

Nr 153

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade; given Stockholms slott den 9 oktober 1970.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade.

Under Hans Maj:ts
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro,
enligt Dess nådiga beslut:

BERTIL

Eric Holmqvist

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att kommun skall få befogenhet att under vissa förutsättningar driva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade inom kommunen.

Förslag
till
Lag
om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade

Härigenom förordnas som följer.

Kommun får driva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade, i den mån handikappade inom kommunen icke i tillräcklig omfattning kan beredas lämpliga anställningar på annat sätt samt under förutsättning att

1. verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av handikappade,
2. anställning i verksamheten sker efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller, efter dennas medgivande, av kommunens socialvårdsorgan.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

*Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 9 oktober 1970.*

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF,¹ WICKMAN,² MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, CARLSSON.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Holmqvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter *fråga om kommuns rätt att driva affärsverksamhet för sysselsättning av handikappade* och anför.

1. Inledning

Under senare år har en rad åtgärder vidlagits från samhällets sida såväl inom arbetsmarknadspolitikens ram som på socialvårdens område för att de handikappades situation skall förbättras. En viktig kommunal uppgift är härvid att medverka till att handikappade, efter behövliga rehabiliteringsåtgärder, kan få sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden med arbetsuppgifter som är lämpade med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Vilka åtgärder kommun får vidta i detta syfte är oklart. Numera har emellertid klarhet vunnits på en punkt, nämligen att kommun inte har rätt att driva kioskrörelse enbart för att därigenom kunna ge handikappade lämplig sysselsättning. Till följd härav faller de kioskrörelser som ett antal kommuner f. n. driver i detta syfte utanför den kommunala kompetensen. Mot bakgrund av det rådande rättsläget har 1969 års riksdag anhållit hos Kungl. Maj:t om skyndsam prövning och förslag om kommuns rätt att driva sådan verksamhet som kan sysselsätta partiellt arbetsföra. Med anledning härav har inom inrikesdepartementet upprättats en promemoria om befogenhet för kommun att driva affärsverksamhet för att bereda sysselsättning åt handikappade (stencil In 1970: 4).

Remissyttranden över promemorian har avgetts av socialstyrelsen, kammarkollegiet, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), näringsfrihetsombudsmanen (NO), länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs och Norrbottens län — vilka bifogat yttranden från olika länsorgan och kommunala organ — kommunalrättskommittén,

utredningen rörande den skyddade sysselsättningen, handikapputredningen, statens handikappråd, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Kooperativa förbundet (KF), Sveriges köpmannaförbund, Sveriges livsmedelshandlareförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges kioskägares riksförbund, Riksförbundet Gatukök & Kiosknäring (GAKI, tidigare Sveriges korvhandlareförbund), AB Svenska pressbyrån och Handelsanställdas förbund.

2. Kommuns kompetens i fråga om handikappvården

2.1 Gällande rätt

2.1.1 Den grundläggande kompetensregeln

Den grundläggande regeln om borgerlig primärkommuns kompetens finns i 3 § kommunallagen (1953:753). Enligt detta lagrum får kommun själv vårda sina angelägenheter, om det inte enligt annan författningsbestämmelse ankommer på annan att göra det. Vidare hänvisas i paragrafen till vad som är särskilt föreskrivet om vissa kommunala angelägenheter. Motsvarande gränser för den kommunala verksamheten anges i 3 § kommunallagen (1957:50) för Stockholm. Frågor om den kommunala kompetensen prövas enligt 76 § kommunallagen och 80 § kommunallagen för Stockholm, efter besvär över kommunala beslut, i sista instans av regeringsrätten.

När de nuvarande kompetensreglerna infördes år 1948 uttalades (prop. 1948:140, KU 24, rskr 270) bl. a. att man med de nya reglerna åsyftade att ge kommunerna större rörelsefrihet än dittills och möjlighet att anpassa verksamheten efter utvecklingens skiftande krav. Vidare gjordes med utgångspunkt i lagtexten och i de allmänna principer som borde vara normerande för kompetensen uttalanden i vissa kommunala kompetensfrågor som redovisas i det följande.

2.1.2 Socialvården

Enligt vad som framhölls i prop. 1948:140 kunde det liksom tidigare vara nödvändigt att på vissa områden genom lagstiftning dra gränser mellan statens och kommunernas uppgifter. Sålunda borde den egentliga socialvården regleras genom speciallagstiftning och kommunal verksamhet på det området borde medges endast med stöd av sådan lagstiftning. Nuvarande reglering av kommunernas uppgifter inom socialvårdsområdet finns bl. a. i socialhjälpslagen (1956:2). Enligt 1 § socialhjälpslagen i dess lydelse före den 1 juli 1968 skulle varje kommun sörja för att den som vistades i kommunen och var i behov av socialhjälp fick sådan hjälp. För att undanröja tidigare oklarhet om kommunernas kompetens i fråga om handikappvården genomfördes från och med nämnda dag ändringar i 1 och 6 §§ socialhjälpslagen. Genom ändringarna (1968:244) fastslogs att kommunerna har ett förstahandsansvar för denna vård och därmed också kompetens att vidta erforderliga vårdåtgärder (prop. 1968:74, 2LU 38, rskr 176). Däremot ansågs att man inte i det sammanhanget kunde närmare fördela uppgifter och ansvar för den sociala omvårdnaden mellan kommunerna och andra samhällsorgan. Som en allmän utgångspunkt för kommunernas verksamhet på detta område hänvisades till ett av socialpolitiska kommittén uppgjort, i proposition 1* — *Bihang till riksdagens protokoll 1970. 1 saml. Nr 102*

tionen redovisat program för kommunernas uppgifter. Enligt detta skulle i kommunernas primäransvar på handikappvårdens område ingå bl. a. att medverka till att sådana handikappade som är helt eller delvis oförmögna att utföra förvärvsarbete så långt möjligt får hjälp till lämplig form av sysselsättning. Dessa uttalanden godtogs av riksdagen.

2.1.3 Arbetslöshetshjälp

I fråga om hjälpen till arbetslösa var utgångspunkten i prop. 1948: 140 att hjälpen var att hänföra till den egentliga socialvården. Man ansåg det mindre lämpligt att kommunerna tilläts lämna kontantunderstöd eller andra bidrag vid sidan av den statligt reglerade arbetslöshetshjälpen. På såväl praktiska som principiella grunder förordades att förbud mot kommunal understödsverksamhet utan stöd i författning alltjämt skulle gälla i fråga om socialvården i trängre bemärkelse. Detta ansågs dock inte behöva komma till uttryck i kommunallagen. Samtidigt underströks, att det inte var fråga om att ändra då gällande rätt beträffande kommunernas verksamhet på detta område. I den mån kommunerna inom sociallagstiftningens ram hade ansetts äga befogenhet att träda hjälpande emellan för att förebygga behov av socialvård borde detta alltjämt vara tillåtet.

