestämmelser för personer i arkivarbete till anställning med lönebidrag

En viktig förutsättning för att kunna genomföra en enhetlig form för hela arbetsmarknaden med lönebidrag är en ny arbetsvårdsorganisation i enlighet med de förslag som framförs i övrigt i betänkandet. Alla personer som har arkivarbete skall i princip överföras till anställningsformen lönebidrag och blir därmed anställda av arbetsgivaren. De kollektivavtal som gäller på arbetsplatsen skall följaktligen också gälla dem som överförs till anställning med lönebidrag. Vissa övergångsbestämmelser måste dock finnas för att kommuner, myndigheter och allmännyttiga organisationer skall kunna anpassa sig till det nya systemet. I vissa frågor måste dock förhandlingar ske mellan berörda arbetsmarknadsparter.

Sysselsättningsutredningen har studerat vad de ekonomiska konsekvenserna blir med avseende på tilläggspensionen av det föreslagna bidragssystemet för de personer som f. n. är i arkivarbete. Som tidigare berörts omfattas personer i arkivarbete av särskild tilläggspension (STP). Normalt omfattar STP de arbetstagargrupper som arbetar inom LO:s avtalsområden på den privata sektorn. Vid en övergång till anställning med lönebidrag skall i princip den form av tilläggspension gälla som övriga anställda har på berörd arbetsplats. För dem som kommer att beröras av andra avtalsområden än LO:s finns ingen direkt samordning mellan STP och de tilläggspensioner som gäller inom t. ex. de offentliga avtalsområdena resp. det privata tjänstemannaområdet. Tilläggspensionsfrågan måste följaktligen bli en förhandlingsfråga mellan berörda arbetsmarknadsparter. Sysselsättningsutredningen anser att övergångsbestämmelserna måste utformas så att man undviker att den enskilde skall få sämre ekonomiska förmåner. Sysselsättningsutredningen har kommit fram till att vid förhandlingar om vissa övergångsbestämmelser borde följande alternativ för de olika sektorerna diskuteras:

Statliga myndigheter

Vid statliga myndigheter fanns 1 juli 1977 cirka 5 600 personer i arkivarbete, därav cirka 700 personer som hade personliga tjänster. En kollektiv överföring av samtliga till det nya systemet med lönebidrag och de anställningsförmåner som följer statligt reglerad anställning är inte tänkbart bl. a. p. g. a. pensionsbestämmelserna.

Vid övergången från formen arkivarbete till lönebidrag bör en samordning av tilläggspensionssystemen genomföras efter särskilda förhandlingar. Sysselsättningsutredningen anser att ett alternativ som är angeläget att behandla i nämnda förhandlingar bör vara att alla som skulle få sämre pensionsförmåner med statlig pension bör få vara kvar i STP-försäkring. Denna grupp skulle dock ha statligt reglerad anställning med lönebidrag och därmed i andra avseenden ha de anställningsförmåner som följer med en statligt reglerad anställning. De som inte får sämre pensionsförmåner bör dock i alla avseenden ha de anställningsförmåner som följer av statligt reglerad anställning.

Allmännyttiga organisationer

Sysselsättningsutredningen anser det angeläget att de personer som f. n. har arkivarbete vid allmännyttiga organisationer i likhet med andra garanteras arbete trots att ett nytt bidragssystem införs. För dem som har arkivarbete vid allmännyttiga organisationer bör därför 100 % statsbidrag utgå så länge som dessa personer utför de aktuella arbetsuppgifterna. När organisationen skall nyanställa någon med lönebidrag bör dock den nya bidragsnivån gälla.

För de personer som har arkivarbete vid de allmännyttiga organisationerna kommer i vissa fall tilläggspensionsfrågan att bli något komplicerad.

STP finns endast inom vissa av de allmännyttiga organisationerna där Handelsanställdas förbunds avtalsområde gäller. Vid de flesta allmännyttiga organisationerna är det ofta arbetsuppgifter inom Handelstjänstemannaförbundets (HTF) avtalsområde som personer i arkivarbete utför. Inom HTF:s område gäller inte STP utan industrins tilläggspension (ITP).

För de personer som i det nya systemet kommer att tillhöra HTF:s avtalsområde kan det bli aktuellt att lämna STP. Vissa avtal och garantier finns för arbetstagare som lämnar STP:s område för arbetsuppgifter inom ITP:s område. Huruvida dessa avtal och garantier är tillämpliga för de personer som går från arkivarbete till anställning med lönebidrag får avgöras vid förhandlingar mellan Arbetsmarknadsförsäkringars AB — AMF — (administrerar STP) och Svenska Personalpensionskassan — (SPP) — (administrerar ITP) samt AMS.

Sysselsättningsutredningen anser att ett alternativ som är angeläget att behandla i dessa förhandlingar bör vara att alla som skulle få sämre pensionsförmåner med ITP bör få vara kvar i STP-försäkringen. Denna grupp skulle dock i övrigt ha de förmåner som följer med HTF:s avtalsområde. De som inte får sämre pensionsförmåner bör dock i alla avseenden ha de anställningsförmåner som HTF:s avtal innebär.

Kommuner och landsting

Arbetstagare som är anvisade kommunalt arkivarbete omfattas för närvarande inte av några tilläggspensionsbestämmelser. Mellan kommunförbunden och kommunaltjänstemannaförbundet har diskussioner ägt rum om att ge arbetstagare som är anvisade kommunalt arkivarbete rätt till särskild tilläggspension (STP) i likhet med vad som för närvarande gäller vid statligt arkivarbete. På grund av föreliggande betänkande har parterna avbrutit dessa diskussioner. Det finns dock anledning att förmoda att STP i framtiden inte blir gällande för arbetstagare i kommunalt arkivarbete. Parterna har istället för avsikt att genom förhandling söka lösa pensionsfrågan för gruppen, inom ramen för de på den kommunala sektorn redan gällande pensionsbestämmelserna.

5.5.4 *Den kvantitativa utvecklingen*

Som tidigare refererats föreslog utredningen om skyddat arbete 1972 att den skyddade sektorn borde byggas ut till cirka 50 000 platser av vilka cirka 30 000 avser platser i verkstäder för skyddat arbete. Detta skulle

innebära i stort sett en fördubbling av platserna vid verkstäder för skyddat arbete och ett bibehållande av antalet i de andra formerna. OSA-kommittén föreslog att utbyggnaden borde kunna stanna vid cirka 5 000 platser i första hand för att utjämna den regionala obalansen. Man har här inte diskuterat utbyggnaden av den halvskyddade verksamheten.

I OSA-propositionen instämmer departementschefen i OSA-kommitténs påpekanden om att den regionala obalansen bör rättas till men med anledning av den fortsatta höjningen av ambitionsnivån så kan inte något visst platsbehov anges. Utbyggnadstakten anges vara avhängig de ekonomiska förutsättningarna.

När det gäller arkivarbetena har den tillgängliga kvoten på 15 000 arkivarbetsplatser fyllts och antalet halvskyddade arbetsplatser är f. n. ca 11 000. Arbetsmarknadsstyrelsen har nyligen begärt att få utvidga kvoten för arkivarbete med ytterligare 1 500 platser.

Sysselsättningsutredningen har uppfattningen att det krävs en stark utbyggnad av den skyddade sysselsättningen på den reguljära arbetsmarknaden om vi skall möta de ökade krav som följer av de höjda ambitionerna som fastslagits för förverkligandet av "arbete åt alla". Den stora expansionen bör emellertid komma i olika former av skyddat arbete i direkt anslutning till den reguljära arbetsmarknaden, dvs. enligt utredningens tidigare förslag i huvudsak i formen av anställning med lönebidrag som kan användas över hela arbetsmarknaden. Sysselsättningsutredningen har tidigare redovisat det stora behov som finns av att bereda personer med arbetshandikapp sysselsättning. Cirka 70 000 personer registreras årligen som arbetsvårdssökande vid förmedlingarna. Siffran skall ses mot bakgrund av att man under senare år i minskad utsträckning registrerat arbetshandikappade som arbetsvårdssökande. Också en stor del av de icke arbetsvårdsregistrerade har arbetshandikapp. En kraftig ökning av antalet förtidspensionerade har skett. Cirka 45 000 personer förtidspensioneras varje år. Av kapitel 1 framgår att sysselsättningsgraden är mycket låg bland de flesta grupperna av arbetshandikappade. Bara en mindre del av denna dolda arbetslöshet kom till uttryck i den officiella statistiken. Det är givetvis svårt att exakt summera de olika behoven eftersom det här i viss mån förekommer dubbelräkningar etc. En försiktig uppskattning säger dock att cirka 100 000 personer varje år är aktuella för arbete. F. n. får, som påpekats i kapitel 4, endast en mindre del av dessa sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden. Utredningen föreslår också åtgärder som väsentligt förstärker möjligheterna att bereda sysselsättning i reguljär anställning för dessa grupper, bl. a. genom tillämpning av främjandelagstiftningen, anpassningsgruppernas verksamhet etc. Utredningen har emellertid samtidigt konstaterat att det i många fall kan vara nödvändigt att i samband med anställningen också ge ett visst bidrag till arbetsgivaren. Systemet anställning med lönebidrag har detta syfte.

Om man skall möta de krav som följer av de höjda ambitionerna så kommer det också att krävas en stark utbyggnad av bidragsmöjligheterna till arbetsgivarna. Anställning med lönebidrag enligt den modell som föreslagits kommer att vara en viktig väg för att öka sysselsättningsmöjligheterna. De förbättrade bidragsmöjligheterna skall också då

ses som ett sätt att försöka bereda sysselsättning åt personer som idag är hänvisade till andra försörjningsalternativ, t. ex. förtidspensionering. Det är svårt att exakt uppskatta hur stor andel av de förtidspensionerade där anställning med lönebidrag skulle kunna vara ett alternativ. Ekonomiska bidrag är dock inte tillräckligt för att åstadkomma en förändring utan måste kombineras med de övriga förslag som utredningen lägger för att förbättra förutsättningarna för verksamheten. Det krävs också ett engagemang från såväl arbetsgivare som fackliga organisationer för att på de enskilda arbetsplatserna medverka till anställning av arbetshandikappade. Sett mot bakgrund av det stora antal som behöver hjälp till ett arbete och de problem som finns för närvarande med att få fram arbete i reguljär anställning är det inte orimligt att uppskatta behovet av anställning med lönebidrag till 25 000 personer årligen. Även om behovet skulle vara så stort om utredningens mål skall nås, så måste ändå utbyggnaden av möjligheterna ske successivt för att man skall kunna få tid på sig att göra nödvändiga insatser på arbetsplatserna och få tid för utbyggnad av arbetsmarknadsverkets resurser. Detta innebär i sin tur att man får acceptera att förtidspensioneringen också i fortsättningen kommer att ligga på en relativt hög nivå och endast på längre sikt ersättas med sysselsättning. Den begränsning av utbyggnaden som måste ske skall ses mot bakgrunden av den tid som måste till för attitydpåverkan och organisationsförändringar i samhället och den är inte ett uttryck för några ekonomiska begränsningar. En utbyggnad av anställning med lönebidrag innebär enligt vad utredningen tidigare har visat att man kan göra väsentliga besparingar när det gäller kostnader för förtidspensionering. Om ungefär en tredjedel av dem som får anställning via lönebidrag i annat fall skulle förtidspensionernas så räcker det för att finansiera hela kostnaden för anställningar med lönebidrag.

Den tidigare nämnda begränsningen som ligger i att det krävs viss tid för att åstadkomma en ökning av antalet anställningar med lönebidrag talar för att tillväxten får vara ganska blygsam under de första åren för att sedan öka när man haft längre tid för omställning och när arbetsmarknadsverket har fått personalförstärkningar. En sådan successiv utbyggnad får man om man förutsätter en viss procentuell tillväxt av antalet platser med lönebidrag. Sysselsättningsutredningen har diskuterat alternativa tillväxttakter och därvid funnit att en 25-procentig tillväxt under en femårsperiod är rimlig.

Tabell 5: 2 25 % årlig ökning av anställning med lönebidrag

År	Antal	Ökning
0	25 000	
1	31 000	+ 6 000
2	39 000	+ 8 000
3	49 000	+10 000
4	61 000	+12 000
5	76 000	+15 000

Det bör beaktas att tillväxten i antalet platser med lönebidrag skall fördelas dels på olika sektorer av arbetsmarknaden, dels på platser som går till interna överföringar och till inplaceringar. Detta betyder t. ex. att endast en mindre del av platserna är tillgänglig för inplacering av arbetshandikappade.

En fördelning av lönebidragen på olika sektorer följer av den planering av åtgärder för arbetshandikappade som diskuteras i kapitel 6. Utredningen har dock för sina kostnadsberäkningar gjort vissa antaganden om fördelningen. Om man utgår ifrån att ca 30 % av platserna finns inom de statliga myndigheterna och de allmännyttiga organisationerna skulle det innebära att ca 2 000 platser går dit under det första året. Ytterligare 4 000 platser skulle stå till förfogande för enskilda arbetsgivare, kommuner, landsting och de statliga affärsdrivande verken. Om man utgår från ungefär samma fördelning som f. n. för inplaceringar resp. överföringar så innebär det att enbart 60 % av dessa platser står till förfogande för inplaceringar dvs. 2 400 platser.

En tillväxt med 25 % ger 76 000 platser med lönebidrag i slutet av femårsperioden dvs. en ökning med drygt 50 000 platser. Sett mot bakgrunden av behoven och inte minst de ekonomiska motiven för att försöka begränsa förtidspensioneringen så är denna tillväxt alltför begränsad. Med hänsyn till de svårigheter som har berörts kan det betraktas som ett försök att göra en rimlig avvägning mellan ambitioner och möjligheter under en begränsad tidsperiod.

När det gäller de särskilt anordnade arbetsplatserna för skyddat arbete — verkstäder för skyddat arbete — måste man vara något mer försiktig med utbyggnaden. Inriktningen måste främst vara att få till stånd en regional utjämning av platsantalet och att tillgången på platser ökas genom större omsättning, dvs. förbättrad utplaceringsverksamhet. På så sätt kan fler platser göras tillgängliga. Ett första mål kunde vara att försöka få upp utplaceringsprocenten till ca 10 % per år. För övrigt bör både befintliga och nya verkstäder tillgodose behoven från personer med mycket svåra handikapp och sådana grupper som i vissa fall har särskilda behov av specialinsatser som är svåra att åstadkomma på den öppna arbetsmarknaden.

De särskilda beredskapsarbetena bör som tidigare framgått inte expandera i annan utsträckning än att de kan tillgodose behovet av den typ av arbetsinriktning som det här är frågan om. Som tidigare påpekats i huvudsak friluftsarbeten etc.

5.5.5 *Arbetsförmedlingsinsatserna*

Vi har här understrukit behovet av att öka utplaceringen på den öppna arbetsmarknaden från skyddade verkstäder och beredskapsarbeten. För att detta skall bli en realitet krävs det naturligtvis en ordentlig förstärkning av arbetsförmedlingsinsatserna. Det måste innebära att det på skyddade verkstäder eller beredskapsarbetsplatser skall finnas tillgång till arbetsförmedlare. Vi har tidigare visat att om man kan lyckas höja utplaceringsprocenten vid de skyddade verkstäderna bara några procentenheter så skulle man kunna minska kostnaderna väsentligt. Sysselsätt-

ningsutredningen anser att det finns goda förutsättningar för att kunna göra detta med en förstärkning av arbetsförmedlingsinsatserna i kombination med de insatser som föreslagits i kapitel 3 och 4. En arbetsförmedlare per 100 anställda skulle vara en rimlig riktpunkt vid en beräkning av behovet av arbetsförmedlare för nämnda arbetsuppgifter. Det skulle i så fall totalt krävas ca 200 arbetsförmedlare.

Tidigare har vi förordat att man skall övergå till anställning med lönebidrag i stället för arkivarbete. Även i samband med anställning med lönebidrag krävs naturligtvis insatser, inte bara från fackliga organisationer och företag utan också från arbetsförmedlingen som medverkar i anpassningsgrupperna. En på detta sätt utbyggd verksamhet kommer att ställa mycket stora krav på arbetsförmedlingens medverkan i anpassningsverksamheten i företagen och kontakter med mindre arbetsplatser där personer med lönebidrag anställs. Vi skall behandla detta resursbehov i kapitel 6, eftersom det hänger mera samman med de andra förslag som lagts när det gäller anpassningsverksamheten i företagen.

6 Arbetsvård och arbetsförmedling – organisation, resurser och finansiering

- Planering på olika nivåer av åtgärder för de arbetshandikappades sysselsättning.
- Ny organisation för arbetsvårdsverksamheten, med arbetsmarknadsverket som ansvarigt för huvuddelen av verksamheten och den övergripande planeringen.
- Ökning av personalen inom arbetsmarknadsverket — i första hand vid arbetsförmedlingarna — för de arbetshandikappades behov.
- De utgiftsökningar som utredningen föreslår beräknas leda till minst lika stora utgiftsminskningar inom andra sektorer — i första hand inom socialförsäkringssystemet. De medför därför inte någon ökning av samhällets nettokostnader. Alla insatser för de arbetshandikappades sysselsättning finansieras genom en arbetsgivareavgift.

6.1 Inledning

I de tidigare kapitlen har vi från flera olika utgångspunkter diskuterat arbetsvårdens organisation och dess resursbehov. De olika förslagen skall nu föras samman till ett åtgärdsprogram och ett organisationsförslag. Planeringen för de arbetshandikappades sysselsättning är en viktig del av denna organisations uppgifter. En samlad bedömning av personalbehovet måste göras. Kostnaderna för personalökningar liksom övriga förslag skall beräknas och ställas mot alternativa kostnader för de arbetshandikappades sysselsättning och försörjning. I detta sammanhang måste också finansieringsfrågorna behandlas.

Förslagen om organisation och därav följande resursbehov kan inte utformas i detalj av utredningen. Omorganisationen och personalförändringarna har alltför stor omfattning för att detta skall vara möjligt inom utredningens ram. Det är heller inte ändamålsenligt att gå alltför långt in i diskussionen om organisatoriska detaljer, personalsammansättning etc., innan principbeslut föreligger i riksdagen. Ett omfattande utredningsarbete i olika organisationskommittéer återstår alltså innan organisationen kan preciseras i olika detaljer. Berörda personalorganisationer måste därvid ges inflytande.