Konstitutionsutskottet (utl. 24) anslöt sig till dessa uttalanden och tillade att det i princip alltjämt borde gälla att kommunerna inte utan stöd i lag eller annan författning fick lämna understöd till enskilda personer, om det inte var fråga om bidrag i särskild form till verksamhet som kommunerna otvivelaktigt ägde främja.

I detta sammanhang kan nämnas att kommun före 1948 års lagstiftning om den kommunala kompetensen ansågs ha rätt att bedriva statskommunala reservarbeten (numera beredskapsarbeten) och kontantunderstödsverksamhet i fråga om arbetslösa inom ramen för gällande bestämmelser om statsbidrag till sådana arbeten och sådan verksamhet. Statsbidragsbestämmelser fanns i kungörelsen (1934: 434) angående statlig och statsunderstödd hjälpverksamhet vid arbetslöshet, sedermera ersatt av kungörelsen (1949: 278) angående vissa statliga och statsunderstödda åtgärder vid arbetslöshet. Numera finns motsvarande föreskrifter i arbetsmarknadskungörelsen (1966: 368). Att kommunerna har kompetens i detta avseende framgår vidare av lagen (1944: 475) om arbetslöshetsnämnd. Där sägs i 1 § bl. a. att Kungl. Maj:t kan förordna att inom kommun skall finnas arbetslöshetsnämnd för handhavande av lokala åtgärder i fråga om stallig och statsunderstödd hjälpverksamhet vid oförvårdad arbetslöshet.

2.1.4 Affärsverksamhet

Rättspraxis har sedan länge tillåtit sådan kommunal affärsverksamhet som kännetecknas av att verksamheten tillgodoser allmänna intressen och av att de nyttigheter som framställs i verksamheten bör tillhandahållas till

så billigt pris som möjligt. Exempel på sådan verksamhet utgör buss- och spårvägsdrift, tillhandahållande av vatten, elkraft o. d.

I fråga om annan än nu avsedd affärsverksamhet gäller grundsatsen att kommun inte får inlåta sig på företag enbart i syfte att få ekonomisk vinst av dem. I förarbetena till 1948 års lagstiftning om den kommunala kompetensen framhålls emellertid bl. a. att man kan vänta sig att praxis ställer sig positiv till företag som på ett eller annat sätt anknyter till redan befintlig kommunal verksamhet. Vidare kan behovet att skapa arbetstillfällen åt arbetslösa eller att hindra hotande arbetslöshet motivera att kommun sätter igång och driver företag som inte har sådant samband med äldre kommunala verksamhetsgrenar. Motsvarande synpunkter anses i tillämpliga delar böra anläggas på kommunalt stöd till enskild verksamhet. I överensstämmelse med tidigare rättspraxis bör kommunerna alltså i princip kunna bereda arbetslösa utkomst genom att sätta igång arbetsföretag, även om företaget i och för sig inte är någon kommunal angelägenhet. Vidare betonas att en snabb utveckling äger rum på detta område och att förskjutningar i betraktelsesättet sker. Det anses därför vara särskilt värdefullt att ha en elastisk kompetensregel.

Frågor om vidgad rätt för kommun att driva eller främja industri- eller affärsverksamhet behandlades med anledning av motioner av konstitutionsutskottet i utlåtandena 1958: B 6, 1964: 29 och 1966: 6. Utskottet hänvisade i 1958 års utlåtande till uttalandena i prop. 1948: 140 om det naturliga och önskvärda i viss utveckling på förevarande område och om besvärsmyndigheternas möjligheter att ta hänsyn till samhällsutvecklingen. Kommunerna sades ha ganska vidsträckt kompetens. Så t. ex. hade kommun i allmänhet inte ansetts hindrad att stödja företag för att hindra arbetslöshet. I 1964 års utlåtande hänvisade utskottet till bl. a. då föreliggande förslag om särskild utredning rörande kommunernas kompetens i näringspolitiska ämnen och i 1966 års utlåtande hänvisade utskottet till att frågan om den kommunala kompetensen i förevarande hänseende utreddes av kommunalrättskommittén. På hemställan av utskottet avslög riksdagen i alla de nu angivna fallen de väckta motionerna.

Kommunernas kompetens att driva näringsverksamhet för att ge sysselsättning åt handikappade har på senare år bedömts av regeringsrätten i två fall. Båda gällde kommunal kioskrörelse. I det första fallet (RÅ 1965 ref. 17) hade en stad beslutat att bilda en stiftelse, vars ändamål var att bereda utkomstmöjligheter åt partiellt arbetsföra genom sysselsättning i kioskhandel och annan rörelse. För ändamålet skulle stiftelsen inom staden äga, förvärva eller uppföra försäljningskiosker samt driva kioskhandel och därmed jämförlig verksamhet. Regeringsrätten upphävde beslutet med följande motivering.

Av handlingarna framgår väl, att stadsfullmäktige med sitt klandrade beslut åsyftat att bereda partiellt arbetsföra personer i staden utkomst genom

lämpligt arbete, men enär i målet icke visats, att det för detta syfte erfordrats att, såsom skett, bilda en kommunal stiftelse med ändamål att driva vinstgivande affärsrörelse, samt klandrade beslutet förty icke kan anses vara en stadens angelägenhet — — —.

I det andra fallet (RÅ 1968 not. K 1198) hade en stad beslutat att bevilja ett amorteringslån åt en stiftelse med motsvarande syfte och verksamhet som i 1965 års fall. Även detta beslut upphävde regeringsrätten. I motiveeringen anfördes följande:

Visserligen får det anses vara en stadens angelägenhet att bereda utkomstmöjligheter för partiellt arbetsföra, men det är icke tillåtet för staden att för detta ändamål själv eller genom särskilt bildad stiftelse driva kioskhandel. På grund härav kan det icke heller vara en stadens angelägenhet att, såsom skett genom klandrade beslutet, bereda stiftelsen möjlighet att utvidga denna affärsrörelse.

2.1.5 Pågående utredning

Som nyss har nämnts utreds bl. a. den kommunala kompetensen av kommunalrättskommittén (1966 års riksdagsberättelse In: 5). I direktiven uttalas att regeringsrättens praxis i fråga om den kommunala kompetensen på vissa områden inte synes entydig eller helt i samklang med utvecklingen. Olika exempel lämnas. Utgångspunkten för en översyn av kompetensreglerna bör vara att de alltjämt måste vara grundade på huvudprincipen att kommunala åtgärder skall tillgodose allmänna till kommunen knutna intressen. Inom den ramen bör befogenheterna preciseras på lämpligt sätt. Precisering är särskilt angelägen när det gäller kommunal drift av rörelse och kommunalt stöd åt enskilda näringsföretag. Det bör övervägas om det finns anledning att i särskilt hänseende vidga kommunens rätt att driva rörelse när det med hänsyn till allmänintresset och kommunens övriga uppgifter kan bedömas vara ändamålsenligt att verksamheten drivs i allmän regi. Sådan verksamhet i uteslutande syfte att få ekonomisk vinst bör dock alltjämt inte hänföras till de kommunala angelägenheterna.

2.2 *Frågans tidigare behandling*

2.2.1 1947 års butikstängningssakkunniga

Enligt 1947 års butikstängningssakkunniga (SOU 1948: 3 s. 114) var det av stort värde om partiellt arbetsföra i lämplig omfattning bereddes arbete i kioskförsäljningsverksamhet. Fördelningen av arbetena borde om möjligt ske i samråd med kommunens socialvårdsorgan. Det fanns olika metoder att säkra erforderligt inflytande åt socialvårdsorganen. Sålunda hade man i Stockholm övervägt att kommunen skulle uppföra kiosker som skulle hyras ut till personer som anvisades av socialvårdsorganen. En annan utväg var enligt de sakkunniga att ett allmännyttigt företag, t. ex. ett kommunalt

bolag, skaffade tillstånd till ifrågavarande verksamhet. I denna kunde sedan partiellt arbetsföra anställas. Genom ett sådant system skulle det bli möjligt att jämna ut inkomsterna från olika försäljningsställen med varierande omsättning.

I särskilt yttrande av en expert i utredningen ifrågasattes lämpligheten av att kommunerna uppförde kiosker för att av sociala skäl hyra ut dem till handikappade och lämpligheten från konkurrenssynpunkt av att halvkommunala bolag inrättades för handel på utsträckt affärstid.

Vid remissbehandlingen av de sakkunnigas förslag till butikstängningslag ställde sig flertalet av de remissinstanser som behandlade frågan om kommunalt engagemang i kioskverksamhet i huvudsak negativa till sådant engagemang. Föredragande departementschefen uttalade i prop. 1948:248 (s. 97) att han i likhet med de sakkunniga fann det riktigt att partiellt arbetsföra fick tillfälle att försörja sig genom kioskförsäljning. Han förklarade sig emellertid sakna anledning att gå in på frågan om det var lämpligt att kommunerna i någon form engagerade sig i kioskhandeln. Inte heller i andra lagutskottets utlåtande över propositionen (2LU 47, rskr 440) behandlades frågan om kommunalt engagemang i kioskverksamhet för sysselsättning av partiellt arbetsföra.

2.2.2 Kommittén för partiellt arbetsföra

Sysselsättandet av partiellt arbetsföra i kioskverksamhet genom kommunal försorg togs upp även av kommittén för partiellt arbetsföra i betänkandet »Särskilda åtgärder för partiellt arbetsföras sysselsättande m. m.» (SOU 1948:54). Kommittén hade övervägt att föreslå att hela kioskhandeln eller liknande försäljningsverksamhet reserverades för partiellt arbetsföra. Tillräckliga skäl att frånga principerna i gällande näringsfrihetslagstiftning hade emellertid inte ansetts föreligga. Arbete i kioskhandeln tillhörde de sysselsättningsformer som kunde anses väl lämpade för vissa partiellt arbetsföra. Dessa borde få företräde till sådant arbete. Det kunde ske genom att kioskbolagen frivilligt anlade sociala synpunkter vid anställning av personal eller genom att kommunala myndigheter i största utsträckning säkrade rättigheter till sådan verksamhet åt partiellt arbetsföra. Erfarenheterna hade emellertid visat att det inte hade gett tillfredsställande resultat att endast upplåta nya rättigheter åt partiellt arbetsföra. Man saknade möjlighet att kontrollera att rättigheterna inte överläts vidare. Kommittén anslöt sig till butikstängningssakkunnigas synpunkter i frågan om kommunalt engagemang. De partiellt arbetsföras intressen i fråga om sysselsättning i kioskhandeln kunde tillgodoses t. ex. genom att det bildades kommunala bolag eller stiftelser som fick erforderliga tillstånd. Kommunerna kunde också låta uppföra kiosker och hyra ut dem till partiellt arbetsföra.

Kommitténs förslag behandlades i prop. 1950:167 angående vissa åtgärder för arbetsvård åt partiellt arbetsföra. Enligt propositionen hade

förslaget om företrädesrätt för partiellt arbetsföra till bl. a. kioskhandel blivit föremål för skiftande bedömningar vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande. Föredragande departementschefen hänvisade till bl. a. uttalandena i denna fråga i prop. 1948: 248 och framhöll att de partiellt arbetsföras intressen i fråga om kioskhandel syntes ha blivit ganska väl tillgodosedda. Frågan om kommunala åtgärder borde vidtas för att bereda de partiellt arbetsföra sysselsättningsmöjligheter i kioskhandeln berördes inte av departementschefen och inte heller i den följande riksdagsbehandlingen (SU 212, rskr 396).

2.2.3 Affärstidsutredningen

Butikstängningslagstiftningen behandlades av affärstidsutredningen i betänkandet »Affärstiderna», Del I (SOU 1965: 38). Utredningen ställde sig kritisk till att samhället stödde kioskverksamhet till förmån för partiellt arbetsföra. Denna ståndpunkt grundades på att kiosker inte bedömdes vara en lämplig arbetsplats för dessa personer och att behövliga stödåtgärder för dem borde ta sig andra former. Utredningens synpunkter i dessa avseenden berördes inte i prop. 1966: 144 med förslag till affärstidslag eller under riksdagsbehandlingen av propositionen (3LU 58, rskr 368).

2.2.4 1969 års riksdagsskrivelse

I motionen 1969:II: 472 hemställdes om sådana ändringar i eller tillägg till kommunallagen att kommun skulle få rätt att i stiftelseform eller i egen regi bedriva verksamhet i vilken partiellt arbetsföra kan sysselsättas. Motionerna behandlades av konstitutionsutskottet (KU 29), som lät inhämta yttranden från Svenska kommunförbundet och AB Svenska pressbyrån. Förbundet tillstyrkte den begärda utredningen medan pressbyrån ställde sig avvisande under hänvisning till bl. a. att det sedan många år finns en överenskommelse mellan AMS och pressbyrån om samarbete med länsarbetsnämnderna för att underlätta anställning av handikappade i pressbyråns kiosker. I pressbyråns yttrande uppgavs att av de ca 5 000 personer som sysselsattes i pressbyråns kiosker var nära 1 600 handikappade eller personer som av humanitära skäl borde beredas produktivt arbete.