6.2 Mål och organisation

Det förslag till organisation som sysselsättningsutredningen lägger fram har sin utgångspunkt i de övergripande målen. Utredningen har slagit fast att målet arbete åt alla också skall gälla för olika grupper med arbetshandikapp. Den nuvarande negativa utvecklingen av de arbetshandikappades möjligheter att få anställning på den reguljära arbetsmarknaden skall brytas och ambitionerna sättas högre så att också nya grupper får möjligheter till sysselsättning. Detta har kraftigt betonats i utredningens betänkande och också fastslagits vid riksdagsbehandlingen. För att det skall vara möjligt att uppnå målet krävs organisatoriska förändringar och resursförstärkningar som är direkt relaterade till detta mål.

Frågor som gäller de arbetshandikappades sysselsättning måste organisatoriskt och resursmässigt ses som ett sysselsättningspolitiskt problem. Det innebär inte att man kan undvara en individuell behandling av de arbetshandikappade. Det är utredningens uppfattning att större resurser måste ställas till förfogande för att göra det möjligt att ta ökade individuella hänsyn vid arbetsplacering. Detta är också ett genomgående tema i utredningens förslag. Men sådana individuella resurser är inte tillräckliga. Därutöver krävs att det finns politiskt förankrade planer som anger på vilket sätt de arbetshandikappade skall kunna beredas sysselsättning. Först då kan man förvänta sig genomgripande resultat.

Det måste också markeras att det kommer att krävas betydligt mer radikala ingrepp på arbetsmarknaden för att kunna klara de mål som uppsatts. Utan sådana ingrepp kommer målen att stanna vid allmänna fraser utan förankring i verkligheten.

6.2.1 *Planering av åtgärder för arbetshandikappade*

De arbetshandikappade är den sämst ställda gruppen på arbetsmarknaden och därför framträder behovet av planerade insatser för att garantera deras rätt till arbete mycket klart. En åtgärdsplanering som särskilt tar sikte på de arbetshandikappade bör därför ses som en mycket väsentlig del i den sysselsättningsplanering som utredningen har till uppgift att framlägga förslag om i sitt slutbetänkande. Hur åtgärderna för de arbetshandikappades sysselsättning skall inordnas i en sysselsättningsplanering — förankrad i riksdagen och samordnad med länsplaneringen — får avgöras i samband med utredningens slutbetänkande. Utredningen ser emellertid inte detta som något hinder för att redan nu systematisera planeringen av åtgärder för de arbetshandikappades sysselsättning.

Åtgärder för att förbättra de arbetshandikappades situation är ofta alternativa. Åtgärder för att förhindra utslagning är alternativ till senare rehabiliteringsinsatser. Tidiga rehabiliteringsinsatser av olika slag är alternativ till behov av större insatser i senare skede. Uteblivna arbetsvårdsinsatser leder till ökade behov av sjukskrivning eller förtidspensionering. Uteblivna sysselsättningsmöjligheter på den reguljära arbetsmarknaden har ofta som alternativ utbyggd skyddad sysselsättning i olika former. För att kunna lösa de arbetshandikappades sysselsättningsproblem är det därför nödvändigt att få en så fullständig överblick som

möjligt av behovet av åtgärder och de alternativa lösningar som kan förekomma. Det är därvid också viktigt att få belyst vilka mänskliga, sociala och ekonomiska konsekvenser som följer av olika alternativa lösningar. Detta skulle ge en grund för bedömning av vilka åtgärder som är lämpliga och vilka resurser som erfordras för att förverkliga olika handlingsalternativ. Detta skall alltså vara inriktningen på planeringsverksamheten.

Planeringen av insatser för de handikappade för utgå från att dessa i första hand skall ges förvärvsarbete i någon form. Erfarenheterna visar att detta mål kan uppnås först i ett längre tidsperspektiv. Kan förvärvsarbete inte ordnas, träder andra alternativ in, t. ex. förtidspensionering eller sjukskrivning. Bedömningen av behovet av insatser måste utgå från denna helhetssyn, dvs. att samhället under alla omständigheter har ett försörjningsansvar för de handikappade. Inriktningen måste vara att finna den ur olika synpunkter lämpligaste resursfördelningen. Såsom utredningen framförde redan i sitt inledande betänkande skall den enskildes intresse i sådana avvägningar alltid tillmätas avgörande vikt. Behovet av att ta med bedömningar av olika försörjningsalternativ i planeringsdiskussionen finns framför allt på riksplanet, där man måste ta ställning till de övergripande finansieringsfrågorna. Utredningen återkommer till avvägningen i resursfrågorna i avsnitt 6.4.

En åtgärdsplanering för arbetshandikappade innebär inte heller något radikalt nytt. I de flesta avseenden är det fråga om en systematisering och förstärkning av vad som kan anses normalt för en statlig budgetbehandling. Det finns fastlagda principer och rutiner för det statliga budgetarbetet med sådan generell giltighet att ett genomförande av utredningens intentioner ej bör medföra några planeringstekniska problem. Härtill kommer att förutsättningarna för mer systematiska förberedelser av erforderliga åtgärder på det arbetsmarknadspolitiska området har förbättrats genom den utbyggda verksamhetsplanering som sedan en tid håller på att introduceras inom arbetsmarknadsverket. Den modell som utvecklats härför innebär att varje arbetsförmedling för sitt område kvartalsvis gör en plan för erforderliga arbetsmarknadspolitiska insatser. Denna planering revideras och kompletteras månadsvis.

Den naturliga utgångspunkten är de arbetshandikappades efterfrågan på arbete. Denna efterfrågan kan uppskattas från uppgifter om antalet arbetshandikappade personer som är föremål för olika arbetsvårdande åtgärder och uppgifter från de handikappades egna organisationer. Man bör beakta att förbättrade sysselsättningsmöjligheter kommer att leda till att fler efterfrågar arbete. Planeringen, som av förklarliga skäl blir relativt summarisk, bör vidare innehålla en bedömning av i vilken utsträckning och i vilka former de kan få sina behov och önskemål tillgodosedda, t. ex. på den reguljära arbetsmarknaden eller i olika former av skyddat arbete. Planerna bör också ange vilka medel och resurser som skall användas för att uppnå målen.

Ett annat självklart underlag för planeringen för de arbetshandikappade är situationen på den reguljära arbetsmarknaden dvs. i företag och hos offentliga arbetsgivare. Genom arbetet i anpassningsgrupperna kan arbetsförmedlingen på ett naturligt sätt få kunskaper om förutsättning-

arna att anställa arbetshandikappade och underlag för att bedöma rekryteringsbehovet.

Förslaget till åtgärdsprogram behandlas av distriktsarbetsnämnderna, som med sin förankring hos arbetsmarknadens parter och hos kommunerna, skall medverka vid genomförandet av verksamheten. Underlaget för åtgärdsprogrammet i form av bl. a. verksamhetsstatistik har under de senaste åren reviderats och anpassats för att underlätta verksamhetsplaneringen. Detta gäller bl. a. uppgifter om gruppen arbetshandikappade, hur gruppen är sammansatt med hänsyn till handikappets art, arbetslöshetstid, kön, ålder etc. Förmedlingskontorens förslag till åtgärdsplanering skall sammanställas länsvis och slutligen tjäna som underlag för arbetsmarknadsstyrelsens petita. Sammanställningarna bör behandlas lokalt på kommunal nivå och i kontakt med arbetsmarknadens parter och de handikappades organisationer. När sedermera statsmakterna fastställt ramarna för arbetsmarknadspolitiken skall omvänt dessa gå ut till och fördelas mellan län och distrikt och där tjäna som utgångspunkt för kommande budgetårs verksamhetsplanering och åtgärdsprogram. Den från den lokala nivån uppbygda åtgärdsplaneringen har sålunda två huvudsakliga syften:

1) den utgör en del av det material som ligger till grund för politikernas beslut om resurser och

2) den skall vara vägledande för genomförande av de konkreta insatserna, dvs. visa hur resurserna bäst skall utnyttjas.

Planeringen för arbetshandikappade har emellertid också som en viktig uppgift att dra upp riktlinjer för behovet av anställningar av arbetshandikappade på olika sektorer av arbetsmarknaden. Dessa riktlinjer bör baseras på i första hand de arbetshandikappades behov och det förväntade rekryteringsbehovet hos olika arbetsgivare. Också andra önskemål bör emellertid kunna vägas in, t. ex. de arbetshandikappades yrkesinriktning i förhållande till de aktuella arbetsuppgifterna, ålderssammansättning bland de redan anställda osv. Sysselsättningsutredningen förutsätter att fastställandet av riktlinjer både på riks-, läns- och distriktsnivå kommer att föregås av omfattande diskussioner. Riktlinjerna skall ju sedan kunna användas som stödjepunkter vid de diskussioner som arbetsförmedlingen kan begära med företagen eller de ytterligare åtgärder som främjandelagstiftningen ålägger arbetsmarknadsverket att vidta och som refererats i kapitel 4.

En avgörande förutsättning för att insatserna skall bli effektiva är att planeringen ger underlag för politiska beslut på riksnivå om ambitionsnivåer och om resurser för att uppnå dessa. Underlaget härför måste emellertid tas fram på den lokala nivå där man har fortlöpande kontakt med de arbetshandikappade och har kunskap om åtgärdsbehovet. De berörda intressenterna måste ges möjlighet att aktivt medverka i planeringsarbetet. Därmed skapas de bästa förutsättningarna både för verklighetsanknytning i planeringen och ansvarskännande medverkan i förverkligandet av de politiska besluten som skall baseras på planeringen.

Det är nödvändigt att i planeringen arbeta med både kortsiktigt och mer långsiktigt perspektiv. I det kortsiktiga perspektivet handlar det om hur befintliga resurser bäst skall utnyttjas. I det mer långsiktiga skall

ställning tas till utvecklingen av resurserna. Det långsiktiga perspektivet ger också underlag för bedömning av de samhällsekonomiska konsekvenserna.

6.2.2 *Utredning, prövning och träning*

I kapitel 3 har vi behandlat den yrkesinriktade rehabiliteringen. Utgångspunkten för utredningen har varit proposition 1977/78: 30 om yrkesinriktad rehabilitering m. m. där det fastslagits att arbetsvårdsinstituten skall ha statligt huvudmannaskap. Utredningen föreslår att den yrkesinriktade rehabiliteringen skall bli en del av arbetsmarknadsverkets ansvar. De nuvarande arbetsvårdsinstituten i landstingskommunal och kommunal regi liksom vissa resurser av liknande karaktär inom arbetsmarknadsutbildningen — ALU-kurser, OT-kurser etc. — föreslås bli överförda till nya, självständiga arbetsmarknadsinstitut inom arbetsmarknadsverket. Även de psykologresurser som arbetsmarknadsverket nu köper från fristående psykologinstitut skall enligt utredningens förslag föras till instituten. Detta skapar förutsättningar för en organisation som från den enskilde arbetsvårdssökandes synpunkt är överblickbar och med klar ansvarsfördelning, samtidigt som målet att hjälpa den arbetshandikappade till ett arbete kan sättas i förgrunden för hela verksamheten.

Ett viktigt mål för den nya organisationen är att samordna all utredningsverksamhet och på så sätt möjliggöra samlade bedömningar av vilka grenar av verksamheten som i de olika fallen bör användas. Det innebär att man inte behöver skapa resurser vid institutionerna när det finns andra smidigare, effektivare och billigare alternativ att tillgå. Praktiken i ALU-kurser skall inte alltid behöva vara en del av en fullständig ALU-kurs, utan också t. ex. kunna kombineras med kortare yrkesorientering på arbetsförmedlingen, pryo skall inte behöva kombineras med fullständiga träningsprogram etc. De avvägningar när det gäller resursinsatser som i detta sammanhang behöver göras, kan naturligt ske i samband med diskussionerna omkring planeringen av åtgärder för arbetshandikappade.

Utredningen har tidigare betonat att det finns behov att stärka "enhetsansvaret" för den enskilde individen. Detta kan innebära att en viss tjänsteman eller en grupp tjänstemän på arbetsförmedlingen redan på ett tidigt stadium får ansvaret för den slutgiltiga arbetsplaceringen och får följa individen under hela den rehabiliteringskedja som kan bli aktuell, t. ex. prövning, träning och utbildning. Hur detta i detalj skall organiseras har sysselsättningsutredningen inte möjlighet att gå in på. Det bör bli en uppgift för interna organisationsutredningar inom arbetsmarknadsverket. Huvudansvaret för hela rehabiliteringsprocessen och i sista hand arbetsanskaffningen bör emellertid inte kunna föras över till andra personer och institutioner.

6.2.3 *Skyddat arbete och anställning med lönebidrag*

Administrationen liksom drivandet av vissa delar av skyddat arbete kommer enligt utredningens förslag att ligga direkt hos arbetsmarknads-

verket, nämligen de särskilda beredskapsarbetena. Här finns också ansvaret för planeringen av anställning med lönebidrag, som ersätter halvskyddat arbete och arkivarbete. Däremot skulle i den nya organisationen förvaltningen och driften av de skyddade verkstäderna i sin nya form ligga på särskilda regionala stiftelser, där arbetsmarknadsverket enligt propositionen skall få två adjungerade representanter i styrelserna. Det innebär i och för sig ett delat ansvar för bedrivandet av den skyddade verksamheten. Det bör emellertid betonas att det är en funktionell uppdelning av de olika formerna av skyddat arbete. Den industriellt inriktade produktionen kommer att ligga inom stiftelserna, medan skyddat arbete med inriktning på skogs-, vägarbeten etc., fortfarande ligger kvar inom arbetsmarknadsverket. Därtill kommer olika former av anställning med lönebidrag inom alla delar av arbetsmarknaden.

Ansvaret för bedömningen av behovet av skyddat arbete bör emellertid ligga odelat hos arbetsmarknadsverket. Arbetsmarknadsverket får till uppgift att från de nya stiftelserna beställa det antal platser som behövs med utgångspunkt från de arbetshandikappades behov. Arbetsmarknadsverket har då också att precisera kvalitativa krav på de platser som skall ställas till förfogande. Stiftelserna svarar för driften. Systemet skulle alltså likna det som finns när det gäller arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsverket gör beställningar av utbildning i särskilt anordnade kurser hos skolöverstyrelsen. Arbetsmarknadsstyrelsen har det övergripande planeringsansvaret för dels utbyggnaden av arbetsmarknadsutbildningen i särskilda kurser vid AMU-center, dels behovet av arbetsmarknadsutbildning som helhet. SÖ svarar för driften.

En viktig del i samarbetet med stiftelserna för skyddat arbete blir arbetsförmedlingens insatser för arbetsplaceringar av personer på den reguljära arbetsmarknaden. Vi har konstaterat att det måste finnas ett betydande antal arbetsförmedlare som direkt på de skyddade verkstäderna har ansvaret för denna utplacering. Vi har också angett behovet av sådana förmedlare.

Organisationskommittén bör ytterligare överväga formerna för samverkan mellan arbetsmarknadsverket och stiftelserna.

6.2.4 *Arbetsvården och arbetsförmedlingen*

I den organisation som tidigare skisserats får arbetsförmedlingarna och länsarbetsnämnderna en central roll för samordningen av hela arbetsvårdsverksamheten. Planeringsfunktionerna blir i den nya organisationen viktiga. Det gäller att bedöma behovet av olika former av utrednings- och rehabiliteringsinsatser, göra prioriteringar mellan dem, liksom att ge underlag för att ta fram platser med lönebidrag och bedöma behovet av skyddade verkstäder och särskilda beredskapsarbeten.

En viktig del i den nya arbetsvårdsorganisationen är anpassningsgrupperna. Ett ansvar för att bygga upp, initiera, utbilda anpassningsgrupper bör liksom nu ligga hos arbetsmarknadsverket. Medverkan i anpassningsgrupperna bör spridas på många arbetsförmedlare. En viktig uppgift inom arbetsförmedlingarna är att samordna bl. a. platsackvisitionen genom anpassningsgrupperna med de behov av arbetsplatser som kom-

mer fram hos de sökande i den utredande verksamheten. Kopplingen mellan platsförmedling och arbetsvård är en av de väsentligaste beståndsdelarna i organisationen. Denna fråga bör närmare studeras av arbetsmarknadsverket i samband med att resurserna förstärks på det sätt som sysselsättningsutredningen föreslår i 6.3.

Även om sysselsättningsutredningen föreslår betydande personalförstärkningar bl. a. för verksamheten med anpassningsgrupperna kommer personalen ändå inte att vara tillräcklig för att kunna klara hela denna verksamhet utan väsentliga prioriteringar av insatser. Förmedlingens representant måste främst ägna sig åt inplaceringar av arbetshandikappade. Detta innebär inte, som framhållits i kapitel 4, att det går att helt avskärma sig från insatserna för redan anställda. I vissa företag kan också situationen vara sådan att insatser för att få förändringar till stånd som förhindrar utslagning är från helhetens synpunkt de mest angelägna. En allmän regel bör då inte hindra att arbetsförmedlingen ibland koncentrerar sig på sådana insatser.

Det finns också vissa andra möjligheter att prioritera personalinsatserna från verket. Det är naturligt att insatsernas omfattning bedöms utifrån arbetsplatsens storlek, personalomsättning etc. Det är framförallt viktigt att resursinsatserna också avvägs med hänsyn till betydelsen av olika sektorer på arbetsmarknaden, t. ex. kommunal i förhållande till privat sektor. Det kan annars finnas risker för att det olika antalet anpassningsgrupper inom olika sektorer av arbetsmarknaden leder till en automatisk resursfördelning som inte motsvarar sektorernas betydelse.

Som tidigare framhållits bör uppdrag i anpassningsgrupper fördelas på flera tjänstemän och helst på dem som har erfarenhet av kvalificerat förmedlingsarbete. Det bör emellertid övervägas att på länsnivå organisera särskilda grupper av förmedlare som har stor erfarenhet av verksamheten med uppgift att göra koncentrerade insatser i vissa företag t. ex. för att starta grupper och se till att verksamhet kommer igång på avsett sätt så som skett i utredningens försöksverksamhet.