För egen del framhöll konstitutionsutskottet i sitt utlåtande att det numera är allmänt erkänt att det ankommer på kommunerna att vid sidan av andra samhällsorgan vara verksamma för att partiellt arbetsföra i görlig mån bereds meningsfull sysselsättning. Vilka åtgärder kommun äger vidta härför är enligt utskottet emellertid i viss mån oklart. Det gäller framför allt frågan i vad mån kommun får driva verksamhet i syfte att därigenom sysselsätta partiellt arbetsföra. Några särskilda kompetensföreskrifter har inte meddelats. Frågan får därför f. n. lösas med ledning endast av den allmänna kompetensregleringen. Detta fann utskottet kunna leda till otillfredsställande resultat. I rättspraxis har sålunda fastslagits att det enligt

gällande regler inte är tillåtet för kommun att driva kioskhandel i syfte att bereda utkomstmöjligheter för partiellt arbetsföra. Enligt utskottets mening bör behovsprågan vara i första hand avgörande för tillåtligheten. Om behov föreligger av särskild kommunal verksamhet i syfte att sysselsätta partiellt arbetsföra, talar starka skäl för att kommunen också skall få driva sådan verksamhet. I detta hänseende bör bl. a. kioskhandel och därmed jämförlig rörelse kunna komma i fråga. Ett tillgodoseende härav innebär viss utvidgning av den kommunala kompetensen i förhållande till vad som nu gäller och fordrar därför särskild åtgärd från statsmakternas sida. Ett klarläggande av den kommunala kompetensen på hithörande område är under alla förhållanden påkallat. Om det skall ske som ett led i den allmänna översyn av reglerna om den kommunala kompetensen som kommunalrättskommittén nu arbetar på eller i annan ordning ansåg sig utskottet inte böra ta ställning till. Det är emellertid enligt utskottets mening angeläget att frågan snarast bringas till en lösning.

På utskottets hemställan beslutade riksdagen att anhålla hos Kungl. Maj:t om skyndsam prövning och förslag om kommuns rätt att driva sådan verksamhet som kan sysselsätta partiellt arbetsföra (rskr 1969: 313).

3. Nuvarande åtgärder för att bereda handikappade sysselsättning

3.1 Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

3.1.1 Allmänt

Riktlinjer för samhällets insatser för att bereda partiellt arbetsföra sysselsättning antogs av statsmakterna år 1950 i anledning av prop. 1950: 167 angående vissa åtgärder för arbetsvård åt partiellt arbetsföra (SU 212, rskr 396). En översyn av bl. a. dessa riktlinjer företogs år 1966 (prop. 1966: 52, SU 107, rskr 251).

Samhällets åtgärder för att lösa de handikappades sysselsättningsproblem är inriktade i huvudsak på dels rehabilitering, dels skapande av sysselsättningsstillfällen.

3.1.2 Rehabiliteringsåtgärder

Yrkesinriktad rehabilitering sker väsentligen inom arbetsvårdens ram. *Arbetsvården* omfattar åtgärder som är särskilt ägnade att underlätta handikappades anpassning till arbetslivet. Genom arbetsprövning bedöms arbetshindrade och från sysselsättningssynpunkt svårbedömbara personers förutsättningar för olika arbetsuppgifter. I träningsverkstäder sker träning av arbetsförmågan successivt och systematiskt hos personer som på grund av sjukdom eller annan anledning har varit borta från arbetsmarknaden en längre tid. Utanför dessa verkstäder sker yrkesutbildning vid särskilda skolor eller kurser eller hos företag. Syftet med dessa och andra rehabiliteringsåtgärder är främst att skapa förutsättningar för att handikappade skall kunna sysselsättas i sådant arbete där deras handikapp inte hindrar dem från att utföra en fullgod arbetsprestation (se prop. 1950: 167 s. 39). Arbetsplacering på den öppna arbetsmarknaden sker så långt det är möjligt. För dem som inte kan konkurrera med den fullt arbetsföra arbetskraften kan placering i skyddad eller halvskyddad sysselsättning komma i fråga.

Sysselsättning i *skyddade verkstäder* är att hänföra till arbetsvård i egentlig mening. I skyddade verkstäder får sådana arbetssökande sysselsättning vilkas arbetsförmåga är så nedsatt att de inte kan beräknas få eller behålla ett arbete på den öppna marknaden. Sysselsättningen är så anordnad att de där sysselsatta får arbeta under förhållanden som är speciellt tillrättalagda för dem. I de skyddade verkstäderna sysselsätts dels personer som beräknas efter viss tid kunna få placering på den öppna marknaden, dels personer med så framträdande handikapp att de inte kan beräknas få annan placering än i skyddad verksamhet.

Enligt 3 § instruktionen (1965: 667) för arbetsmarknadsstyrelsen och

länsarbetsnämnderna leds arbetsvårdsverksamheten av styrelsen. Kommuner, landstingskommuner och enskilda organisationer medverkar som huvudmän för arbetsprövning, arbetsträning och skyddad sysselsättning.

Arbetsvården har byggts ut avsevärt under 1960-talet. Antalet arbetsvårds-sökande var 31 359 år 1960 och 86 184 år 1968. Sistnämnda år hänvisades 23 386 personer till rehabiliteringsåtgärder i form av arbetsprövning, arbetsträning och yrkesutbildning. Genom arbetsvården fick 11 727 arbetssökande anställning på öppna marknaden. Vid utgången av år 1968 disponerades 10 986 platser vid verkstäder m. m. inom arbetsvården.

Till kommunal eller enskild verksamhet på arbetsvårdens område utgår *statsbidrag*. Enligt kungörelsen (1966:370) om statsbidrag till verkstäder inom arbetsvården lämnas statsbidrag för anordnande eller drift av arbetsprövningsavdelning eller träningsverkstad eller verkstad för skyddad sysselsättning av handikappade (1 §). Bidragen utgår till landstingskommun, kommun, förening eller stiftelse i form av dels anordningsbidrag (2 §), dvs. bidrag för anordnande av lokal och för anskaffning av maskiner m. m. för sådana avdelningar eller verkstäder, dels driftbidrag (7 §). Som villkor för bidrag enligt kungörelsen gäller bl. a. att platserna står till den offentliga arbetsförmedlingens förfogande (12 §). Enligt kungörelsen åligger det AMS att genom råd och upplysningar verka för att arbetsprövning, arbetsträning och skyddad sysselsättning anordnas och drivs ändamålsenligt. Styrelsen skall utöva tillsyn över verksamhet till vilken bidrag utgår (13 §).

3.1.3 Sysselsättningsskapande åtgärder

Till sådana åtgärder för att skapa sysselsättning för handikappade som står nära den egentliga arbetsvården hör *den halvskyddade sysselsättningen*. Också för sådan sysselsättning utgår statsbidrag enligt den nyss nämnda kungörelsen (1966:370). Sålunda ges bidrag till företag för driften av avdelning som är särskilt avsedd för sysselsättning av handikappade och organiserad i eller i direkt anslutning till företaget. En förutsättning för bidrag är att arbetstagarna i den halvskyddade sysselsättningen får lön enligt tillämpligt kollektivavtal. AMS har tillsyn över verksamheten.