Främjandelagen blir ett av de viktiga instrumenten för att förverkliga de planer som görs för de arbetshandikappades sysselsättning. Självklart bör utgångspunkten också i fortsättningen vara ett frivilligt samarbete inom anpassningsgruppernas ram. Detta får emellertid som understrukits tidigare inte innebära att främjandelagstiftningen ej används när målen inte kan uppnås på annat sätt. Som vi framhållit i kapitel 4 och kapitel 5 bör främjandelagstiftningen kompletteras med olika riktlinjer för dess tillämpning. Dessa riktlinjer bör ha sin utgångspunkt i den åtgärdsplanering som skisserats.

Planeringen bör alltså innehålla riktlinjer för hur stor del av de arbetshandikappade som bör placeras inom stat, kommuner och landsting och inom olika delar av den privata sektorn. Dessa riktlinjer bör i sin tur kunna bilda utgångspunkt för tillämpningsföreskrifter när det gäller främjandelagstiftningen. Anmärkningsvärda avvikelser från dessa riktlinjer bör vara anledning till att t. ex. genom överläggningar åstadkomma förbättringar. Om detta inte lyckas bör lagens övriga möjligheter till åtgärder efterhand komma ifråga. Detsamma gäller planeringen av lönebidragen. Här har vi också utgått ifrån att det som en del i

åtgärdsplaneringen skall finnas angivelser om hur stort antal anställningar med lönebidrag som bör finnas inom olika sektorer.

Vi har tidigare föreslagit att försök skulle göras med att särskilda tjänstemän får följa upp främjandelagstiftningen. I något eller några av de försök som skall göras bör man pröva en viss anknytning av dessa tjänstemän till arbetsvårdsdelegationerna. Arbetsvårdsdelegationerna är också lämpliga forum för att diskutera verksamheten med de utanförstående rehabiliteringsinstitutionerna och att vara kontaktorgan med de olika handikapporganisationerna. När det gäller samordningen av insatserna, framför allt med den medicinska och sociala rehabiliteringen, anser utredningen att de rehabiliteringsgrupper som byggs upp vid försäkringskassorna bör kunna vara tillräckliga. Dessa organ bör när det gäller behandlingen av individuella fall inte dubbleras.

Vid en förstärkning av arbetsmarknadsverkets personalresurser på det sätt som utredningen i det följande föreslår finns det vissa skäl som talar för att några tjänstemän kan specialisera sig på de större handikappgruppernas särskilda behov. Uppgifterna skulle vara att stödja verksamheten på förmedlingarna med specialisthjälp. Dessa tjänstemän skulle alltså inte ta över den löpande verksamheten. En del sådana specialistfunktioner skulle naturligt kunna knytas till de nya arbetsmarknadsinstituten, framför allt när det gäller de handikappgrupper som berörs av OT-kurserna. För övrigt skulle funktionerna kunna knytas till länsarbetsnämnderna.

6.3 Resursbehov och kostnader

Helt avgörande för möjligheterna att uppnå de mål som satts upp för sysselsättning åt arbetshandikappade i stort liksom för de olika målen för delar av verksamheten är de resurser som kan sättas in. Enligt utredningens uppfattning är det inte längre frågan om marginella resursförstärkningar utan mycket väsentliga insatser måste till. Om inte sådana satsningar görs måste målen för verksamheten kraftigt revideras, med konsekvenserna att t. ex. vissa grupper av svårt handikappade kan komma att utestängas från sysselsättningsmöjligheterna på grund av bristande resurser. Reformen riskerar annars att stanna på papperet och samtidigt skapa nya svåra spänningar mellan förväntningar och resurser.

Det kommer alltså att krävas betydande ökningar inom anslagen till arbetsmarknadspolitiken. Det gäller t. ex. resurser för arbetsplaceringen och arbetsanpassningen, liksom för verksamheten i anpassningsgrupperna och utplacering från skyddad sysselsättning. Utredningen har på olika ställen i betänkandet gjort kalkyler för att få grepp om behoven för dessa verksamheter.

Genom ökade insatser inom arbetsvården kan man, som utredningen tidigare understrukit, göra stora besparingar inom andra delar av ekonomin, t. ex. socialförsäkringssystemet. Det är alltså inte frågan om att öka samhällets totala kostnader för de arbetshandikappade utan att skifta över resurer till åtgärder som från såväl sociala som ekonomiska syn-

Tabell 6: 1 AMS' kostnader för arbetsvården 1970/71—1976/77. Milj. kr.

	1970/71	74/75	75/76	76/77
Arbetsprövning och arbetsträning	20	33	33	42
Arbetshjälpmedel åt handikappade	15	16	20	30
Näringshjälp	9	7	8	8
Hemarbete	2	2	2	
Halvskyddad sysselsättning	7	66	96	126
Skyddad sysselsättning	62	123	133	155[a]
Särskilda beredskapsarbeten	288	671	771	991
Arkivarbete	158	395	557	703
Förvaltningskostnader	13	16	10	17
	574	1 329	1 630	2 072

[a] Inkl hemarbete.

Källa: AMS.

punkter är mer angelägna. Sysselsättningsutredningen har visat att den sysselsättningspolitik för arbetshandikappade som vi har skisserat bör vara synnerligen lönsam för samhällsekonomin. Utredningen skall återkomma till denna diskussion när visst material som belyser den nuvarande resursanvändningen har presenterats.

6.3.1 *Nuvarande resurser — utvecklingen under 1970-talet*

Utvecklingen av AMS' kostnader för arbetsvården under 1970-talet redovisas i tabell 6.1.

Utöver de här redovisade kostnaderna finns också betydande kostnader för arbetsmarknadsutbildning (AMU) för arbetshandikappade. Dessa kostnader liksom övriga kostnader för AMU finansieras redan delvis genom arbetsgivaravgifter.

Utvecklingen av landstingens och kommunernas nettokostnader för verkstäder för skyddat arbete inkl. hemarbete resp. prövning/träning har för 1970-talet redovisats i tabell 6.2.

De förvaltningskostnader som upptogs i redovisningen i tabell 6.1 inkluderar kostnaderna för de speciella personalresurser som har avsatts för

Tabell 6: 2 Landstingens och kommunernas nettokostnader för arbetsvård 1970—1976. Milj. kr.

	Skyddade verkstäder	Prövning/ träning	Totalt
1970	90	25[a]	115
1974	257	50[a]	306
1975	346	63	409
1976	456	77	533

[a] Uppskattade värden.

Källa: Landstings- och kommunförbunden.

Tabell 6: 3 Utvecklingen av kostnaderna för olika arbetsvårdsinsatser 1970—1976. Milj kr och procent av avgiftsunderlaget

År	Avg underlag[a]	Skyddad[b] verkstad		Särsk beredsk arb		Arkivarb		Personalkostn		Övrigt[c]		Totalt
		Kr	%	Kr	%	Kr	%	Kr	%	Kr	%	%
1970	80 500	152	0,19	288	0,36	158	0,20	28	0,03	78	0,10	0,88
1974	115 400	380	0,32	671	0,58	395	0,34	59	0,05	174	0,15	1,43
1975	136 300	479	0,35	771	0,57	557	0,41	68	0,05	221	0,16	1,54
1976	163 500	612	0,37	991	0,61	703	0,43	83	0,05	282	0,17	1,63

[a] För att kunna relatera kostnaderna till löne- och kostnadsutvecklingen har de angivits som % av avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifterna till sjukförsäkringen.
[b] Skyddade verkstäder inkl statliga + kommunala kostnader.
[c] Övrigt är prövning/träning (inkl statliga och kommunala kostnader), arbetshjälpmedel åt handikappade, näringshjälp, hemarbete och halvskyddad sysselsättning.

de nämnda åtgärderna. Kostnaderna är dock generella och något låga. Om man i stället räknar med de faktiska lönekostnaderna för de 400 tjänstemän som under 1970-talet direkt har arbetat med arbetsvården och samtidigt räknar med att ytterligare 20 % av den handläggande personalen vid arbetsförmedlingarna indirekt har arbetat med arbetsvården blir kostnaderna högre, se tabell 6.3. Samtliga tjänster har beräknats till en kostnad som motsvarar lönegrad F 8. Räkneexemplet innebär att ca 30 % av den handläggande personalen på arbetsförmedlingarna på heltid skulle arbeta med arbetshandikappade. Då har utgångspunkten varit att det också gäller arbete med en stor grupp arbetshandikappade som inte registreras som arbetsvårdssökande, liksom insatserna inom anpassningsgrupperna.

För att studera kostnadsutvecklingen för arbetsvården har en sammanställning av de olika kostnadsposterna gjorts i tabell 6.3. Både statliga och kommunala kostnader har medtagits. Personalkostnaderna inom arbetsförmedlingen har beräknats som ovan beskrivits.

Avgiftsunderlaget för sjukförsäkringsavgifter har använts som underlag för att räkna fram kostnaderna uttryckta i arbetsgivareavgifter för att därigenom bl. a. bygga in beaktande av kostnads- och löneutvecklingen.

Ökade resurser har alltså främst inriktats på verksäder för skyddat arbete, särskilda beredskapsarbeten och arkivarbeten. Arbetsförmedlingens personalresurser för arbetshandikappade har i detta perspektiv varit små och relativt konstanta. Den begränsade ökningen av personalinsatserna för arbetshandikappade som har skett skall ses mot bakgrund av den totalt sett mycket kraftiga ökningen av arbetsmarknadsverkets uppgifter. Trots att här har antagits att ca 30 % av personalen helt och hållet har handlagt ärenden som berör arbetshandikappade och trots att det genom den metod som använts också direkt tagits hänsyn till de personalförstärkningar som arbetsmarknadsverket fått blir kostnaderna till de personalresurser som satts in för arbetsvården små i jämförelse med andra arbetsvårdsinsatser. Personalkostnaderna har ökat med 0,015 av avgiftsunderlaget medan kostnaderna totalt har ökat med 0,75. Personalkostnaderna svarar alltså för 2 % av kostnadsökningarna.

6.3.2 *Behovet av personalförstärkningar i arbetsmarknadsverket*

Personalbehovet inom arbetsmarknadsverket bör i detta sammanhang bedömas i förhållande till de uppgifter som verket har när det gäller de arbetshandikappade och verksamheten i anpassningsgrupperna. Redan i kapitel 1 konstateras att det stora antalet anpassningsgrupper måste ses i förhållande till antalet anställda inom arbetsförmedlingen och att det inte är möjligt för anpassningsverksamheten att fungera med de nuvarande begränsade personalresurserna. I kapitel 3 diskuterade utredningen hur lång tid det är rimligt att en tjänsteman på arbetsförmedlingen ägnar sig åt att försöka skaffa fram lämpligt arbete åt en gravt handikappad; en timme, en dag, en vecka, en månad eller ett halvår. Arbetsförmedlingens resurser är synnerligen begränsade och den tid som kan avsättas ligger snarast inom ramen för timmar, i bästa fall någon dag. De förbättrade möjligheter till försörjning genom förtidspensionering och sjukförsäkring som kommit till stånd under 1970-talet liksom utbyggnaden av möjligheterna till sysselsättning i olika typer av skyddad verksamhet har inte motsvarats av en satsning på personal vid arbetsförmedlingen. Möjligheterna att förmedla arbetsplatser på den reguljära arbetsmarknaden har samtidigt försvårats. Det är då förklarligt att de alltmer personalkrävande insatser som behövs för en arbetsplacering på den reguljära arbetsmarknaden inte har kunnat komma till stånd. Som visats i föregående avsnitt och som redovisas i 6.4.2 Kostnader för förtidspensionering och långtidssjukskrivning, har detta lett till att samhällsekonomin som helhet har fått ta på sig mycket höga kostnader.

Arbetsförmedlingen har visserligen tillförts resurser under 1970-talet men de resursförstärkningar som skett måste ses i relation till den samtidigt mycket kraftiga ökningen av arbetsmarknadsverkets uppgifter och krav på insatser från andra grupper t. ex. kvinnor och ungdomar.

Den höjning av ambitionerna för de arbetshandikappades sysselsättning som utredningen i tidigare avsnitt har föreslagit förutsätter en mycket väsentlig förstärkning av arbetsmarknadsverkets personella resurser för denna grupp. Även om motiven för en ökning av arbetsmarknadsverkets personal, liksom för de övriga förbättringar som utredningen föreslog, i första hand är hänsynen till den enskilde individens och de handikappades grundläggande rättigheter, förtjänar det ändå framhållas att en sådan satsning också har mycket klara samhällsekonomiska och finansiella motiv. Som utredningen visat är de alternativ som står till buds mycket kostsamma från samhällets synpunkt. Satsning på ökade personalresurser inom arbetsmarknadsverket för de arbetshandikappade är antagligen en av de mest lönsamma investeringar som kan göras.

De personalökningar som utredningen föreslår i det följande skall alltså ses mot bakgrund av personalåtgången inom andra samhällsorgan för omsorg och rehabilitering av handikappade. Sett mot denna bakgrund framstår de personalökningar som föreslås här som ytterst måttliga. Som exempel kan bara nämnas en grupp av, i många fall, gravt handikappade där arbetsförmedlingen i vissa fall förutsätts göra insatser, nämligen de utvecklingsstörda. För omsorg och rehabilitering av denna grupp finns det i dag totalt sett 17 000 anställda personer. Andra exem-

pel på personalsituationen kunde hämtas från försäkringskassorna som fått vidgade arbetsuppgifter och snabbt expanderat under senare år, liksom den kommunala socialvården och sjukvården. Det förutsätts att arbetsförmedlingen har möjligheter att ställa upp och medverka till arbetsanskaffning i samarbete med alla dessa institutioner med mångdubbelt större personalresurser.

Utredningen har i tidigare avsnitt givit exempel på vilka behov som finns för olika funktioner till stöd för de arbetshandikappade inom arbetsmarknadsverket. Samtidigt har emellertid understrukits att det inte är möjligt att se dessa olika funktioner isolerade från varandra utan att det måste föras en sammanhållen diskussion om personalbehovet. Utredningen skall därför här först summera de olika kalkyler som förekommit tidigare i betänkandet. Sedan förs en diskussion om de samlade personalbehoven med utgångspunkt från dessa kalkyler.

6.3.2.1 Resurser för varje arbetsvårdssökande

En kalkyl i kapitel 3 visar att om man förutsätter att varje arbetsvårdssökande i genomsnitt skulle få tillgång till cirka 1 veckas arbetstid på arbetsförmedlingen så skulle det krävas cirka 2 000 arbetsvårdare/arbetsförmedlare för denna uppgift. Då har kalkylen endast utgått ifrån de registrerade arbetsvårdssökande. Utredningen har i andra sammanhang påpekat att en stor grupp av de övriga arbetssökande också har arbetshandikapp och att det har varit en medveten strävan under senare år att undvika registrering. Kalkylen skall ses mot bakgrund av att det för närvarande finns knappt 400 arbetsvårdstjänstemän inom arbetsmarknadsverket. För att uppnå den beräknade ambitionsnivån skulle det alltså krävas mer än 1 500 fler arbetsvårdstjänstemän/förmedlare.

6.3.2.2 Anpassningsgrupperna

Det finns för närvarande över 5 000 anpassningsgrupper. Eftersom det finns betydligt fler enheter med mer än 50 anställda, får det förutsättas att antalet anpassningsgrupper kommer att fortsätta att växa till åtminstone 6 à 7 000 under de närmaste åren. Om arbetsmarknadsverket skulle ägna i genomsnitt 2 dagar i månaden åt varje anpassningsgrupp skulle detta kräva 6 à 700 tjänstemän enbart för denna uppgift. Det bör då understrykas att 2 dagar per månad är en mycket låg genomsnittssiffra. Som visats i försöksverksamheten kräver de större enheterna att tjänstemännen engageras på åtminstone halvtid. Därtill kommer att det också måste finnas motsvarande tid för anpassningsverksamhet riktade mot mindre företag. Detta är nödvändigt bl. a. därför att vissa branscher helt domineras av sådana företag och att deras andelar av de anställda är mycket stor. Nästan 2 milj. arbetstagare finns på arbetsplatser med mindre än 50 anställda. För detta skulle krävas ytterligare något 100-tal arbetsförmedlare.

6.3.2.3 Arbetsförmedling för skyddade verkstäder

I avsnitten om skyddande verkstäder har utredningen föreslagit att man för att utplaceringar skall kunna komma till stånd avdelar särskilda arbetsförmedlingstjänstemän för uppgiften på samma sätt som skett vid AMU-center. Enligt den kalkyl som utredningen gjort skulle det krävas cirka 200 tjänstemän för dessa arbetsuppgifter i landet.

6.3.2.4 Personalbehovet på arbetsförmedlingarna

De grova kalkylerna som har refererats ovan har ändock inte utgått ifrån att man skulle åstadkomma idealförhållanden. En vecka avsatt i genomsnitt per arbetsvårdssökande på arbetsförmedlingarna eller två arbetsdagar per månad per anpassningsgrupp kan snarast sägas vara absoluta minimikrav för vad som kan behövas för att nå upp till de mål som utredningen uppställt. Förutsättningarna för att ändå kunna begränsa resursbehoven på sådant sätt är att man samtidigt skapar ett mycket starkt tryck på arbetsgivare och fackliga organisationer att hjälpa till på olika sätt att åstadkomma förbättringar. Det krävs t. ex., som utredningen förutsatt, en utbyggd åtgärdsplanering för arbetshandikappade kombinerad med riktlinjer för anställning och tillämpning av främjandelagstiftningen. Ju mindre tryck som allmänt sett kan skapas på arbetsmarknaden, ju mindre effektiv opinionsbildningen blir desto större blir kravet på att göra insatser i de individuella fallen och desto mer personal kommer att krävas.

Även med de mycket blygsamma anspråk som uppställts i kalkylen skulle de ändå summeras till ett behov av cirka 3 000 arbetsvårdare/arbetsförmedlare. Den nu tillgängliga personalen för motsvarande uppgifter kan möjligen uppgå till ca 800 personer. Antagandet är då att ca 10 % av arbetsförmedlingens personal utöver arbetsvårdarna också helt ägnar sig åt de arbetsvårdsregistrerade. I den tidigare beräkningen där ytterligare 20 % av personalen har bedömts syssla med arbetshandikappade har utgångspunkten varit att ett stort antal arbetshandikappade inte är registrerade som arbetsvårdssökande. Här har resursbehoven enbart kalkylerats från antalet arbetsvårdssökande. Det är därför inte någon överskattning. Personalökningsbehovet skulle alltså uppgå till sammanlagt ca 2 200.

Utredningen föreslår att 400 tjänster avseende insatser för arbetshandikappade tillföres arbetsförmedlingen varje budgetår under en femårsperiod. De ökade kostnaderna beräknas till cirka 30 miljoner kronor för vart och ett av budgetåren vilket motsvarar knappt 0,02 procent i arbetsgivareavgift per år. Sammanlagt skulle ökningen i slutet av femårsperioden alltså uppgå till 150 miljoner kronor vilket motsvarar 0.09 procentenheter av arbetsgivareavgiften. Detta innebär emellertid inte att den totala arbetsgivareavgiften skall behöva höjas. Tvärtom bör det ökade resursbehovet inom arbetsmarknadsverket mer än väl kompenseras av minskade behov av resurser på andra områden.

Med hänsyn till de uppdämda behoven av insatser vore det dock ytterst angeläget att man, om det är praktiskt möjligt, kunde göra något

större insatser under de första åren och sedan successivt genomföra de ytterligare förstärkningar som svarar mot utredningens bedömning av behovet av insatser.

Utredningen vill understryka att förslagen inte har tagit hänsyn till behovet av personal för övriga uppgifter som ligger på arbetsförmedlingen. Utredningen återkommer till dessa frågor i slutbetänkandet.

6.3.2.5 Personalbehovet på länsarbetsnämnderna

Det ökade personalbehovet är i allt väsentligt koncentrerat till arbetsförmedlingarna men viss förstärkning av länsarbetsnämnderna är också nödvändig. Vissa specialfunktioner finns det inte underlag för på arbetsförmedlingarna och dessa bör då kunna förläggas till länsarbetsnämnderna. Personalbehovet vid länsarbetsnämnderna ligger emellertid framförallt på det utredande och planerande området. Vi har förutsatt att viktiga delar av planeringen för handikappade skall åligga länsarbetsnämnderna. Kraven på denna planering gäller inte enbart de övergripande frågorna utan också mer speciell planering av behovet av skyddade verkstäder liksom den planering som måste kopplas till de nya arbetsmarknadsinstituten som har föreslagits i kapitel 3. Likaså förutsätts i hela diskussionen om utnyttjande av riktlinjer för anställning av arbetshandikappade i det reguljära arbetslivet och tillämpningen av främjandelagen att det finns utrednings- och planeringsresurser på länsarbetsnämnderna. Till en del kan ytterligare sådana planerings- och utredningsresurser vid länsarbetsnämnderna ses som en överföring från landstingen i samband med att landstingens arbetsvårdsverksamhet flyttas över till arbetsmarknadsverket och de nybildade stiftelserna. Det är naturligt att de direkt utredande och planerande funktionerna förs till länsarbetsnämnderna. Därutöver bör länsarbetsnämnderna i genomsnitt utökas med tre handläggande tjänster och tre biträden per länsarbetsnämnd. Det skulle innebära cirka 70 handläggare och 70 biträden för landet i sin helhet. Kostnaderna kan beräknas till ca 12 miljoner kronor.

Utredningen har tidigare framhållit att det på länsnivå bör finna tillgång till vissa specialister för större handikappgrupper. De kan som sagts i avsnitt 6.2 i viss utsträckning knytas till de nya arbetsmarknadsinstituten t ex när det gäller syn- och hörselskadade. Specialistfunktioner i övrigt kan gälla de socialmedicinska, psykiska, intellektuella och fysiska handikappgrupperna. Man kan beräkna ett samlat resursbehov om 5 à 6 handläggare med specialistfunktion inom varje län, alltså sammanlagt omkring 125 handläggare. Nödvändig biträdespersonal kan beräknas behöva uppgå till ca 60. Detta skulle i sin tur leda till ökade kostnader på knappt 16 miljoner kr per år. En sådan utbyggnad bör emellertid också kunna ske successivt med cirka en handläggare och biträdesresurser per år till länsarbetsnämnderna under en femårsperiod. Detta skulle innebära en årlig ökning med drygt 3 miljoner kronor till länsarbetsnämnderna för detta ändamål.

6.3.2.6 Personalbehovet inom arbetsmarknadsstyrelsen

I och med att arbetsmarknadsverket tillföres huvudmannaskapet för de nya arbetsmarknadsinstituten måste också personal för denna verksamhet finnas centralt på AMS. Utredningen räknar med att det krävs 5 handläggare för detta ändamål plus ca 3 biträdestjänster. De ytterligare uppgifter och de personalökningar som för övrigt föreslås för arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder torde också få följas upp med viss personalförstärkning vid arbetsmarknadsstyrelsen. Behovet ligger dels på den centrala åtgärdsplaneringen för arbetshandikappade, dels på de tidigare diskuterade behoven av specialister med konsultuppgifter. En tredje uppgift som har lagts centralt gäller aktiveringsgrupperna för de olika sektorerna av arbetsmarknaden som har föreslagits i kapitel 4. När det gäller planeringsfunktionerna räknar sysselsättningsutredningen med att det krävs ytterligare fem handläggartjänter med utredande och planerande funktioner som också skall kunna användas för tillämpningen av främjandelagstiftningen. Till detta kommer behov av biträdespersonal. För specialistfunktionerna behövs 10 tjänstemän plus ytterligare tre biträden och för aktiveringsgrupperna en tjänsteman för de statliga, en för de landstingskommunala, en för de kommunala aktiveringsgrupperna plus två för aktiveringsgrupperna på den privata sidan, sammanlagt fem stycken plus biträdespersonal. Sammanlagt skulle detta innebära 25 handläggare plus 10 biträden. Den sammanlagda kostnaden beräknas till drygt 3 miljoner kronor.

6.3.2.7 Det totala personalbehovet

Sammanlagt skulle alltså utredningens förslag till personalförstärkningar innebära att ytterligare drygt 2 000 tjänster tillfördes arbetsförmedlingen under en femårsperiod med vardera ca 400 under de fem budgetåren. Länsarbetsnämnderna skulle under samma period tillföras ca 325 tjänster och arbetsmarknadsstyrelsen centralt 35 tjänster. Sammanlagt skulle alltså personalförstärkningen uppgå till ca 2 400 tjänster till arbetsmarknadsverket. Under det första budgetåret skulle verket enligt de förslag som redovisats tidigare tillföras sammanlagt ca 600 tjänster plus de planerings- och utredningstjänster som finns på arbetsvårdsnämnderna. En stor del av utbyggnaden av länsarbetslämnderna och arbetsmarknadsstyrelsen centralt under första året är betingat av övertagandet av den yrkesinriktade rehabiliteringen från landsting och kommuner. Utredningen har här redovisat en över fem år jämn utbyggnad av personalökningen vid arbetsförmedlingen. Utifrån den bild av den aktuella situationen som tecknas i detta betänkande skulle det vara angeläget med en snabbare utbyggnad under de första åren. Om det vid en prövning visar sig praktiskt möjligt vill också utredningen förorda en sådan lösning. Successivt bör också erfarenhet vinnas som kan läggas till grund för ytterligare överväganden om den fortsatta utbyggnadstakten. Utredningen förutsätter att sådana omprövningar sker.

Det förslag till personalökningar som utredningen lagt har en klar inriktning på insatser som skall göras i verksamhetens yttersta förgre-

ningar i direkt kontakt med den arbetshandikappade. Det betyder också att personalen kommer att spridas över hela landet på olika arbetsförmedlingar.

De flesta arbetsförmedlingar är förhållandevis små enheter om man jämför dem t. ex. med kommunala förvaltningar eller försäkringskassor. Det finns för närvarande ca 230 förmedlingskontor i landet. Det innebär att det i genomsnitt per förmedlingskontor finns ca 18 tjänstemän.

Den årliga ökning som föreslås utgör i genomsnitt knappt 2 tjänster per kontor. Personalökningarna är alltså klart decentraliserade. Också en stor del av ökningarna vid länsarbetsnämnderna, när det gäller specialiserade tjänstemän på olika handikappgrupper, förutsätts arbete ute på fältet i mycket nära kontakt med arbetsförmedlingarna och de arbetshandikappade.

6.3.3 *Kostnadsberäkningar för utredningens övriga förslag*

6.3.3.1 Kapitel 3

Budgetåret 1976/77 uppgick bidrag för *företagsutbildning och praktikanställning*[1] till ca 2 milj kr. Utredningen förslår att grundbeloppet för utbildning i företag och praktikanställning höjs till 75 % av de totala lönekostnaderna med möjligheter att jämka bidraget till 100 % vid grava handikapp.

Genomsnittligt beräknas 75 % av total lönekostnad för en majoritet icke gravt handikappade och 100 % för en mindre grupp gravt handikappade uppgå till 4 000 kr per månad och person. Genomsnittlig kurstid/praktiktid beräknas uppgå till 4 månader. Under det första budgetåret antas 500 personer delta i företagsutbildning och praktikanställning. Kostnaden för dessa beräknas detta år uppgå till 8 milj kr. Ökning av kostnaderna uppgår till *6 milj. kr.*

I avsnittet om rehabilitering i företag redovisas erfarenheter från försök med *fadderverksamhet* i samband med försöksverksamhet med inplacering av arbetshandikappade. Med utgångspunkt från dessa erfarenheter föreslås att arbetsmarknadsstyrelsen får i uppdrag att på riksnivå bedriva försök med bidrag till handledare. Bidrag bör utgå med högst 5 000 kr per person och år.

Verksamheten kan väntas få en omfattning om högst 400 handledare under första budgetåret. Kostnaden för bidrag till dessa uppgår således till *2 milj kronor.*

Utifrån erfarenheter av *försöksverksamhet för ungdomar med arbetshandikapp* i Södertälje föreslår utredningen en utvidgad försöksverksamhet på ett antal orter i storstadsregioner. Försöksperioden bör ej understiga två år.

Kostnaderna för dessa utvidgningar uppgår till dels ca 200 000 kr per kommun för projektanslag, dels 1 milj. för utvärdering av försöken. Om vi utgår från fem försökskommuner skulle kostnaderna uppgå till *2 milj kronor.* För denna utvärdering bör det nybildade metodutvecklingsinsti-

[1] Se not avsnitt 3.4.4.

tutet svara. För övriga kostnader i sammanhanget svarar försökskommunerna dels i form av administrativa merkostnader, dels tillsammans med länsarbetsnämnderna, när det gäller lönekostnader för beredskapsarbetstillfällen.

Försöksverksamheten med bidrag till prövnings- och träningsresurser i företag bör pågå minst 2 år. Företagen skulle kompenseras för uppkomna merkostnader, t. ex. administrativa, läkar- och kuratorsinsatser etc. Kostnaderna för försöksverksamheten totalt beräknas uppgå till 1 milj. kr. per år, *sammanlagt 2 milj. kr.*

När det gäller kostnaderna för arbetsvårdsinstituten räknas det inte i propositionen med att förändringen av huvudmannaskapet och organisation leder till ökade kostnader. Utredningen har gjort samma antagande när det gäller de nya arbetsmarknadsinstituten. Frågan får närmare övervägas av den organisationskommitté som skall tillsättas. De totala nettokostnaderna för arbetsprövning/arbetsträning vid arbetsvårdsinstituten var 1976 115 milj kr fördelat med 77 milj kr på kommuner och landsting och 38 milj kr på staten.

Nettokostnaderna för arbetsvårdsinstituten avser driftkostnader och utbildningsbidrag. Antalet platser 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 arbetsvårdsinstitutens verksamhet uppgått till ca 103 milj kr varav statsbidrag utgått med ca 33 milj. kr.

Kostnaderna för psykologiska konsulter vid arbetsförmedlingarna uppgick budgetåret 1976/77 till *24 milj kr, varav 1 milj kr för metodutvecklingsarbete.* Vissa kostnader i samband med främst ALU och OT-kurser belastar anslaget för arbetsmarknadsutbildning. Sammanlagt beräknas dessa kostnader till 9 milj. kr.

Utredningen räknar alltså inte med några reella kostnadsökningar när det gäller arbetsmarknadsinstituten. Kostnaderna överförs emellertid från kommuner till stat och skall finansieras av staten. Samtidigt skall anslag överföras från SÖ till AMS (sammanlagt ca 90 milj. kr.).

Utredningen har gjort vissa kalkyler över behovet av ytterligare tjänster och andra kostnader vid det föreslagna *institutet för forskning och metodutveckling.* Utredningen avstår dock från att göra någon detaljerad presentation av detta material. Kostnadsökning kan dock uppskattas till *ca 4 milj. kr.* Det bör då beaktas att antalet fasta tjänster vid STAK och i synnerhet PTI är ytterst begränsat i utgångsläget.

Kostnader för ALU-kurser uppgick 1976/77 till 22 milj. kr för SÖ och 20 milj kr för AMS. OT-kursen kostade 65 milj kr för SÖ och 16 milj kr för AMS.

6.3.3.2 Kapitel 4

Utredningen föreslår att försök görs med att förstärka fyra länsarbetsnämnder med vardera två tjänstemän för att speciellt arbeta med främjandelagens tillämpning och att man i detta försök prövar olika organisatoriska förutsättningar. Kostnaderna för försöket kan beräknas till

cirka *1 milj. kr.* per år. Försöket bör enligt sysselsättningsutredningens uppfattning kunna starta redan från den 1 juli 1978 för att därmed kunna ge visst underlag för hur verksamheten skall organiseras i samband med de större organisatoriska förändringar som måste äga rum 1980. Det föreslagna beloppet bör också kunna täcka kostnaderna för utvärderingen.

Utredningen föreslår att de nuvarande bidragen till tekniska hjälpmedel och särskilda anordningar på arbetsplatsen höjs till 50.000 kronor för enskilt hjälpmedel respektive varje person. Förbättringen av högstbeloppen bör också kunna leda till en ökning av användandet av dessa hjälpmedel. I AMS petita från 1978/79 föreslås också vissa förbättringar av högstbeloppen på nuvarande 20.000 kronor till 30.000 kronor när det gäller särskilda anordningar på arbetsplatsen och Arbetsmarknadsstyrelsen beräknar att för budgetåret 1978/79 skall bidrag till särskilda anordningar på arbetsplatserna utgå i 1 200 fall och för speciella arbetstekniska hjälpmedel i 1 400 fall. Sysselsättningsutredningen räknar med att de förbättrade bidragsmöjligheter som föreslås i kombination med utökningen av verksamheten med placering av handikappade personer på den reguljära arbetsmarknaden överhuvudtaget kommer att leda till en ökning av användningen av dessa resurser. Utredningen räknar med en 25-procentig ökning under det första budgetår som de nya reglerna är gällande. För budgetåret 1978/79 har AMS beräknat medelsbehovet till cirka 21 milj kr. Sysselsättningsutredningen beräknar för sin del medelsbehovet till 27 milj. kr., alltså en ökning med *cirka 6 milj. kr.*

Sysselsättningsutredningen föreslår också försöksverksamhet med kollektivt förberedande åtgärder på arbetsplatser för vissa specifika, vanligen förekommande typer av arbetshandikapp.

Utredningen har föreslagit att försöksverksamheten skall ske i två län och där man skall kunna använda 1 milj kr vardera. Kostnaderna kan alltså beräknas till *2 milj kr.*

Utredningens förslag om förbättrade bidrag till *arbetsbiträde* kommer också att leda till ökade kostnader dels genom de förbättrade bidragsmöjligheterna dels genom den ökning av volymen som är en effekt av denna plus den i övrigt ökade aktiviteten när det gäller inplacering av arbetshandikappade. AMS beräknar för budgetåret 1978/79 att antalet bidrag till arbetsbiträde skall öka till cirka 550. Sysselsättningsutredningen beräknar att förbättringen av bidragsmöjligheterna leder till att bidragen för arbetsbiträde i genomsnitt kommer att uppgå till 15 000 kr. per biträde och att man samtidigt får en ökning av antalet arbetsbiträden till i det närmaste 1 000 personer. Det innebär en ökning av medelsbehovet med cirka 6 milj. kr.

6.3.3.3 Kapitel 5

I kapitel 5 har uttalats att en rimlig målsättning är att under den närmaste femårsperioden försöka åstadkomma tillväxt av anställningar med lönebidrag med 25 % per år. Denna tillväxt skulle bl. a. kunna minska tillflödet till förtidspensioneringen i betydande utsträckning. Kostnaderna för en 25 % utbyggnad per år är beroende av inom vilka sektorer som

Tabell 6: 4 Kostnader för en 25-procentig årlig utbyggnad av lönebidragen

År	Antal platser	Ökning antal platser	Kostnaden milj. kr.	Kostnad ökning milj. kr.
0	25 000		830	
1	31 000	6 000	1 030	+200
2	39 000	8 000	1 280	+250
3	49 000	10 000	1 540	+260
4	61 000	12 000	1 870	+330
5	76 000	15 000	2 460	+590

de nämnda anställningarna kommer att skapas. Den föreslagna planeringen för arbetshandikappade kommer att ligga till grund för hur en fördelning mellan olika sektorer skall göras. I föreliggande beräkningar har antagits att 70 % av de tillskapade platserna kommer att finnas hos enskilda arbetsgivare, statliga affärsdrivande verk och kommuner. Resterande 30 % skulle då finnas vid statliga myndigheter samt allmännyttiga organisationer. Vidare har antagits att av de platser som går till enskilda arbetsgivare, kommuner och affärsdrivande verk är 60 % inplaceringar av arbetshandikappade och 40 % överföringar av redan anställda till anställning med lönebidrag.

De kostnader som f. n. finns för ca 10.000 halvskyddade platser och 15.000 arkivarbetsplatser förutsätts finnas kvar även efter en utbyggnad. Genomsnittskostnaderna per nyskapad plats hos enskilda arbetsgivare kommer dock att bli högre än den nuvarande genomsnittliga kostnaden per arbetsplats eftersom det förutsätts att bidrag om 90 % kommer att användas i större utsträckning.

Kostnaderna för en 25 % utbyggnad av anställning med lönebidrag i 1976 års priser redovisas i tabell 6.4.

Rent formellt blir bruttoutgiften för dessa bidrag vid en 25 % utbyggnad under en femårsperiod ca 1 630 milj. kr. Detta skulle enligt utredningens kalkyler (se kapitel 2) emellertid motsvaras av en minst lika stor minskning av andra kostnader. Om man i endast cirka ett fall av tre t. ex. lyckas undvika en förtidspensionering genom anställning med lönebidrag är utbyggnaden helt självfinansierande.