Genom beslut den 29 maj 1969 har Kungl. Maj:t meddelat föreskrifter om särskilt statsbidrag till *försöksvis bedriven halvskyddad sysselsättning*. Bidrag kan utgå till företag samt kommunal eller landstingskommunal myndighet eller inrättning för arbetsplats avsedd att ge sysselsättning åt person, vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av handikapp och som inte redan är anställd hos arbetsgivaren. Som villkor för bidrag gäller bl. a. att arbetstagarna får avtalsenliga förmåner under anställningstiden och att platserna står till den offentliga arbetsförmedlingens förfogande och under tillsyn av arbetsmarknadsstyrelsen. Enligt föreskrifterna kan arbetsgivaren i stället för bidrag till halvskyddad sysselsättning få bidrag till arbetsbiträde. Förutsättning för sådant bidrag är att svårt handikappad anställd på grund av

2* — *Bihang till riksdagens protokoll 1970. 1 saml. Nr 102*

sitt handikapp åsamkar arbetsgivaren utgifter för fortlöpande arbetsbiträde i en utsträckning som väsentligt överstiger vad som kan anses normalt för befattningen. Om företag får bidrag enligt dessa föreskrifter, kan det inte få bidrag enligt 11 § kungörelsen om statsbidrag till verkstäder inom arbetsvården.

Enligt 60 § arbetsmarknadskungörelsen får arbetsgivare vid anställning av handikappad *bidrag till sådan särskild anordning på arbetsplatsen* som är nödvändig för att den handikappade skall kunna utföra arbetet. Bidraget utgår med belopp som motsvarar halva kostnaden, dock med högst 15 000 kr. för varje handikappad.

Näringshjälp utgår enligt bestämmelserna i 57, 59 och 61 §§ arbetsmarknadskungörelsen till bl. a. handikappad, som inte har kunnat få lämpligt arbete på den öppna marknaden och som ämnar börja verksamhet som egen företagare. Näringshjälp kan i detta fall utgå för anskaffning av arbetsmaskin eller verktyg eller till annan kostnad för att börja verksamheten. Vidare kan handikappad få näringshjälp för ersättande av arbetsmaskin eller verktyg eller till annan kostnad för att fortsätta verksamhet som egen företagare, dock endast om synnerliga skäl föreligger och den fortsatta verksamheten med sådan hjälp kan antas bli lönsam och ge den handikappade goda försörjningsmöjligheter. Envar av två eller flera handikappade som gemensamt börjar verksamhet som egna företagare kan få näringshjälp.

Näringshjälp utgår helt eller delvis som bidrag eller räntefritt lån. Beloppen är f. n. 15 000 kr. Om särskilda skäl föreligger, kan handikappad som börjar sådan verksamhet som egen företagare, för vilken kreditstöd inte kan utgå enligt kungörelsen (1960: 372) om statligt kreditstöd till hemslöjd, hantverk och småindustri, utöver näringshjälp få lån med högst 30 000 kr. På sådant lån utgår ränta efter samma räntesats som tillämpas för industrigarantilån. Lån skall återbetalas inom viss tid.

För vissa handikappade anordnas härutöver beredskapsarbeten och hemarbeten.

3.1.4 Utredning om skyddad och halvskyddad sysselsättning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 15 augusti 1968 har sakkunniga tillkallats för utredning om den skyddade sysselsättningen. De sakkunniga har enligt direktiven (1969 års riksdagsberättelse In: 24) att överväga bl. a. behovet av olika slags skyddad och halvskyddad sysselsättning. Vidare skall övervägas, om skyddad eller halvskyddad sysselsättning i delvis nya former kan behöva anordnas för att tillgodose föreliggande behov. De sakkunniga skall också undersöka vad som kan göras för att minska de stigande driftunderskotten i skyddad verksamhet. I uppdraget ingår sålunda att undersöka formerna för prissättningen på de produkter som tillverkas vid de skyddade verkstäderna och förutsättningarna för och behovet av samordnad försäljning av de skyddade verkstädernas produkter.

Fördelar och olägenheter av att huvudmannaskapet är splittrat på landstingskommuner och primärkommuner skall undersökas och förslag läggas fram om det framtida huvudmannaskapet. De sakkunniga har frihet att föreslå åtgärder också i fråga om den halvskyddade sysselsättningen.

3.2 *Sysselsättningen av handikappade i affärsrörelse*

3.2.1 *Avgränsning*

Det är hittills huvudsakligen kioskrörelse som har ansetts vara lämplig affärsrörelse för att ge sysselsättning åt handikappade.

Åtskilliga handikappade arbetar inom kioskhandeln. Några är egna företagare. Det alldeles övervägande antalet är emellertid anställda i kiosker. Det är fråga om kiosker som ägs antingen av enskilda företagare eller av kommuner direkt eller genom kommunalt bolag eller stiftelse.

3.2.2 *Egna företagare*

Någon säker uppgift om hur många handikappade som är egna företagare inom kioskbranschen föreligger inte. Antalet torde dock inte vara stort. Möjligheterna för handikappade att etablera sig som egna företagare i kioskhandeln torde vara rätt begränsade. Detta kan antas delvis hänga samman med de krav på kioskhandeln som den allmänna utvecklingen har medfört. För att en nystartad kioskrörelse skall kunna ge innehavaren en årsinkomst på mellan 20 000 och 40 000 kr. beräknas årsomsättningen behöva uppgå till mellan 250 000 och 400 000 kr.

Kostnaderna för att etablera en kiosk beräknas numera uppgå till mellan 70 000 och 110 000 kr. Därtill kommer kostnaderna för att anskaffa varulager. Genom näringshjälp och lån kan handikappad f. n. få startkapital på sammanlagt högst 45 000 kr. I övrigt är den handikappade hänvisad till lån på öppna marknaden, eventuellt mot borgen av leverantörer eller vederbörande kommun.

3.2.3 *Anställda hos privata företagare*

Åtskilliga av de i kioskhandeln sysselsatta handikappade är anställda i kiosker som ägs av AB Svenska pressbyrå. År 1955 träffades en överenskommelse mellan AMS och bolaget om samarbete mellan detta och länsarbetsnämnderna för att underlätta anställning hos bolaget av bl. a. handikappade. Överenskommelsen förnyades år 1968. Den innebär att bolagets distriktskontor vid behov av kioskpersonal vänder sig till länsarbetsnämnden eller arbetsvårdsexpeditionen. Såväl heltids- som deltidsanställning förekommer. En liknande överenskommelse träffades år 1963 mellan AMS och Sveriges livsmedelshandlareförbund och förbundets etableringsorgan, AB Butiksetablering. Enligt de båda överenskommelserna har arbetsgivaren frihet att bland de arbetssökande välja den för arbetsuppgifterna bäst lämpade.

3.2.4 Anställda i kommunala kioskrörelser

En del kommuner driver själva eller genom kommunalt bolag eller stiftelse kioskverksamhet i syfte att bereda bl. a. handikappade sysselsättning. Åtskilliga kommuner har i samma syfte uppfört kiosker som hyrs ut till bl. a. handikappade. Enligt en undersökning som AMS har företagit av förhållandena i mars 1970 är sammanlagt 40 kommuner på något av dessa sätt engagerade i kioskverksamhet.