6.3.4 *Sammanlagda kostnader för utredningens förslag*

De förslag som utredningen har lagt för utbyggnad av stödet för de arbetshandikappade i olika former innebär alltså enligt utredningens bedömningar totalt sett inte ökade kostnader för den offentliga ekonomin inklusive socialförsäkringssystemet. Tvärtom kan förslagen på någon sikt innebära minskade utgifter. Utredningens förslag innebär i stället en överflyttning av kostnader från i första hand socialförsäkringssystemet till förbyggande åtgärder för att skaffa arbete åt arbetshandikappade. Kostnader och intäkter kan heller inte ses enbart för ett budgetår. Man måste ha något längre tidsperspektiv för att fullt ut kunna ta hänsyn till de minskade utgifter som blir en följd av de ökade satsningarna på förebyggnade åtgärder. När utredningen därför talar om finansieringsbeho-

Tabell 6: 5 Kostnader för utredningens förslag under första budgetåret.

Förslag	Kostnadsökning Milj kr		avgifts % av underlaget
Företagsutbildning och praktikanställning	6		
"Fadderverksamhet"	2		
Försök med handikappade ungdomar	2		
Försök med stöd till prövning/träning i företag	1		
Metodutvecklingsinstitut	4	30	0,02
Försök med aktivering av främjandelagen	1		
Arbetstekniska hjälpmedel/särskilda anordningar på arbetsplatsen	6		
Kollektivt förberedande åtgärder	2		
Bidrag till arbetsbiträde	6		
Lönebidrag	200		0,12
Personalökningar	48		0,03
Summa	278		0,17

vet för de förslag som har gjorts är det fråga om att redovisa behovet av resurser för arbetsmarknadspolitiken. En sådan redovisning av resursbehovet är nödvändig. Det innebär emellertid inte att förslagen leder till ökade nettokostnader.

I tabell 6.5 redovisas kostnader för utredningens förslag under det första budgetåret. Därefter görs också beräkningar av årskostnaderna vid full utbyggnad efter en femårsperiod. Det bör observeras att i personalkostnaderna ingår inte påslag för allmänna omkostnader vilka utgör ca 8 %.

Årskostnaderna vid full utbyggnad efter 5 år skulle uppgå till 184 milj. kr. för personalförstärkningar och till 1 630 milj. kr. för lönebidragen. Övriga förslag uppskattas kosta 40 milj. kr. sammanlagt alltså 1 854 milj. kr vilket svarar mot 1,1 % av avgiftsunderlaget.

6.4 Finansiering

6.4.1 *Proposition 1977/78:30*

Finansieringsfrågorna diskuteras i proposition 1977/78: 30 om skyddat arbete och yrkesinriktad rehabilitering m. m. När det gäller finansieringen av verkstäder för skyddat arbete sägs om utredningens förslag om att finansiera verksamheten genom en särskild arbetsgivareavgift att det f. n. pågår flera utredningar inom områden som idag finansieras med arbetsgivareavgifter. Med hänvisning till detta säger departementschefen om valet av finansieringsmetod att detta bör "prövas i ett mer övergripande sammanhang". "Eftersom kostnaden för skyddad sysselsättning från samhällets sida kan ses som ett alternativ till olika former av arbetslöshetsunderstöd och arbetsmarknadspolitiska insatser av skilda slag avser jag att senare återkomma med ett förslag om finansiering av den skyddade verksamheten."

När det gäller den yrkesinriktade rehabiliteringen säger departements-

Tabell 6: 6 Antal avslutade sjukpenningsfall 1970—1976 som omfattar minst 60 dagar, antal dagar samt utbetald sjukpenning i dessa fall.[a]

År	Uppgifter i avslutade fall om minst 60 dagar			
	Antal fall, 1 000-tal	Antal dagar, 1 000-tal	Utbetald sjukpenning, milj kr	
1970	277,9	51 118	1 415	Ej skattepliktig
1973	263,7	50 629	1 682	sjukpenning
1974	277,6	51 357	3 388	Skattepliktig
1975	293,0	52 900	3 969	sjukpenning
1976	310,5	59 293	5 272	

[a] Uppgifterna är baserade på ett urval av försäkrade men är uppräknade till att avse samtliga försäkrade. OBS! Sjukpenningen ökade år 1974 och blev samtidigt skattepliktig.
Källa: Riksförsäkringsverket.

chefen: "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."

6.4.2 *Kostnader för förtidspensionering och långtidssjukskrivning*

Sjuk-, folkpensions- och tilläggspensionsförsäkringarna finansieras f. n. genom arbetsgivaravgifter. Någon uppdelning av avgiften mellan lång- och korttidssjukdom resp. ålders- och förtidspension finns inte. Riksförsäkringsverket har tagit fram uppgifter om kostnadsutvecklingen under 1970-talet för långtidssjukfall och förtidspensionering. Tabell 6.6 och 6.7 visar kostnaderna för långtidssjukskrivning respektive förtidspensionering.

För att finansiera förtidspensionering och långtidssjukskrivning tas i princip avgifter ut som täcker de kostnader som uppstår. Avgifterna baseras på prognoser.

Kostnaderna för sjukpenning till långtidssjukskrivning resp. förtidspensionering har ställts i relation till det avgiftsunderlag som gällt för resp. år för utdebitering av arbetsgivaravgifter i tabell 6.8. Folkpensionen finansieras sedan år 1974 genom arbetsgivaravgifter. Det avgiftsunderlag som avgiften räknas på är samma som för sjukförsäkringen. Vid studier av hur stor andel av arbetsgivaravgiften som har gått till förtids-

Tabell 6: 7 Kostnadsutvecklingen för förtidspensioneringen under 1970—1976

År	Antal	Årsbelopp, milj kr		
		Folkpension	ATP	Totalt
1970	187 885	1 098	311	1 409
1974	278 117	2 280	1 315	3 595
1975	288 884	2 799	1 694	4 493
1976	296 646	3 145	2 073	5 218

Källa: Riksförsäkringsverket.

Tabell 6: 8 Kostnadsutveckling för förtidspensionering och långtidssjukskrivning uttryckt i arbetsgivareavgifter. Milj kr och procent av avgiftsunderlaget

År	Avgiftsunderlag för folkpension/ sjukförsäkring Mkr	Sjukpenning till långtidssjukfall		Förtidspensionering				
				Folkpension		ATP		
		Mkr	%	Mkr	%	Avgiftsunderlag	Mkr	%
1970	80 500	1 415	1,75	1 098	1,36	62 800	311	0,50
1974	115 400	3 388	2,94	2 280	1,98	90 100	1 315	1,46
1975	136 300	3 969	2,91	2 799	2,05	108 700	1 694	1,56
1976	163 500	5 272	3,22	3 145	1,92	124 400	2 073	1,67

pensioner har för 1970 avgiftsunderlaget för sjukförsäkringen använts. ATP räknas på ett annat avgiftsunderlag som är något lägre.

6.4.3 *Olika finansieringsalternativ*

Utredningen har tidigare understrukit att de finansiella och ekonomiska sambanden måste markeras. Det framtida finansieringssystemet för arbetsvårdsverksamheten bör ha som utgångspunkt att man kan göra rationella val mellan olika handlingsalternativ utan hänsyn till att det finns olika finansieringsförutsättningar. Systemet bör samtidigt ha ett pedagogiskt syfte. De olika sambanden mellan ökade kostnader för förebyggande åtgärder och minskade kostnader i andra led bör markeras som utgångspunkt för den politiska debatten. De ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ skall helst kunna avläsas i det enskilda företaget eller förvaltning. Detta skulle kunna innebära att alternativkostnaderna till arbetsvårdsinsatser och ökade sysselsättningsmöjligheter på den reguljära arbetsmarknaden — främst förtidspensionering, långtidssjukskrivning och kanske också arbetslöshetsersättning — och arbetsvårdsinsatserna fick gemensamma finansieringskällor.

Riksdagens revisorer har i sin granskning av arbetsmarknadspolitiken varit inne på tankegångar som innebär att man skulle sammanbinda kostnaderna för förtidspensionering med de arbetsmarknadspolitiska kostnaderna. Riksdagsrevisorerna skriver: ”Kostnaderna för den arbetsmarknadsmässigt betingade förtidspensioneringen ingår ej i redovisningen av kostnaderna för de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Riksförsäkringsverket framhåller som sin uppfattning att arbetsmarknadssidan bör vidkännas de pensionskostnader som främst beror på bristande möjligheter att få arbete.” ”Kostnaderna för den arbetsmarknadsmässigt betingade förtidspensioneringen bör särredovisas i fortsättningen. Denna redovisning bör göras regionalt. För att en beräkning av dessa kostnader skall bli möjlig måste de förtidspensionerade delas upp på de båda kategorier som omfattas av pensioneringen, nämligen pensionerade huvudsakligen av arbetsmarknadsskäl och pensionerade av medicinska skäl. Kostnadsutvecklingen för såväl de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som för den allmänna försäkringen skulle härigenom klarare kunna följas.”

Sysselsättningsutredningen har tidigare visat att det inte är möjligt att

särskilja de arbetsmarknadspolitiskt betingat förtidspensionerade från övriga "medicinskt" förtidspensionerade. Några sådana klara gränser finns i praktiken inte. Däremot förefaller det rimligt att på något sätt göra en bindning mellan kostnaderna inom socialförsäkringssystemet som är en följd av att arbetsmarknaden inte tar emot personer med olika typer av arbetshandikapp och kostnaderna för arbetsvården. Det förutsätter emellertid att det inte endast är frågan om en teknisk, statistisk redovisning utan att också resurserna i verkligheten kan användas på ett alternativt sätt. Man bör alltså från början, som tidigare redovisats, i en övergripande planering, kunna diskutera hur resurserna skall användas och då också ta hänsyn till långsiktiga effekter. Ökade insatser inom arbetsvården när det gäller arbetsplacering av arbetshandikappade leder otvivelaktigt till minskade kostnader för socialförsäkringssystemet. Eftersom man inom arbetsvården f. n. har en hård budgetprövning av sina resursanspråk, medan man å andra sidan i efterhand taxerar ut vad som behövs för att täcka förtidspensionering, långtidssjukskrivning etc., finns det f. n. ingen balans i systemet.

6.4.4 *Nytt finansieringssystem för arbetsvården*

Ett nytt finansieringssystem för arbetsvården syftar till att åstadkomma rationella val mellan olika handlingsalternativ utan att behöva ta hänsyn till olika finansieringskällor. Handlingsalternativen är i huvudsak arbetsvårdsinsatser — därmed ökade sysselsättningsmöjligheter på den reguljära arbetsmarknaden — eller långtidssjukskrivning och förtidspensionering. De som fattar beslut såväl i regering och riksdag, som på lokal nivå bör göras väl medvetna om sambanden mellan ökade arbetsvårdsinsatser och minskad förtidspensionering resp. långtidssjukskrivning. Även arbetsgivare måste uppmärksammas på att produktionen bär kostnaden för både arbetsvård och förtidspension resp. långtidssjukskrivning. Det är viktigt att stimulera företagen att i ökad omfattning sysselsätta arbetshandikappade. Detta bör bl. a. ske genom att arbetsvården/staten kan lämna bidrag i olika former till arbetsgivare som sysselsätter arbetshandikappade.

Det huvudsakliga resursbehovet i utredningens förslag finns i ökningen av antalet lönebidrag. Dessa lönebidrag skall också betalas direkt tillbaka till arbetsgivaren. Det är också rimligt att dessa finansieras av en arbetsgivaravgift. En direkt koppling av bidrag och finansiering behövs också för att för den stora allmänheten och för de fackliga företrädarna motivera det ökade antalet, och de mer generösa, bidragen till arbetsgivarna.

Sysselsättningsutredningen finner mot bakgrund av vad som ovan framförts det naturligt att föreslå att alla de insatser som görs för att hjälpa de arbetshandikappade till sysselsättning finansieras av en gemensam arbetsgivaravgift. En sådan arbetsgivaravgift skulle under det första budgetåret behöva uppgå till ca 1,75 % (räknat i 1976 års kostnadsläge och avgiftsunderlag). Avgiften skulle därefter successivt behöva höjas för att finansiera i första hand utbyggnaden av lönebidragen men också arbetsmarknadsverkets ökade personalkostnader. Samtidigt skulle

emellertid behovet av uttag av andra arbetsgivaravgifter minska i förhållande till vad som annars skulle behövas, — t. o. m. i större grad. Totalt sett skulle alltså inte förslagen leda till ökade arbetsgivaravgifter. Behovet av avgifter skulle tvärtom kunna reduceras.

I den nya arbetsgivaravgiften för arbetsvården skulle då också ingå landstingens och kommunernas hitillsvarande kostnader för arbetsvården. I proposition om OSA och YR har det förutsatts att övertagandet av kostnaderna för landsting och kommuner skall ingå i de förhandlingar som förs om kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna.

Som genomgående kraftigt understrukits i betänkandet är det emellertid inte frågan om att öka samhällets totala kostnader för de arbetshandikappade. Utredningen har därför bedömt det som mycket viktigt att försöka få till stånd en samordning av finansieringen av arbetsvården med sjukförsäkring och förtidspensionering. En sådan samordning skulle kunna åstadkommas på flera olika sätt. Utredningen har också diskuterat olika tekniska lösningar. Mot bakgrunden av att syftet med en sådan samordning av de olika avgifterna i första hand är pedagogiskt och att en given utgångspunkt har varit att förtidspensionering och sjukförsäkring liksom för närvarande måste få resurser för att finansiera de faktiska kostnaderna, finns emellertid mycket litet att vinna genom att göra en teknisk samordning av avgifterna. En sådan direkt teknisk samordning skulle tvärtom kunna leda till en diskussion om tekniken som lätt kunde undanskymma det grundläggande syftet med samordningen.

Sysselsättningsutredningen föreslår inte heller någon sådan formell samordning av arbetsgivaravgiften för hela arbetsvården med avgifterna för långtidssjukskrivning och förtidspensionering. Utredningen föreslår istället att riksförsäkringsverket får till uppgift att i samband med budgetarbetet redovisa kostnadsutvecklingen för långtidssjukskrivningen och förtidspensionering separat och att också göra prognoser för utvecklingen av dessa kostnader. En sådan särredovisning av kostnadsutvecklingen gör det möjligt för regering och riksdag att vid sin bedömning av behovet av resurser till den förebyggande verksamheten göra en bedömning av behovet av arbetsgivaravgifter som en helhet. Enligt sysselsättningsutredningens uppfattning bör en sådan konstruktion vara tillräcklig för att uppnå det syftet som utredningen haft. Som framgått tidigare uppgick arbetsgivaravgifterna för förtidspensionering och långtidssjukskrivning 1976 till 6,81 %.

Bilaga. Tilläggsdirektiv till sysselsättningsutredningen (A 1974: 02)

Departementschefen, statsrådet Ahlmark, anför.

År 1974 tillkallade arbetsmarknadsministern sakkunniga för att utreda frågan om den långsiktiga sysselsättningspolitiken. De sakkunniga antog namnet sysselsättningsutredningen (A 1974: 02).

Sysselsättningsutredningen har i betänkandet (SOU 1975: 90) Arbete åt alla bl. a. tagit upp vissa principiella frågor beträffande anpassning av arbetstillfällena till arbetskraftens förutsättningar och krav samt diskuterat behovet av särskilt stöd för svårplacerade grupper. Utredningen lade fram förslag till nytt system för statsbidragsgivningen till halvskyddad sysselsättning, men gjorde i övrigt inte någon detaljerad genomgång av de olika sysselsättningspolitiska medlen för arbetshandikappade. Utredningen ansåg att halvskyddad sysselsättning borde finnas också inom den statliga sektorn. Bl. a. mot denna bakgrund har regeringen sedermera beviljat sysselsättningsutredningen särskilda medel för viss försöksverksamhet i detta syfte. På grundval av sysselsättningsutredningens betänkande förelades riksdagen i prop 1975/76: 211 förslag till samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik. Riksdagen fattade i denna del beslut i huvudsaklig överensstämmelse med propositionen (Au 1976/77: 7, rskr 1976/77: 79). Sysselsättningsutredningen beräknas i ett särskilt betänkande vid årsskiftet 1977/1978 komma att behandla övriga former av yrkesinriktad rehabilitering och sysselsättningsskapande åtgärder för arbetshandikappade. Mot denna bakgrund och med hänsyn till betydelsen av den pågående försöksverksamheten som utredningen bedriver anser jag det lämpligt att sysselsättningsutredningen får i uppdrag att också behandla frågan om arkivarbetets framtida utformning och inriktning.

Arkivarbetets utveckling

Arkivarbetet tillkom år 1934 som arbetslöshetshjälp för kontorister m. fl. som inte kunde placeras i de reservarbeten eller allmänna arbeten som numera är ersatta av beredskapsarbeten. Arkivarbetena blev en speciell form av reservarbete och omfattade gallrings- och registreringsuppgifter av skilda slag i arkiv och bibliotek hos ämbetsverk och institutioner. Anknytningen till reservarbete innebar att sådana arbetsuppgifter skulle väljas som inte var aktuella för omedelbart utförande och att lö-

nen inte fick överstiga den lägsta grovarbetarlönen på orten. Under de första åren sysselsattes i medeltal 200—300 personer i arkivarbete. Efter hand visade det sig olämpligt med en lön som schablonmässigt anpassades till grovarbetarlönen. En särskild arkivarbetslön infördes därför.

Fram till år 1943 användes arkivarbete uteslutande för arbetslösa svenska medborgare, men under 1940-talet då baltiska flyktingar i större antal kom till Sverige fick också dessa möjlighet till arkivarbete.

Arbetsmarknadsstyrelsen lät i början av 1950-talet utreda frågor rörande arkivarbetet. På grundval av utredningen föreslog styrelsen bl. a. att arkivarbete skulle differentieras på en arbetslöshetslinje och en arbetsvårdslinje. Förslagen föranledde emellertid inga åtgärder från statsmakternas sida.

År 1960 beslöt arbetsmarknadsstyrelsen att på nytt utreda arkivarbetsfrågan. Styrelsens förslag med anledning av utredningen ledde till att 1962 års riksdag medgav att en individuell differentiering av arkivarbetslönerna fick införas på försök. Sådan individuell lönesättning skulle bestämmas av en särskild lönedelegation inom arbetsmarknadsstyrelsen. Med stöd av riksdagens medgivande införde lönedelegationen ett nytt lönesystem omfattande tio lönegrupper som motsvarade löneklasserna 3—13 på den dåvarande A-löneplanen. År 1966 byggdes löneskalan ut till motsvarande A 21.

År 1968 tillsattes inom dåvarande inrikesdepartementet en särskild arbetsgrupp för att se över arkivarbetet. Översynen redovisades i en promemoria (Stencil In 1968: 3) vari bl. a. framhölls det angelägna i att åtgärder vidtogs för att föra över vissa av de i arkivarbete sysselsatta till en fastare anställningsform.

Arbetsgruppens förslag resulterade bl. a. i införandet av personliga tjänster samt enhetliga regler för semester och löneavdrag vid sjukdom.

År 1971 gjordes en ny översyn av arkivarbetet. Resultat av översynen redovisades i departementspromemorian (Ds In 1971: 15). Beredskapsarbete inom kontor och förvaltning. I promemorian föreslogs bl. a. att den större delen av arkivarbetet skulle omvandlas till särskilt beredskapsarbete inom kontor och förvaltning och ges karaktär av skyddat arbete. En ny finansieringsform för verksamheten föreslogs som innebar att statsbidrag skulle utgå med 2/3 av de skäliga lönekostnaderna. För återstoden skulle den lokala arbetsgivaren svara.

Promemorian har inte föranlett något förslag till riksdagen. Det har ansetts att förslagen i promemorian borde behandlas i anslutning till ett ställningstagande i frågan om organisation och huvudmannaskap för den skyddade sysselsättningen. Den senare frågan, som utretts i två omgångar under 1970-talet (SOU 1972: 54 och SOU 1975: 82), bereds f. n. inom regeringens kansli. I detta sammanhang är kontorsarbetscentralerna aktuella. Vid dessa sysselsätts f. n. ca 1 600 personer. Kontorsarbetscentralerna, vilka ingår som en del i arkivarbetsverksamheten, drivs i arbetsmarknadsverkets regi med länsarbetsnämnderna som huvudmän. Vid dessa arbetsplatser utfördes tidigare mer traditionella arkivarbetsuppgifter som t. ex. grafiskt betonade arbeten, arkiverings- och restaureringsarbeten. Efter hand har man emellertid övergått till produktions-

inriktat arbete och produktionen prissätts numera enligt marknadsmässiga normer. Kontorsarbetscentralerna kan därför betraktas som en form av statliga verkstäder för skyddat arbete inom kontors- och kontorsservicesektorn. I de båda nämnda betänkandena föreslås att kontorsarbetscentralerna organisatoriskt samordnas med övriga former av skyddat arbete.

Antalet platser i arkivarbete ökade relativt långsamt fram till mitten av 1960-talet. I juli 1960 fanns ca 1 500 platser och samma månad 1965 ca 2 700. Därefter har antalet ökat snabbt. F. n. sysselsätts ca 15 000 personer i arkivarbete.

Gällande bestämmelser om arkivarbete

Gällande bestämmelser om arkivarbete återfinns i arbetsmarknadskungörelsen (1966: 368, omtryckt 1977: 141). Ytterligare bestämmelser för budgetåret 1977/78 finns i regleringsbrev.

Arkivarbete kan erbjudas person som har fyllt 16 men inte 65 år. Den sökande skall vara arbetsför och i övrigt oförhindrad att åta sig arbete för annan räkning. Den sökande skall vidare vara anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen och därvid inte kunna erbjudas lämpligt arbete. Dessutom krävs att annan åtgärd inte bedöms kunna underlätta den sökandes möjlighet att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden (t. ex. utbildning eller arbetsprövning/arbetsträning).

Statligt arkivarbete anordnas vid statlig myndighet samt statsunderstödd eller annan allmännyttig institution. För kommunalt arkivarbete utgår statsbidrag med 33 % av de godkända lönekostnaderna. Om synnerliga skäl föreligger, får arbetsmarknadsstyrelsen höja statsbidraget till kommunalt arkivarbete som anordnas i område med hög och långvarig arbetslöshet samt sjunkande befolkningstal.

Personer som sysselsätts i arkivarbete får lön enligt särskilt avtal.

För den som i minst fem år har varit sysselsatt i arkivarbete vid statlig myndighet eller institution kan i vissa fall personlig tjänst inrättas. Detta innebär att vederbörande blir helt likställd med övriga statligt anställda i fråga om bl. a. pensions- och semesterförmåner.

Behovet av ny översyn av arkivarbetet

Arkivarbete, som formellt är en form av arbetslöshetshjälp, har efter hand fått en dubbel funktion, dels som tillfälligt sysselsättningsskapande åtgärd för arbetslösa, dels som skyddad sysselsättning för personer med arbetshandikapp.

Arkivarbetsformen har nu sedan en tid tillbaka övervägts i regeringens kansli bl. a. med anledning av ställningstaganden som har gjorts från fackligt håll. Det har därvid framkommit att sådana ändrade förutsättningar har inträtt sedan 1971 års arkivarbetsöversyn att en förnyad översyn av verksamheten är befogad.

Den 1 juli 1972 infördes nya bidragsvillkor för den halvskyddade sysselsättningen. Reformen innebar att statsbidrag fick utgå med 40 % av lönekostnaderna inkl. semesterersättning till företag, kommunala myn-

digheter och statliga affärsdrivande verk som i halvskyddad sysselsättning anställde personer med så nedsatt arbetsförmåga att de annars inte kunde beredas arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Den 1 januari 1977 infördes ett nytt och väsentligt generösare statsbidragssystem för den halvskyddade sysselsättningen. De nya bidragsvillkoren bör innebära att denna anställningsform för kommuner och allmännyttiga organisationer mer än tidigare framstår som ett alternativ till arkivarbetsformen.

Det bör i detta sammanhang framhållas att vid halvskyddad sysselsättning, till skillnad från arkivarbete, gäller de avtal om lön och anställningsvillkor i övrigt som tillämpas på den aktuella arbetsplatsen. Så föreslogs inte bli fallet i fråga om det särskilda beredskapsarbete inom kontor och förvaltning som i 1971 års departementspromemoria föreslogs ersätta arkivarbetet.

Vidare bör noteras att arkivarbetet p. g. a. dess formella status av arbetslöshetshjälp inte omfattas av lagen (1974: 12) om anställningsskydd (ändrad senast 1976: 593).

Sedan år 1973 sluter TCO-S avtal med staten om lön och andra anställningsförmåner för personer som sysselsätts i arkivarbete.

Även Statsanställdas förbund inom LO har engagerat sig i arkivarbetsfrågan.

Arkivarbetsfrågan behandlades hösten 1975 vid Statstjänstemannaförbundets kongress. Kongressen beslöt därvid på förbundsstyrelsens förslag "att Statstjänstemannaförbundet gemensamt med TCO och LO med all kraft verkar för att arkivarbetet i framtiden utformas enligt modell halvskyddat arbete eventuellt med differentierat bidragssystem och med tillämpning av vid arbetsplatsen gällande avtal". Till detta ställningstagande anslöt sig TCO vid sin kongress år 1976.

Mot bakgrund av detta bör som jag tidigare har anfört nu göras en förnyad översyn av arkivarbetets utformning och inriktning.

Utgångspunkter för översynen

Arkivarbetsformen har ett stort värde däri att den möjliggör en individuellt anpassad sysselsättning — tillfällig eller mer permanent — i en normal arbetsmiljö. Samtidigt är det ett dokumenterat faktum att många människor som är anvisade arkivarbete upplever sin arbetssituation som otillfredsställande. Till detta förhållande medverkar skilda faktorer. En faktor som ofta anförs är den omständigheten att personer som är anvisade arkivarbete får sina löner och anställningsförmåner i övrigt enligt särskilt arkivarbetsavtal och inte enligt avtal som gäller på den aktuella arbetsplatsen. Denna fråga bör beaktas vid utredningens överväganden rörande arkivarbetets framtida utformning och formerna för dess finansiering.

Bland faktorer som bidrar till att många människor som är anvisade arkivarbete upplever sin arbetssituation som otillfredsställande kan också nämnas benämningen av verksamheten. Sedan budgetåret 1975/76 gäller att vid arkivarbete bör användas yrkesbenämningar som så långt möjligt motsvarar vad som annars tillämpas för ifrågavarande arbets-

uppgifter. Ett mer än 40-årigt bruk av benämningen arkivarbetare lär emellertid inte helt försvinna med mindre än att verksamheten som sådan får en helt ny benämning. Detta är också en fråga som utredningen bör överväga.

Det har från fackligt håll framförts kritik med innebörden att vissa av de arbetsplatser som används för arkivarbete är olämpliga från bl. a. arbetsmiljö- och arbetsledningssynpunkt. Särskilt gäller detta i fråga om enskilda organisationer där det många gånger är fråga om mycket små arbetsplatser. Det bör ankomma på utredningen att se över principerna för val av arbetsplatser med avseende på bl. a. arbetslokaler och arbetsledning.

Jag vill i detta sammanhang särskilt framhålla vikten av att arbetsplaceringar och därmed sammanhängande frågor, i likhet med vad som f. n. gäller i fråga om halvskyddat arbete, sker i samråd med den lokala fackliga organisationen och genom en aktiv medverkan från anpassningsgruppen på arbetsplatsen. Härigenom skapas förutsättningar för den normalisering av verksamheten som måste eftersträvas.

I tidigare utredningar och i en nyligen gjord undersökning av arkivarbetsverksamheten i Malmöhus län har framkommit att en stor andel av de personer som har arkivarbete utför mycket goda arbetsprestationer. Trots detta är omsättningen på arkivarbetsplatser mycket låg. Utredningen bör se närmare också på denna fråga och lämna förslag till åtgärder för att öka utslussningen till arbete på vanliga villkor.

Som tidigare har nämnts anordnas arkivarbete inom tre huvudområden: statliga myndigheter, statsunderstödda och andra allmännyttiga institutioner samt kommuner. Utredningens arbete kan här utmynna i förslag till skilda lösningar.

Vad gäller statliga myndigheter bör möjligheterna prövas att helt eller delvis anknyta till principerna för sysselsättningsformen halvskyddat arbete. Den försöksverksamhet i syfte att främja nyanställning av arbetshandikappade inom den statliga och kommunala sektorn som under innevarande och nästa budgetår bedrivs av sysselsättningsutredningen i samarbete med arbetsmarknadsverket och statens personalnämnd kan här ge viss vägledning. Oavsett vilken modell som väljs för medelstilldelning och de statliga myndigheternas budgetering av verksamheten skall konsekvenserna med avseende på pensionsförmåner, sjuk- och hälsovårdsförmåner etc. av individens inplacering i organisationen klargöras till fullo.

Statligt arkivarbete anordnas förutom vid statliga myndigheter också vid statsunderstödda eller andra allmännyttiga institutioner. Som exempel på sådana institutioner kan nämnas företagareföreningar, skogsvårdsstyrelser, hushållningssällskap, allmänna försäkringskassor, arbetslöshetskassor, arbetsgivare- och arbetstagareorganisationer, politiska och religiösa organisationer, nykterhets- och ungdomsorganisationer, frivilliga försvarsorganisationer, allmännyttiga stiftelser av skilda slag, turistorganisationer, idrotts- och fritidsorganisationer, studieorganisationer och bildningsförbund, fornminnes-, och hembygdsföreningar, hemslöjdsföreningar, folkrörelsearkiv, Folkets Hus-föreningar, handikapporganisationer, patientföreningar, pensionärsföreningar, elevkårer, elevför-

bund, Hem och skola-föreningar, intresseorganisationer såsom fastighetsägare- och hyresgästföreningar m. m. samt föreningar för invandrare.

Det är inom de statsunderstödda och andra allmännyttiga institutionerna som arkivarbetsverksamheten har expanderat kraftigast under senare år. Det är också här de stora svårigheterna ligger när det gäller att söka finna en ny form för verksamheten. Ca 6 400 personer sysselsätts f. n. i arkivarbete vid institutioner av här nämnt slag. Dessa institutioners möjligheter att själva svara för en del av kostnaderna för den här aktuella arbetskraften varierar men är i allmänhet starkt begränsade. Utredningen bör här, på grundval av en kartläggning av förhållandena i detta avseende, överväga vilka ändrade former för verksamheten som kan vara ändamålsenliga. Härvid bör förutsättningar prövas att ersätta arkivarbetsformen med dels ett system med samma principiella uppbyggnad som det halvskyddade arbetet, dels beredskapsarbete i någon form.

Vad gäller det kommunala arkivarbetet kan ifrågasättas om detta längre fyller någon väsentlig funktion. Den statliga subvention som sedan den 1 januari 1977 utgår i samband med halvskyddat arbete är numera fullt jämförbar med statsbidraget till kommunalt arkivarbete. Det bör därför ankomma på utredningen att särskilt beakta denna fråga.

Vad jag har anfört i det föregående utgör inte en fullständig förteckning över de frågor som utredningen bör behandla. Denna bör vara oförhindrad att pröva även andra frågor som kan aktualiseras under arbetets gång. Det bör dock inte ankomma på utredningen att ta ställning till arkivarbetsverksamhetens omfattning.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen uppdrar åt sysselsättningsutredningen att överväga även frågan om arkivarbetets framtida utformning och inriktning.

7 Reservationer och särskilda yttranden

1. Reservation av *Karl-Olof Faxén*

1. *Den grundläggande begreppsbildningen jämte kommentarer till kapitel 1*

Problemen för de olika grupper av personer, som har eller förväntas få svårigheter att erhålla eller behålla ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden, är av väsentligt olika art. Orsakerna till uppkomsten är olika, problemens utveckling i tiden skiljer sig åt och åtgärdsprogrammen måste anpassas härtill. Att sammanföra dessa disparata grupper under begreppet "arbetshandikappade" är olyckligt.

I den mån man över huvud taget kan arbeta med generella bidragsregler eller andra liknande system borde de differentieras med hänsyn till ovan antydda förhållanden. Det kan räcka med att peka på att missbrukargrupperna rimligen inte kan följa samma regler som t. ex. synskadade och rörelsehindrade.

Begreppet arbetshandikappad är vidare oklart på det sättet att en person kan ha svårigheter eller hinder när det gäller vissa arbeten, men inte när det gäller andra arbeten.

Utredningen är flera gånger på väg mot att koncentrera sig på de aktuella personernas möjligheter att klara olika arbetsuppgifter, men hamnar ändå i en oklar användning av begreppet "arbetshandikappad" såsom varande en beskrivning av en (varaktigt) handikappad person som har (varaktiga?) svårigheter att erhålla eller behålla ett (reguljärt) arbete.

En snäv tolkning av denna definition är att en arbetshandikappad är en person som inte *kan* ges ett (reguljärt) arbete. Det hade varit bättre att använda termen "arbetshinder" eller, ännu hellre, "betingat arbetsför" för att markera det relativa begreppet.

Utredningens definitioner och resonemang kring dessa samt de data som redovisas understryker emellertid, trots de oklarheter som antytts, såväl det relativa i varje persons arbetsförmåga som det orimliga i att utgå från *vad en person inte kan klara.*

Flera skäl talar för att det är hög tid att övergå till att koncentrera intresset till *individens faktiska arbetsförmåga.*

1) Den faktiska arbetsförmågan varierar mellan olika personer men även en och samma person har olika arbetsförmåga såväl i relation till olika arbetsuppgifter som i relation till en och samma arbets-

uppgift vid olika tidpunkter. Detta framgår tydligt av utredningens material och resonemang.

2) Det måste i längden vara mer konstruktivt att utgå från — och söka ta vara på — vars och ens faktiska arbetsförmåga vid varje tidpunkt än att söka fastställa olika personers arbetshinder (vilket inte utesluter en viss grad av både-och).

3) En personalpolitik som inriktas på att utgå från vars och ens faktiska förmåga måste ge större möjligheter till anpassning till och av de förekommande arbetsuppgifterna och över huvudtaget ett effektivare resursutnyttjande (och större smidighet) än en personalpolitik som baseras på särlösningar för ett antal olika kategorier — eventuellt mot bakgrund av tvångslagstiftning av olika slag.

4) Särbehandling och/eller prioritering av en eller flera grupper på arbetsmarknaden förutsätter såväl *definitioner* av vilka kriterier som avgör vilken kategori en person tillhör som *registrering* av denna kategoritillhörighet.

Registrering av människor efter kategorier av något slag styr såväl de registrerades som omgivningens (i detta fall arbetskamraters och chefers) reaktioner och attityder. Det existerar inte något exempel på att registrering av negativa kriterier varit av godo för dem som registrerats.

Även om registrering av negativa kriterier görs i syfte att säkerställda de berördas rättigheter kvarstår problemen med osäkerheten i tillämpningen av de aktuella kriterierna.

Jag kan ej acceptera uttrycket "utslagning". Det är en språkligt otymplig och vilseledande konstruktion. Uttrycket leder tanken till att grundorsaken till att ett stort antal personer står utanför arbetslivet skulle vara att företagen sugit ut och sedan ratat dessa arbetstagare. Det är ostridigt att många tvingats lämna sina anställningar till följd av företagsnedläggelse och konkurser. "Utslagning" av företag leder till "utslagning" av arbetstagare. Det har däremot inte visats att arbetstagare — annat än undantagsvis — blir uppsagda från företag på grund av reducerad arbetsförmåga, som uppkommit på grund av förhållanden i arbetslivet.

Av de mycket få personer som blivit "utslagna" vid Volvo-Skövdeverken hade flertalet utvecklat långtgående missbruk. "Orsakerna" till att dessa blivit missbrukare kan förmodas vara komplicerade och av sådan art, att förbättrade förhållanden på arbetsplatsen knappast kan tänkas leda till en lägre frekvens av missbrukare.

Svårigheterna för vissa människor att få arbete sammanhänger ofta med regionala och utbildningsmässiga obalanser, bristande rörlighet m. m. Dessa kategorier kan rent språkligt inte kallas "utslagna". De har anpassningsmöjligheter, även om dessa inte ter sig attraktiva för vederbörande.