I tio kommuner äger kommunen genom bolag eller stiftelse kiosker. Sammanlagt 90 kiosker drivs i sådan form. I dessa finns 370 anställda, varav 242 är handikappade som har anvisats genom arbetsvårdsexpeditioner. I två kommuner står anställningarna i de kommunala kioskerna till socialvårdsorganens förfogande.

I 33 kommuner har sammanlagt 152 kommunala kiosker uppförts för uthyrning. De hyrs ut till handikappade eller andra personer som anvisas av socialvårdsorganen. Såvitt har kunnat utrönas vid undersökningen är i sådana kiosker sysselsatta åtminstone 80 handikappade som har fått arbetet genom arbetsvårdens förmedling.

3.3 Lämpligheten att sysselsätta handikappade i kioskrörelse

Som framgår av den lämnade redogörelsen har anställning i kioskrörelse i stor utsträckning kommit i fråga för sysselsättning av handikappade.

År 1962 utförde arbetsfysiologiska institutet på uppdrag av Stockholms stads arbetsvårdsbyrå en utredning om arbetsförhållandena vid vissa försäljningskiosker i Stockholm. Utredningen hade liten omfattning och resultatet av den måste enligt vad som framhölls vid utredningen bedömas med försiktighet. Den gav vid handen att arbete i sedvanliga försäljningskiosker i flera avseenden måste anses krävande och inte lämpligt för den övervägande delen av de handikappade med hänsyn till bl. a. den obekväma och långa arbetstiden, den fysiska belastningen, drag och kyla i kioskerna m. fl. omständigheter. Stationära korvkiosker ansågs däremot mera lämpliga för handikappade. I utredningen föreslogs att kioskernas konstruktion och utrustning skulle utredas fullständigt.

Dåvarande medicinalstyrelsen och veterinärstyrelsen utfärdade gemensamt och i samråd med vissa andra myndigheter år 1962 råd och anvisningar om kioskhandel med livsmedel (Meddelanden från Kungl. Medicinalstyrelsen nr 107 år 1962). Genom anvisningarna ställdes väsentligt skärpta krav på kioskernas utformning och inredning, belysning, uppvärmning och sanitära standard. Det ålåg enligt anvisningarna hälsovårdsnämnderna att verka för att anvisningarna beaktades och genomfördes såväl vid ny-, till- eller ombyggnader som beträffande övriga i bruk varande kiosker. Efter anvisningarnas utfärdande har betydande upprustning av kioskerna ägt rum. På grundval av uppgifter från AMS, AB Svenska pressbyrå och Sveriges

kioskägares riksförbund kan beräknas, att närmare hälften av alla kiosker under 1960-talet har byggts om väsentligt eller bytts ut.

På gemensamt initiativ av AMS och AB Svenska pressbyrån har frågan hur ett kioskförsäljningsställe lämpligen bör vara utrustat för att kunna skötas av handikappade behandlats av handikappinstitutet och sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut. Handikappinstitutet har i det sammanhanget nyligen undersökt dels vilka arbetsuppgifter i en kiosk som lämpar sig för personer med olika slag av handikapp, dels hur kioskerna bör vara utformade för att handikappades arbete skall underlättas. I promemoria den 28 januari 1970 från handikappinstitutet beträffande undersökningen anläggs bl. a. följande preliminära synpunkter.

De handikappades förutsättningar att klara arbete i en kiosk varierar. Det är därför svårt att göra något generellt uttalande. Det finns emellertid skäl att anta att en kiosk som har inretts på visst närmare specificerat sätt för att handikappades arbete skall underlättas bör göra det möjligt för handikappade att i större utsträckning ägna sig åt arbete i kiosk. I vissa fall kan det vara nödvändigt att komplettera de angivna åtgärderna med t. ex. kortare arbetspass och differentiering av arbetet, i synnerhet vissa tyngre arbetsuppgifter. Värdering av lämpliga inredningsenheter och system för varumottagning anses viktigt för att kioskenas arbetsmiljö skall bli lämplig för handikappade. Kompletterande utredning om nytillkomna hjälpmedel lämpliga för kioskarbete bör göras. Även vissa andra försök rekommenderas.

4. Promemorian

I promemorian betonas *inledningsvis* att handikappvårdens ändamål är att så långt det går göra de handikappade oberoende av sitt handikapp genom att de särskilda behov som handikappet medför tillgodoses. Det är ett viktigt uttryck för jämlikhetssträvandena att de handikappade får möjlighet att som andra delta i arbetslivet. I enlighet härmed har samhället i ökande omfattning vidtagit åtgärder för att ge handikappade sådan vård, utbildning och arbetsträning att de så långt det är möjligt skall kunna få sysselsättning på arbetsmarknaden. Stora insatser görs också för att hjälpa de handikappade till sådan sysselsättning. Det står emellertid enligt promemorian klart att behovet av sysselsättningsstillfällen alltså är stort. Med hänsyn härtill är det angeläget att man tar till vara de möjligheter som kan yppa sig att öka tillgången på arbetstillfällen som lämpar sig eller kan anordnas för sysselsättning av handikappade.

Kommunerna har ett förstahandsansvar för att handikappade får den omvårdnad de behöver, anføres vidare i promemorian. Med anledning av den tvekan som rådde om *kommuns kompetens* att tillgodose den enskildes behov av personlig omvårdnad klarlades år 1968 genom ändringar i socialhjälpslagen att kommun har rätt att vidta åtgärder med anledning av enskilda personers behov av omvårdnad. Tveksamheten i fråga om kommuns kompetens att bl. a. bereda utkomstmöjligheter för handikappade blev därigenom undanröjd. Av kommuns kompetens i detta avseende följer att kommun har rätt att bl. a. driva skyddad verksamhet i syfte att bereda handikappade omvårdnad. Detta framgår av praxis, och sedan länge ger staten bidrag till sådan kommunal verksamhet.

Efter erinran om den oklarhet som råder om vilka åtgärder som kommun härutöver får vidta för att ge sysselsättning åt handikappade och om regeringsrättens avgöranden i fråga om kommunens rätt att i detta syfte driva affärsverksamhet, dras i promemorian den generella slutsatsen att kommun över huvud taget inte får driva affärsverksamhet om syftet med verksamheten är endast att bereda handikappade sysselsättning. I anslutning härtill hänvisas i promemorian till att kommunalrättskommittén f. n. gör en allmän översyn av gällande rätt i fråga om den kommunala kompetensen. I det sammanhanget sägs den aktuella kompetensfrågan givetvis inte kunna förbigås. Även om kommunalrättskommitténs förslag i kompetensfrågan kan väntas föreligga inom förhållandevis nära framtid, torde det enligt promemorian emellertid med hänsyn till frågans omfattning och skilda förgreningar dröja åtskillig tid, innan ny lagstiftning i ämnet kan träda i kraft. Åtskilliga kommuner är redan engagerade i affärsverksamhet, främst kioskrörelser, i syfte

att bereda handikappade sysselsättning. Det är från skilda synpunkter av vikt att frågan om dessa engagemangs laglighet för framtiden avgörs utan dröjsmål, inte minst av hänsyn till de handikappade som f. n. är anställda i sådana rörelser. Den föreliggande kompetensfrågan bedöms i promemorian därför böra lösas utan att kommunalrättskommitténs förslag avvaktas. Sådana lösningar bör dock väljas som inte i övrigt föregriper kommitténs ställningstaganden.