2. *Kommentarer till kapitel 2*

Åtgärder av förebyggande karaktär är som utredningen framhåller de mest effektiva. Det primära ansvaret för att anpassa arbetsförhållandena

till den enskildes förutsättningar måste åvila den närmaste arbetsledningen — "linjen". Personalpolitiken kan inte behandlas som något som är fristående från och överordnat produktionsplaneringen och det ekonomiska ansvaret. Tvärtom måste den integreras med dessa övriga huvudfunktioner och därför också decentraliseras i samma utsträckning som dessa. Jag kan således inte biträda utredningens mening att anpassningsgrupperna skall utgöra centrala organ för den förebyggande verksamheten.

Stöd från arbetskamrater och linjechefer är värdefulla inslag i det förebyggande arbetet. Arbetsgemenskapen är för många den viktigaste sociala gemenskapen. Missbruksproblem kan upptäckas och åtgärdas tidigare denna väg än via "det yttre" samhället. I denna mening spelar förhållandena inom arbetslivet en stor roll när det gäller att begränsa det antal personer som lämnar arbetslivet.

Mycket talar för att det är missbrukargrupperna, som har de svåraste arbetshindren. Deras situation är svårare att kompensera för än vad det är för andra arbetshandikappade. Deras problem utsätter samtidigt omgivningen för större påfrestningar, vilket bidrar till att skapa negativa attityder och negativa förväntningar bland arbetskamrater i olika befattningar.

Företagshälsovården bör få ytterligare stimulans genom att såväl den tekniska som den medicinska delen blir ersättningsberättigad. Den sittande utredningen om företagshälsovården bör behandla dessa ersättningsregler liksom även utbildnings- och rekryteringsfrågorna. Enligt min mening bör alla läkare i sin grundutbildning få kunskaper om företagshälsovård och arbetsmiljö. Det är vidare naturligt att specialistutbildningen för företagsläkare anordnas inom de medicinska fakulteterna.

3. *Kommentar till kapitel 3*

De försök som redovisas från Södertälje är av stort intresse. Om försöken verkligen lyckas är detta ett betydande framsteg som väl motiverar ytterligare försök. Min skepsis mot metod och uppläggning kvarstår dock till dess att en mer ingående, vetenskaplig slutredovisning föreligger. De underhandsrapporter som hittills förelegat är ej tillräckligt väl underbyggda för att kunna utgöra underlag för utvidgad försöksverksamhet.

Redovisningen av Södertäljeförsöken understryker vad jag ovan anfört om de socialmedicinska arbetshandikappens särart. Det framgår klart att det ej varit arbetsplaceringen i sig som varit den verksamma åtgärden. Arbetsplaceringen har först kunnat tillgripas sedan en betydande förberedelse av rehabiliterande karaktär genomförts. Arbetsplaceringen har dessutom endast utgjort ett av flera medel i den fortsatta återanpassningen av de berörda ungdomarna, och förutsatt att de övriga, mycket omfattande insatserna av kvalificerad personal kunnat bibehållas under relativt lång tid.

För missbrukargrupperna är det primära i samhällets ansvar att ingripa med sådana åtgärder, att beroendeförhållandet kommer att brytas. Eftersom enbart inplacering i arbetslivet, eventuellt med stöd av ekono-

miska bidrag, knappast kan leda till ett sådant resultat, måste för denna grupp i de i kap. 4 och 5 föreslagna åtgärderna tillmätas en sekundär betydelse i förhållande till andra samhälleliga åtgärder. Motsvarande gäller inte för t. ex. synskadade och rörelsehindrade.

Kommentar till avsnitt 3.4.12

Sysselsättningsutredningen har vid sin behandling av den arbetspsykologiska verksamheten haft att utgå från att propositionen 1977/78: 30 har förutsatt statligt huvudmannaskap för de arbetspsykologiska instituten.

Ett centralt organ för forskning och metodutveckling bör vara relativt litet, verka framför allt genom att prioritera och lägga ut utvecklingsprojekt på länsinstituten och stå i nära kontakt med universitetens ämnesinstitutioner. För att sådan kontakt skall bli meningsfull krävs utbyggnad av universitetens egna permanenta forskningsresurser på området. Vetenskaplig debatt och kritik måste vara ömsesidig mellan universiteten, metodinstitutet och dess i länsinstitutens praktiska verksamhet integrerade projekt. Jag kan icke dela rädslan för en "teoretisk, alltför mycket akademiskt präglad inriktning". Snarare är risken att en verksanknuten forskning blir alltför osjälvständig, av låg kvalitet och därigenom intresselös och kommer att representera en förfelad användning av samhällets resurser.

Bearbetning av inomvetenskapliga problemställningar, begreppsutveckling och frihet att arbeta självständigt är av avgörande betydelse för värdet även av tillämpad forskning och metodutveckling. En verksanknuten forskargrupp kan lätt bli insnävad av organisatoriska avgränsningar och isolerad från den vetenskapliga konkurrensen och kritiken inom och utom landet.

Även PA-rådets API-del bör uppmärksammas i forskningsöversikten.

Arbetskliniken och PTI bör inte ensamma bilda personellt underlag för ett nytt metodinstitut.

4. *Kommentar till kapitel 4*

Utredningen tolkar enkäten om Främjandelagen som att denna lagstiftning inte skulle tillämpas. Jag tolkar resultatet som att lagstiftningen tvärtom tillämpas — dvs. att de ansvariga myndigheterna vidtar bedömningar av lagens tillämplighet i ett antal fall. Att lagens tvångsmöjligheter därvid icke kommit till utnyttjande synes mig bero på att detta icke bedömts kunna leda till praktiska resultat.

Utredningen förefaller i princip avvisa möjligheten att använda positiva metoder för att uppnå de önskade effekterna beträffande företagens benägenhet att anställa personer med arbetshinder.

Den allmänna efterfrågan på arbetskraft och företagens lönsamhet har en avgörande betydelse för möjligheterna att bereda sysselsättning för utsatta grupper. Arbetsorganisationen i företagen kan ofta anpassas till situationen på arbetsmarknaden utanför företagen. Incitamenten att göra detta förstärks vid hög efterfrågan samtidigt som åtgärderna blir ekonomiskt möjliga vid god allmän lönsamhet.

Utredningen föreslår åtgärder i syfte att åstadkomma en effektivare tillämpning av Främjandelagen. Jag kan icke biträda tvångsåtgärder mot företagen, liksom ej heller förslaget om försöksverksamheten i fyra län.

För det första delar jag alltså inte utredningens bedömning att Främjandelagen icke skulle tillämpas. För det andra anser jag lagstiftning av denna typ vara alltför klumpig för att kunna åstadkomma någon meningsfull inverkan på de förhållanden man söker komma till rätta med. För det tredje anser jag det överhuvudtaget vara fel väg att arbeta med särlösningar för olika grupper på arbetsmarknaden. För det fjärde motsätter jag mig den registrering av arbetshandikappade som är en förutsättning för att det skall gå att åstadkomma sådan kvotering som avses.

Jag anser mig ej ha anledning att ta ställning till förhandlings- m. fl. frågor inom det statliga och kommunala området.

Tanken på en central anpassningsgrupp inom AMS, kompletterad med sektorsvisa anpassningsgrupper, ställer jag mig tveksam till. Arbetet med anpassningsverksamheten måste ha sin tyngdpunkt lokalt som jag ovan utvecklat. Centrala grupper tenderar att utfärda riktlinjer och direktiv som ej blir situationsanpassade.

5. *Kommentar till kapitel 5*

Systemet med lönebidrag är säkerligen väl anpassat till behovet inom betydande grupper. Här aktuella kategorier är dock synnerligen heterogena. För vissa kan nivån komma att ligga för högt, för andra för lågt. Enligt min mening borde man alternativt kunna överväga ett system enligt vilket staten genom lämplig myndighet avtalar med enskilda företag om att ställa visst antal platser till förfogande mot en ersättning, som fick överenskommas från fall till fall. Större säkerhet skulle härigenom vinnas för att väsentliga grupper av arbetshandikappade kunde få del av den sociala gemenskap som arbetslivet ger. Kvantitativa mål för deras sysselsättning kunde preciseras på ett meningsfullt sätt. Om systemet tillämpas på ett effektivt sätt, vinnes samtidigt att arbetshandikappade kommer att sysselsättas i de arbeten där var och en kan lämna det största bidraget till produktionen. Anledning att tillämpa Främjandelagens tvingande bestämmelser bortfaller.

För stora grupper av arbetshandikappade är läget som delöversikterna i avsnitt 1.2.3 visar skrämmande, trots att metoder och hjälpmedel för att möjliggöra meningsfull sysselsättning är kända och att ett positivt bidrag till produktionen kan uppnås. Jag delar utredningens principiella syn att sysselsättning i särskilt organiserade "skyddade verkstäder" bör starkt begränsas och att lösningen i stället bör sökas i nära anslutning till den reguljära produktionen. Ett smidigt kontraktssystem, varigenom ersättningen till företaget kan anpassas till situationen i varje särskilt fall, måste vara det mest effektiva sättet att snabbt och i full omfattning praktiskt realisera kända lösningar.

Kollektivavtal bör ej vara villkor för att lönebidrag skall kunna utgå. "Skyddad sektor" har sedan EFO-rapporten annan innebörd. Jag anser

det olyckligt att utredningen på denna punkt bidragit till att öka den terminologiska förvirringen.

Jag är tveksam till att speciella arbetsförmedlare avdelas för att uteslutande syssla med att placera ut personer från skyddade verkstäder. Samarbetet med arbetsgivarna blir bättre om placering sker genom samma förmedlare, som normalt hjälper till med att finna lämpliga sökande för uppkommande vakanser och som känner arbetsplatsen.

6. *Kommentar till kapitel 6*

Beträffande utredningens förslag om åtgärdsplanering hänvisar jag till min reservation (avsnitt IV) till delbetänkandet Arbete åt alla. Som jag där utvecklat anser jag att möjligheterna till sysselsättningsplanering begränsas av hänsynen till företagens beslutsautonomi. Övergripande styrning får en destruktiv inverkan på företagens planering och dispositioner. Jag hänvisar också till vad jag ovan anfört beträffande Främjandelagens tillämpning.

Jag biträder uppfattningen att resursinsatsen i det egentliga förmedlingsarbetet måste öka. AMS' totala resurser har icke varit föremål för avvägning inom utredningen och jag saknar därför möjlighet och anledning att biträda ett förslag om utökning. Behovet av ökade förmedlingsinsatser bör i första hand täckas genom omdispositioner inom AMS' nuvarande personalram och icke genom utvidgning av antalet anställda. Jag ställer mig också tveksam till lämpligheten i den långtgående specialisering som utredningen förordar. Tvärtom är en ökad bredd hos förmedlarna en fördel och möjliggör att enskilda sökande och enskilda företag skall ha kontakter med en och samma förmedlare för olika typer av frågor.

Utredningens förslag att sammanföra olika närbesläktade kostnader budgetmässigt kan jag tillstyrka endast under förutsättning att åtgärderna icke leder till någon kostnadsökning vare sig på kort eller lång sikt. Utredningen har i avsnitt 6.3.4 gjort gällande att någon total kostnadsökning ej skulle uppkomma, utan att tvärtom inbesparingar är möjliga genom att antalet förtidspensionerade och långtidssjukskrivna minskas i förhållande till vad som annars skulle ha inträffat. Jag delar utredningens uppfattning om det angelägna i att en sådan begränsning eftersträvas. Såvitt jag kan bedöma innebär utredningens förslag en ökning av totalkostnaderna på kort sikt, under en övergångstid, men en minskning på lång sikt. Lösningen är således riktig i princip och på lång sikt. Det återstår dock att finna sådana former under övergångsperioden att en kostnadspuckel undviks.

Jag kan ej biträda ett förslag om en ny arbetsgivaravgift. De finanspolitiska frågorna om avvägningen mellan olika slags skatter och avgifter med hänsyn till de samhällsekonomiska verkningarna ligger ej inom sysselsättningsutredningens kompetensområde. Enligt min mening bör fiskala arbetsgivaravgifter avvecklas. Återstående delar bör sammanföras och förenklas samt renodlas till sin försäkringsmässiga karaktär.

2. Reservation av *Sten Svensson* (m) och *Margaretha af Ugglas* (m)

Om målet arbete åt alla som vill arbeta råder enighet. I detta delbetänkande tar sysselsättningsutredningen upp de handikappades svåra situation på arbetsmarknaden och framlägger förslag om hur målet arbete åt alla skall kunna realiseras för dessa grupper. Vi instämmer i huvuddragen i utredningens förslag men vill därutöver betona ett par områden som vi inte finner har rönt tillräcklig uppmärksamhet i utredningens arbete. Vi markerar även avvikande uppfattning på några punkter.

Vi finner utredningens analys av de handikappades situation på arbetsmarknaden förtjänstfull men saknar det vidare synsätt som innebär att de betingat arbetsföras svårigheter att få arbete ses som en del av hela sysselsättningspolitiken. Den ökade förtidspensioneringen som ägt rum under 70-talet är bland annat ett resultat av att det inte skapats tillräckligt många nya arbetstillfällen i näringslivet för att ersätta dem som slås ut i olönsamma företag. Många nya arbeten och en hög efterfrågan på arbetskraft underlättar självfallet också för de handikappade att komma in i förvärvslivet. En allmän sysselsättningsskapande ekonomisk politik är således av grundläggande betydelse också för de betingat arbetsföras möjligheter att få arbete.

I delbetänkandet återfinnes en hel del formuleringar som antyder ett ifrågasättande av vårt nuvarande ekonomiska system: blandekonomin. Vi anser inte att det är företagens sätt att mäta lönsamhet som måste ändras, eller grunderna för deras bokförings- eller redovisningssystem, däremot skall samhället med hjälp av ett lämpligt avvägt bidrags- och skattesystem förbättra företagens förutsättningar att bereda även de handikappade arbete. Enligt vår uppfattning är det inom marknadshushållningens ram som de bästa möjligheterna erbjudes att förena en välfärdsutveckling med full sysselsättning och ett demokratiskt samhällsskick.

Vad gäller huvudfrågan — *hur* man skall lösa problemet med att få företag, kommunala och statliga verk m. fl. *mer intresserade* att ge arbete åt betingat arbetsföra — har utredningsmajoriteten anvisat en skärpning av främjandelagstiftningen.

Från våra utgångspunkter kan vi icke acceptera en skärpning av lagstiftningen eller en kvotering. Man skapar inte gärna någon ökad förståelse för placeringen av arbetshandikappade med tvångsåtgärder. Pliktskyldigast genomförda åtgärder "därför att lagen så kräver", lär ingen part ha någon nytta av i längden. Oftast blir det karaktären av "minimiåtaganden" som ej leder längre än vad som lagen föreskriver när "man gjort sitt". Det synes viktigare att ge de partssammansatta anpassningsgrupperna större kunskap och initiativrätt vad gäller frågor om betingat arbetsföra för att eftersträva främjandelagens anda.

Vi vill också fullfölja utredningens diskussion vad gäller möjligheterna att få ett samband mellan sjukförsäkringsavgifter och de insatser som görs i förebyggande syfte på företagen. Med andra ord en aktivering av vårt socialförsäkringssystem till förmån för placeringen av arbetshandikappade.

Vi delar utredningens uppfattning om att arbetsplacering av personer, som eljest skulle ha varit exempelvis arbetslösa eller förtidspensionerade, oftast är lönsamt för samhället. Det hindrar inte att många av de åtgärder som utredningen föreslår åtminstone till en början leder till en ökad belastning på statsbudgeten.

Då vi inte kan belasta företagen med ytterligare höjningar av arbetsgivaravgifter utan att öka utslagningen av såväl fullt arbetsföra som handikappade från den reguljära arbetsmarknaden vill vi föreslå att samhällsekonomiskt utrymme för en höjning av bidragen för anställning av betingat arbetsföra skapas inom det sociala systemets ram.

För detta ändamål bör lämpliga transfereringar åstadkommas, så att en större del än idag går till åtgärder för att ge bättre sysselsättning åt betingat arbetsföra än att fylla ut sjukersättning vid korta frånvaroperioder för fullt arbetsföra människor. Genom att göra en omprövning av avgifternas utformning samt en omprioritering av vad avgifterna till socialförsäkringarna skall användas till, bör man kunna räkna större förståelse för en förändring i den riktning som här skisserats.

Emellertid förutsätter detta en noggrann analys beträffande vilka effekter sådana förändringar skulle kunna leda till. Vi föreslår därför, att regeringen i särskild ordning låter utreda dessa frågor. Vid denna analys bör bl. a. beaktas riksdagens nyligen fattade beslut om ny organisation för den skyddade verksamheten och den yrkesinriktade rehabiliteringen samt den utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring som pågår.

Anpassningsgrupperna

En ökad kunskap och förståelse om den arbetande människan och hennes miljö bör vara kanske det viktigaste instrumentet för att förhindra misslyckanden i arbetslivet.

Lika angeläget som det är att bereda arbetshandikappade meningsfull sysselsättning lika angeläget är det att i största möjliga utsträckning förhindra att arbetshandikapp över huvud uppkommer. En utbyggnad av företagshälsovårdens medicinska, tekniska och psykosociala delar kan verksamt bidraga härtill.

Skyddskommittéerna har enligt centrala avtal ansvar för dessa miljöfrågor. De är vidare huvudman för företagshälsovården, en expertfunktion i tekniska och medicinska miljöfrågor. Ur skyddskommittén utgår vanligen också delar av anpassningsgruppen som ansvarar för anpassnings- och rehabiliteringsfrågor. Det är skyddskommittén som skall leda utvecklingen och svara för vården av arbetsmiljön. Denna kommitté har också på sitt ansvar att kartlägga arbetsplatsens krav/profil. Till sin hjälp har många skyddskommittéer experter från företagshälsovården.

Anpassningsgruppen skall som partsorgan tillvarataga de betingat arbetsföras situation och följa sjukfrånvaro och vid långtidssjukskrivning genom exempelvis fackliga representanter följa den sjukes situa-

tion, därvid erbjudande vid behov den sjuke kontakt med företagshälsovården för en snabb återanpassning i arbetslivet. Anpassningsgrupperna bör därför inte vara någon ny överordnad instans som skall leda arbetet, vilket utredningsmajoriteten antyder, utan bör i stället vara inordnade i den verksamhet som de centrala skyddskommittéerna bedriver. Verksamheten regleras redan i dag av gällande arbetarskydds- och arbetsmiljölagstiftning samt av parterna träffade arbetsmiljöavtal.