Den första fråga som tas upp i promemorian är om det är *nödvändigt att öppna möjlighet för kommun att direkt eller indirekt driva affärsverksamhet* för att man skall nå syftet att skapa tillräckligt många arbetstillfällen för handikappade. Vid denna bedömning erinras om att statsbidrag utgår som stimulans för halvskyddad verksamhet och för särskilda anordningar för handikappade på öppna arbetsplatser. Antalet sysselsatta i sådan halvskyddad sysselsättning uppgick den 1 juli 1969 till ca 850 personer. Antalet platser i halvskyddad sysselsättning kan beräknas uppgå till ca 2 000 vid utgången av budgetåret 1969/70. Någon uppgift om hur många arbetsplatser som med statligt stöd har anordnats för att handikappade skall kunna utföra arbetet föreligger inte. Antalet ärenden om näringshjälp till handikappade för att bereda dem sysselsättning som egna företagare i kioskverksamhet var 95 under budgetåret 1968/69. I detta avseende uppmärksammas att anställning oftast torde vara en bättre sysselsättningsform för handikappade än verksamhet som egen företagare.

Den stimulans att anordna sysselsättning för handikappade som sålunda ges av staten har hittills inte resulterat i att behovet av sysselsättningstillfällen för handikappade har blivit tillgodosett, anförs vidare i promemorian. Överenskommelser med enskilda företagare, framför allt överenskommelsen mellan AMS och AB Svenska pressbyrån, har gett positiva resultat och det är angeläget att man också fortsättningsvis söker sig fram på denna väg. Även om de nu ifrågavarande åtgärderna efter hand medför allt större möjligheter för handikappade att få sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden — vilket innebär bl. a. att de får marknadsmässigt bestämda löner — anses det berättigat att anta att ett växande behov av sådan sysselsättning för handikappade ändå inte blir helt täckt. Möjligheterna att erbjuda handikappade sysselsättning inom ramen för den kommunala förvaltningsapparaten och övrig f. n. tillåten kommunal verksamhet är begränsade. För kommunerna, som bär det primära ansvaret för omvårdnaden om de handikappade, är det enligt promemorian i den rådande situationen självfallet otillfredsställande att sakna befogenhet att själva göra ytterligare insatser för att skapa sysselsättning. I promemorian föreslås därför — i anslutning till vad konstitutionsutskottet har uttalat i sitt av riksdagen godkända utlåtande 1969: 29 — att kommun får rätt att under vissa förutsättningar driva affärsverksamhet i syfte att bereda sysselsättning åt handikappade.

Enligt den bedömning som görs i promemorian erbjuder *kioskrörelser* inte obetingat lämpligt arbete för handikappade. Med ökande krav på anord-

ningar i kioskrörelser av hygieniska skäl och hälsovårdsskäl torde emellertid sådana rörelser efter hand komma att bli lämpligare arbetsplatser för handikappade. Å andra sidan finns det givetvis också *annat slags affärsverksamhet* som från skilda synpunkter måhända ibland skulle lämpa sig bättre än kioskhandel som sysselsättningsobjekt för handikappade. I varje fall synes det, enligt vad som anförs i promemorian, från kompetenssynpunkt inte finnas anledning att begränsa kommuns rätt att i det angivna syftet driva affärsverksamhet till kioskrörelse.

Med hänsyn till syftet med den här förordade vidgningen av den kommunala kompetensen bör enligt promemorian rätten för kommun att driva affärsverksamhet bli beroende av att det *verkligen finns behov* att kommunen engagerar sig i verksamheten. Behov finns om handikappade i kommunen vilka har nedsatt arbetsförmåga inte i skäligen omfattning kan beredas sysselsättning i halvskyddad sysselsättning eller på öppna arbetsmarknaden utan det kommunala engagemanget. Denna begränsning med hänsyn till behovet anses böra komma till klart uttryck. Härutöver bör enligt promemorian krävas att kommunen vidtar sådana anordningar i verksamheten att arbetet där verkligen kan utföras av handikappade i väsentlig omfattning. Att ange hur stor andel handikapplämpliga arbetsplatser som skall finnas är givetvis inte möjligt. Men en verksamhet som ger sysselsättning för ett större antal personer men där endast ett fåtal handikappade har möjlighet att utföra arbete bör inte omfattas av den vidgade kompetensen. Denna bör alltså inte kunna utnyttjas som täckmantel för kommunal näringsverksamhet som kommunen bedömer lämplig från andra synpunkter, betonas i promemorian.

Som *ytterligare förutsättning* för kommunalt engagemang föreslås gälla att alla anställningar i verksamheten sker efter hänvisning från den offentliga arbetsförmedlingen, dvs. att alla arbetsplatserna står till arbetsvårdens förfogande för placering av handikappade i den mån arbetet kan utföras av handikappad. Den offentliga förmedlingen föreslås dock i undantagsfall kunna medge att vissa platser i verksamheten står till förfogande för kommunens socialvårdsorgan under de förutsättningar förmedlingen anger.

På grund av dessa överväganden framläggs i promemorian *förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade*. Förslaget torde få fogas vid protokollet i detta ärende som *bilaga*.

I anslutning till lagförslaget anförs i promemorian att förslagets rubrik anknyter till den omständigheten att kommun redan har vissa befogenheter på detta område. Kommun har sålunda f. n. rätt att driva affärsverksamhet i vissa fall. Sådan verksamhet står det redan nu kommunen fritt att anordna så att handikappade kan beredas sysselsättning där. Vad det gäller nu är att ge kommun rätt att driva affärsverksamhet i syfte att bereda sådan sysselsättning.

Slutligen anges i promemoriaförslaget de förut nämnda förutsättningarna

i fråga om anordningar som gör verksamheten särskilt lämpad för handikappade och kravet på arbetsanvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller socialvårdsorgan. I vad mån dessa förutsättningar föreligger bör enligt promemorian kunna utläsas av reglemente för det kommunala organ som skall bedriva verksamheten eller av bolagsordning eller motsvarande urkund, om verksamheten bedrivs av kommunalt bolag eller annat särskilt rättssubjekt. Det ankommer på kommunen att pröva att förutsättningarna föreligger innan beslut fattas om kommunalt engagemang i verksamheten.