De mål som utredningen ställt upp kräver naturligt nog resursförstärkningar. Ett av de viktigaste momenten är utbildning av viktiga målgrupper inom rehabiliteringskedjan, från den medicinskt vårdande läkaren — förtroendeläkaren — arbetsvårdaren — anpassningsgruppen — och inte minst produktionstekniker, arbetsledning och blivande arbetskamrater.

En attitydförändring måste till stånd vad gäller de betingat arbetsföra. En ökad kunskap måste förmedlas om rent mänskliga problem och hur de yttrar sig och vilka tecken som finns på begynnande arbetsoförmåga.

En möjlighet att öka kunskapen om människan i arbetet är att arbetsmarknadsverket engagerar erfarna företagsläkare som förtroendeläkare.

Ansvaret för att initiera och utbilda anpassningsgrupper skall ligga hos parterna på respektive arbetsplats, ej på arbetsmarknadsverket som majoriteten har förordat. Anpassningsgruppernas verksamhet skall därför enligt vår mening — till skillnad från vad utredningsmajoriteten förordar — integreras i företagshälsovårdens kontinuerliga arbete och under de lokala parternas inflytande i linje med den företagsdemokratiska inriktning som nu kännetecknar arbetslivets utveckling.

Rekrytering

Vid nyrekrytering bör det vad gäller kompetens hos de sökande inte krävas mer än vad som behövs för den aktuella befattningen. Självfallet skall arbetsgivarna medverka till att äldre och personer med arbetshinder får sysselsättning. Detta skall ske genom att i görligaste mån undanröja hinder i arbetsmiljön som försvårar anställning för dessa kategorier. Dessa frågor skall diskuteras regelbundet i anpassningsgrupperna.

Utredningen har framhållit önskvärdheten av att företagens hälsovårdsavdelningar får bättre information om arbetssökande för att därigenom på ett mer konstruktivt sätt kunna bidra till en riktig arbetsplacering.

Detta bör enligt vår mening innebära att möjligheterna till provanställning utvidgas till att gälla även de arbetsgivare som ej omfattas av kollektivavtal. Möjligheten att anställa personer på icke för framtiden bindande villkor måste kunna hållas öppen — om förutsättningarna är osäkra — även för arbetshandikappade grupper.

Någon form av provanställning eller arbetsprövning måste kunna genomföras, även i företagshälsovårdens regi, likväl som en återplacering via arbetsvården måste kunna ske vid ett misslyckande.

De offentliga arbetsgivarna har bl. a. genom förevarande avtalsbestämmelser i de allra flesta fall verkställt omplaceringsåtgärder etc. inom den egna organisationen vid uppkommande av arbetshandikapp för enskilda individer. Genom problemlösning av denna art har utslagning från de offentliga arbetsgivarna i huvudsak förhindrats men samtidigt har det visat sig att möjligheterna till nyrekrytering av arbetshandikappade också varit begränsade. Genom ökade stimulansåtgärder bör andelen arbetshandikappade i offentlig tjänst som rekryteras externt kunna ökas.

Som allmän grundprincip för all rekrytering skall nuvarande kriterier för meritvärdering kvarstå. Begreppet rätt person på rätt plats gäller även vid arbetsplacering av betingat arbetsföra.

Företagshälsovård

Företagshälsovården bör få ytterligare stimulans från RFV som i dag ej ersätter företagshälsovårdens rehabiliteringsåtgärder. Rekryteringen till företagshälsovårdens rehabiliteringsverksamhet bör från Socialstyrelsen stimuleras med aktiv utbildning och anpassat meritvärderingssystem.

En viktig konsekvens av att anpassa ersättningsbestämmelserna för företagshälsovård till den utveckling som äger rum, är förslaget om att i lagen om allmän försäkring skriva in att utgifter för hälso- och sjukvård, rehabiliteringsåtgärder och förebyggande medicinska åtgärder blir ersättningsberättigade. Förslaget innebär att den inom försäkringen hitintills tillämpade principen att endast ersätta utgifter föranledda av sjukdom justeras. Satsningen på förebyggande åtgärder år tidsenlig och angelägen.

En väsentlig uppgift för arbetslivets parter är att utveckla företagshälsovården så att denna alltmer får karaktären av *arbetsmiljövård.* Tyngdpunkten måste sålunda läggas på förebyggande åtgärder. Miljöutredningar, planering, rådgivning och utbildning skall vara hörnstenar i verksamheten. Vården av arbetsmiljön skall börja redan på planeringsstadiet.

Företagshälsovården har i det nya arbetsmiljöavtalet fått en god placering och en lämplig organisatorisk anknytning till företagens skyddskommittéer, där den partssammansatta sammansättningen garanterar de anställda tillfredsställande medinflytande.

Arbetsförmedling och arbetsvård

Det är angeläget att arbetsförmedling och arbetsvård har kvalificerade personer att arbeta med arbetsplaceringen. En bättre erfarenhet skulle uppnås om arbetsvårdstjänstemännen ges tillfälle att i större omfattning medverka i företagens anpassningsgrupper, som utredningen framhåller vikten av. Vi anser det däremot orealistiskt att arbetsvårdens/arbetsförmedlingens tjänstemän kan deltaga i alla anpassningsgrupper i ett stort företag. De bör kunna medverka i en sådan omfattning att de får en god uppfattning om placeringsförutsättningarna för betingat arbetsföra.

I detta sammanhang vill vi framhålla vikten av att arbetsförmedlingstjänstemännen får en sådan utbildning, att de kan fungera även som arbetsvårdare/yrkesvägledare etc. för att på så sätt kunna bibehålla kontakten med sina kunder/sökande under hela uppföljningstiden. Vi är otillfredsställda med det förhållande som nu råder, där en sökande hänvisas från än den ena till än den andra eller tredje tjänstemannen på arbetsförmedlingen — utan bestämda besked om var man i första hand kan få den mest adekvata hjälpen med arbetsplaceringen. Vi menar det vore bättre med en kontinuerlig kontakt med samma tjänsteman — oavsett frågorna växlar mellan arbetsvårdande uppgifter, ren platsförmedling, yrkesvägledning m. m.

En väl utbyggd arbetsförmedling är nödvändig om arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall få avsedd effekt. Ökade insatser förutsätter i allmänhet personalförstärkningar inom arbetsförmedlingen. En del personalresurser kan förutsättas bli tillgängliga i och med att datateknikens ökade användning i förmedlingsarbetet frigör arbetsförmedlingarna från vissa betungande rutinuppgifter. Men behovet av ytterligare personalförstärkningar framstår ändå som obestridligt, om utredningens ambitioner skall kunna förverkligas.

Arbetsförmedlingen har förstärkts successivt under senare år, både vad gäller antalet tjänster, arbetsorganisation och tekniska hjälpmedel. Denna upprustning är ännu inte slutförd. I möjligaste mån bör behovet av ökade förmedlingsresurser täckas genom omdispositioner inom AMS' nuvarande personalram.

Arbetspsykologiska institut

Utredningen föreslår att staten skall inordna de regionala arbetspsykologiska instituten under samma huvudmannaskap som den övriga arbetsmarknadspolitiken, dvs. knytas till arbetsmarknadsverket.

Många institut har lyckats bygga upp en differentierad verksamhet med i huvudsak psykologisk vägledning och terapi åt enskilda personer och organisationer. Instituten anlitas för sådan service av socialförvaltningar, psykiatriska kliniker, kriminalvården, utbildningsinstitutioner, enskilda företag m. fl. Även på riksplanet existerar ett antal större och mindre privata psykotekniska institut. Dessa institut har, för att kunna ge den service som arbetsmarknadsverket önskar, byggt upp filialer i varje kommun där det finns en länsarbetsnämnd lokaliserad.

Frågan om socialisering av de privata arbetspsykologiska instituten har tidigare tagits upp, t. ex. vid den socialdemokratiska partikongressen 1975. Att utredningen nu lägger ett förslag som de facto leder till en socialisering av privata företag, kan vi icke acceptera.

Vi motsätter oss därför utredningens förslag om ett statligt övertagande av de arbetsuppgifter som idag förekommer vid de från staten fristående centrala och regionala arbetspsykologiska instituten. Även i framtiden bör, där så är möjligt, fristående konsulter kunna anlitas i stället för en utbyggd statlig verksamhet.

3. Särskilt yttrande av *Rune Carlsson* och *Sune Eriksson*

I avsnitt 4.5.8 konstaterar utredningen att den kommunala sektorn av arbetsmarknaden under överskådlig tid kommer att förbli den mest expansiva och att expansionen framför allt kommer att ske inom vårdområdet. Av den anledningen utpekas den kommunala sektorn — och inom denna vårdområdet — som särskilt intressant vad gäller inplacering av arbetshandikappade.

Utifrån rådande samhällsekonomiska förutsättningar finns en stark strävan från statsmakterna att begränsa utbyggnaden av kommunal verksamhet till att avse i stort sett enbart tre prioriterade områden, nämligen barnomsorg, äldreomsorg och långtidssjukvård. Det rör sig om personalintensiv verksamhet. Personalökningen blir därför betydande. Ökningstakten blir dock mycket lägre än tidigare och det blir inom ett fåtal yrken som antalet anställda komma att öka. För flera av dessa måste med nödvändighet bestämda utbildningskrav ställas. Nästan all personal inom vårdområdet måste arbeta i direkt och nära kontakt med de människor som denna samhällsservice är till för.

Sammantaget innebär vad vi här pekat på att möjligheterna till inplacering av arbetshandikappade inom den kommunala sektorn tyvärr kan visa sig vara sämre än vad utredningens skrivning kan ge intryck av. Det bör i sammanhanget också nämnas att de kommunala arbetsgivarna har en mycket stark ambition att förhindra "utslagning". Det medför att arbetsuppgifter som skulle kunna stå till förfogande för inplacering av arbetshandikappade i stället tas i anspråk för omplaceringsfall.

Vi vill med hänvisning till vad vi här anfört understryka vad utredningen anfört om vikten av att insatserna för att ge arbete åt arbetshandikappade sker med full kraft över hela arbetsmarknaden och under medvetande om att varken det totala antalet anställda eller personalökningen är goda mätare av möjligheten till inplacering av arbetshandikappade. Arbetsuppgifternas karaktär har stor betydelse.

Självfallet måste inom den kommunala sektorn möjligheterna till sysselsättning för arbetshandikappade väl tillvaratas. Det är viktigt att arbetsgivare och arbetstagare i samverkan analyserar möjligheterna därtill.

4. Särskilt yttrande av *Arne Fransson, Börje Hörnlund, Eva Winther* och *Jan-Erik Nyberg*

I betänkandets fem första kapitel framläggs ett stort antal förslag till åtgärder för att stärka de arbetshandikappades ställning på arbetsmarknaden. Dessa förslag kan på ett verksamt sätt bidra till att förverkliga målet arbete åt alla. Om åtgärder, av det slag utredningen föreslår, byggs ut, kan de komma att minska behovet av andra insatser, t. ex. i form av arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller förtidspension.

I det sjätte kapitlet diskuteras bl. a. den administration, som förslagen i de fem första kapitlen förutsätter. Vidare skisseras ett system för att planera åtgärder för handikappade, behovet av personalförstärkning

inom arbetsmarknadsverket, samt hur de föreslagna åtgärderna skall finansieras.

En väl fungerande arbetsförmedling är nödvändig om arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall få avsedd effekt. Ökade insatser förutsätter i allmänhet personalförstärkningar inom arbetsförmedlingen. En del personalresurser kan förutsättas bli tillgängliga, bl. a. i och med att datateknikens ökade användning i förmedlingsarbetet frigör arbetsförmedlarna från vissa betungande rutinuppgifter. Men behovet av ytterligare personalförstärkningar framstår ändå som obestridligt, om utredningens ambitioner skall kunna förverkligas.

Arbetsförmedlingen har förstärkts successivt under senare år, både vad gäller antalet tjänster, arbetsorganisation och tekniska hjälpmedel. Denna upprustning fortgår. Arbetsförmedlingen behöver förstärkas ytterligare under kommande budgetår. Det gäller inte minst insatserna för de handikappade, men det ställs också krav från andra grupper som kan föranleda en expansion av arbetsförmedlingen.

Utredningen står alltså enig när det gäller synen på behovet av att förstärka arbetsförmedlingen. De beräkningar i utredningens sjätte kapitel, som leder fram till ett behov av 2 400 tjänster under en femårsperiod är emellertid byggda på schablonmässiga förutsättningar och därför enligt vår mening närmast att betrakta som ett räkneexempel. Således bygger antagandet, att varje arbetsvårdssökande har behov av en veckas förmedlarinsatser främst på erfarenheter från en försöksverksamhet i Jönköpings län, genomförd under en lågkonjunktur. Det kan, med den information som föreligger, i och för sig vara lika rimligt att anta, att det igenomsnitt kan krävas två veckors förmedlarinsatser för varje arbetsvårdssökande, eller att det kan vara tillräckligt med 2 à 3 dagars insatser. Samma sak gäller övriga beräkningar av personalbehov, liksom bedömningen av hur stora insatser arbetsförmedlingen i dag gör för de arbetshandikappade. Med antaganden, som i och för sig är lika rimliga, som de som görs i utredningen, kan alltså personalbehovet beräknas antingen till mer än det dubbla eller till mindre än hälften av vad utredningen föreslår.

De handikappades möjligheter att få ett arbete är till stor del avhängiga av den allmänna sysselsättningspolitik som bedrivs och av näringslivets utveckling. Vid en utbyggnad av resurserna för de handikappades inträde på arbetsmarknaden är det viktigt med en rörlig planering där en successiv avstämning av resursbehovet kan ske med ledning av vunna erfarenheter. Därigenom kan man styra både ekonomiska och personella resurser så att de används på det mest effektiva sättet.

Åtgärder för att bereda sysselsättning åt personer, som eljest skulle ha varit exempelvis arbetslösa eller förtidspensionerade är oftast lönsamma för samhället. Kostnaderna för att förstärka de arbetsmarknadspolitiska insatserna för arbetshandikappade uppvägs således helt eller delvis av att behovet av andra åtgärder minskar. Det synsättet, som vi delar, ligger bakom utredningens överväganden i finansieringsfrågan.

I ett framtida finansieringssystem bör man enligt vår mening beakta kostnaderna inte bara för de åtgärder som utredningen föreslår utan också bl. a. kostnaderna för riksdagens nyligen fattade beslut om ny

organisation för den skyddade verksamheten och den yrkesinriktade rehabiliteringen samt kostnaderna för den allmänna arbetslöshetsförsäkring, om vilken riksdagen enligt regeringsdeklarationen från 1976 avses fatta beslut under mandatperioden.

5. Särskilt yttrande av *Gösta Rehn* med instämmande av *Bertil Rehnberg*

Utredningens undersökningar och beräkningar pekar på att inte bara mänskligt-sociala värden, utan också direkta förstärkningar av samhällets ekonomi och finanser kan vinnas när en person får produktivt arbete i stället för arbetslöshetsersättning eller förtidspension, även om hans insats reduceras av handikapp. Samhället påtar sig för närvarande stora kostnader för försörjning av dem som bedöms som utslagna från arbetslivet. Däremot är återhållsamheten stor inför de utgifter som skulle behöva läggas ner på att förebygga eller upphäva de förhållanden som leder till detta resultat.

Utredningen föreslår därför bl. a. förstärkningar av personalresurserna för placering av handikappade och av de medel som i övrigt skulle stå till förfogande för att främja detta arbete. Det centrala i utredningens förslag är att antalet arbetsplaceringar med lönebidrag skulle ökas med 25 %/år under de närmaste fem åren. Detta kan förutses innebära att några tusen av de årligen beviljade förtidspensioneringarna (som brukar uppgå till 40—50 000) skulle förebyggas.

Utredningens text antyder att man egentligen skulle kunna dra mera långtgående slutsatser av dess eget utredningsmaterial. Man har dock stannat för de framlagda förslagen på basis av en med nödvändighet mycket lös bedömning av vad som skulle kunna anses praktiskt och politiskt genomförbart.

Jag har anslutit mig härtill med tanke på att man på basis av ett enhälligt förslag skulle ha största utsikten att snabbt komma igång med de mycket välbehövliga förbättringarna och förstärkningarna på området. Det borde inte behöva bli strid om förslag som realt inte väntas innebära någon nettokostnad för samhällsekonomin.

Då det visat sig inte kunna bli någon enighet i utredningen ens på denna blygsamma nivå ser jag mig oförhindrad att argumentera för ståndpunkten att betydligt större resurser bör avledas för att främja sysselsättningen för handikappade än som nu har föreslagits.

Till en del betingas den starka ökningen av antalet förtidspensioner sedan 60-talet av de lättnader som införts för att möjliggöra hänsyn till arbetsmarknadsförhållanden vid beviljandet. Strävandet att nedbringa förtidspensioneringens omfattning får inte innebära att möjligheterna att få sådan pension försvåras. Den inträffade ökningen bör i stället ses som en utmaning till samhället, en uppfordran att undanröja orsakerna till ökningen. Detta ligger i både skattebetalarnas och de närmast berördas intresse.

Strävanden i denna riktning måste vara ett led i den allmänna uppgiften att ge "arbete åt alla". Jag förutsätter att sysselsättningsutred-

ningen i sitt fortsatta arbete aktivt söker efter vägar att komma längre än som nu ansetts vara realistiskt. Ambitionsgraden i sysselsättningspolitiken bör höjas både när det gäller handikappade och andra.

B2.1 keli
VIPA

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek.
   Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Skolplanering och skolstorlek.
   Sammanfattning och slutsatser. U.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt – om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt – om förbud mot aga. [10]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13]

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4] Skolplanering och skolstorlek. Sammanfattning och slutsatser. [5]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]

Handelsdepartementet

Ny konkurresbegränsningslag. [9]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbete åt handikappade. [14]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Sysselsättningsutredningens skriftserie

Arbete åt alla

Betänkanden

Arbete åt alla SOU 1975:90
Arbete åt handikappade SOU 1978:14

Rapporter

Skyddad verkstad — halvskyddad verksamhet SOU 1977:44
Förtidspensionering SOU 1977:88
Betingat arbetsföra SOU 1977:89
Anställning av arbetshandikappade i stat och kommun SOU 1977:90

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03877-3
ISSN 0375-250X