5. Remissyttrandena

5.1 Remissinstansernas allmänna inställning

En stor majoritet bland remissinstanserna tillstyrker promemorieförslaget eller lämnar det utan erinran. Bland dessa remissinstanser återfinns *socialstyrelsen, kammarkollegiet, AMS*, samtliga hörda *länsstyrelser* och statliga *utredningar, statens handikappråd, Svenska kommunförbundet* och *Svenska landstingsförbundet* samt alla *kommunala organ* som har yttrat sig över promemorian. Tillstyrkande yttrande föreligger också från *Handelsanställ-
das förbund*. *NO* säger sig inte vilja avstyrka förslaget och *KF* är positivt till förslagets idé.

Negativa till promemorieförslaget ställer sig flertalet företrädare för hand-
deln, dvs. *Sveriges livsmedelshandlareförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges kioskägares riksförbund, GAKI* och *AB Svenska pressbyrån*. *Sve-
riges köpmannaförbund* påpekar vissa negativa sidor med kommunala kiosk-
rörelser men tar dock inte avstånd från förslaget.

5.2 Behov av ytterligare arbetstillfällen för handikappade

Remissinstanserna ställer sig allmänt bakom uttalandet i promemorian att ytterligare åtgärder måste vidtas för att behovet av arbetstillfällen för handikappade på den öppna arbetsmarknaden skall täckas. *Socialstyrelsen* framhåller att varje ansats som undanröjer svårigheterna för handikappade att fritt välja yrke med hänsyn till intresse och lämplighet bör understödjas. Fortfarande utgör det sista steget i rehabiliteringsprocessen, arbetsplace-
ringen, det största problemet för handikappade. Även *AMS* konstaterar att insatserna för att bereda arbete åt handikappade i öppna marknaden eller på särskilt anordnade arbetsplatser har varit otillräckliga, trots att stödet till handikappade inom arbetsmarknadspolitiken har byggts ut mycket kraf-
tigt under de senaste åren. Ett uttryck för insatsernas otillräcklighet är att antalet arbetslösa äldre och handikappade tenderar att stiga. Det är därför angeläget att pröva varje möjlighet att få fram nya arbetsuppgifter för handi-
kappade, betonar *AMS*.

Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen upplyser bl. a. att den har låtit genomföra en behovsundersökning, vars preliminära resultat kommer att föreligga i år. Den allmänna utvecklingen i näringsliv och på arbetsmarknaden under senare år ger enligt utredningen tillsammans med hittills utförda behovsanalyser vid handen att ytterligare ansträngningar måste göras för att bereda sysselsättning åt arbetskraft som av olika skäl är handikappad. Liknande synpunkter anlägger *kommunalrättskommittén*,

som ser det som angeläget att samhället med differentierade medel gör insatser för att ge de handikappade tillfällen till ett så långt som möjligt normalt arbetsliv.

Behovet av ytterligare åtgärder framhålls mer eller mindre starkt också i yttrandena från *kammarkollegiet*, *NO*, *länsstyrelserna*, *KF*, *Sveriges grossistförbund* och de hörda *kommunala organen*.

Statens handikappråd, som understryker vikten av ytterligare insatser för att handikappade skall kunna få och behålla arbete, uppehåller sig vid den i första hand personliga tragedi som det är för handikappade att inte kunna ta del i arbetslivet, att leva isolerade och ofta på torftig materiell nivå. Härtill fogar rådet att samhällskostnaderna blir betydande om man inte kan engagera de handikappade i arbetslivet. Motsvarande synpunkter återfinns i yttrandet från *Svenska landstingsförbundet*. De handikappades möjligheter att själva välja sysselsättning får enligt förbundet, trots de arbetsmarknadspolitiska insatserna, anses starkt begränsade. Resultaten av landstingens rehabiliteringsinsatser omintetgörs ofta på grund av bristen på arbetstillfällen för de handikappade.

5.3 Behov av kommunal affärsverksamhet för att bereda handikappade arbete

De remissinstanser som tillstyrker promemorieförslaget eller lämnar det utan erinran delar uppfattningen i promemorian att det finns behov av att kommunerna kan engagera sig i affärsverksamhet för att skapa arbetstillfällen för handikappade. Sålunda ser *AMS* med tillfredsställelse att det skapas fler arbetstillfällen för handikappade inom den kommunala sektorn. Styrelsen ser det som angeläget att sådana kommunala affärsföretag som är inriktade på att sysselsätta handikappade får bestå och kan byggas ut. De fyller enligt styrelsen ett stort behov. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* föreligger det i många kommuner behov av att kommunerna driver affärsverksamhet för att bereda handikappade sysselsättning i tillräcklig omfattning. Det framlagda förslaget synes lösa denna fråga på ett tillfredsställande sätt. Denna uppfattning förs fram också av en rad *kommunala organ*. Så erinrar t. ex. *stadskollegiet i Hälsingborg* att många kommuner har tagit initiativ av olika slag med anknytning till kioskhandeln. Om lagstiftarens mening med ändringarna i socialhjälpslagen skall kunna bli verklighet fordras det att kommunerna får vidgad befogenhet, yttrar *stadskollegiet*.

Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen hänvisar till behovet av ökade ansträngningar för att allmänt inom arbetslivet anpassa arbetsuppgifterna till arbetskraftens förutsättningar och förbättra företags-, hälso- och personalvård, vilket har stor betydelse för möjligheterna att integrera den handikappade arbetskraften i den öppna arbetsmarknaden. F. n. anser utredningen det nödvändigt att dylika åtgärder kompletteras med insatser

för att i särskilda former bereda de handikappade sysselsättning. Promemorieförslaget hälsar utredningen därför som ett välkommet komplement till andra åtgärder.

Frågan om egen affärsverksamhet över huvud taget är ett lämpligt yrkesområde för handikappad arbetskraft berörs av *socialstyrelsen*, som menar att detta får bedömas i varje särskilt fall, en bedömning som är svår och tidsödande. Genom ett kommunalt drivet affärsföretag skulle man på ett betydligt riskfriare sätt kunna genomföra sådan prövning av lämpligheten i affärsarbete, säger styrelsen. Samtidigt erbjuder en sådan anställningsform viss ekonomisk trygghet. Å andra sidan påpekar styrelsen att en kommunaliserad affärsverksamhet dock inte får innebära hinder för handikappade att på sedvanligt sätt starta egna företag. Sistnämnda synpunkt betonas också av *statens handikappråd*. I detta sammanhang framhåller *socialstyrelsen* vidare att det är önskvärt att statsbidrag för s. k. halvskyddad verksamhet utnyttjas i större utsträckning inom olika affärsverksamheter.

Även *NO* uppehåller sig vid de handikappades möjligheter att välja sysselsättning efter fallenhet och intresse. Det är angeläget att samhället aktivt strävar efter att ge de handikappade arbetstillfällen inom ett så brett verksamhetsfält som möjligt. *NO* understryker att kommunerna inom sin förvaltningsverksamhet och inom övrig verksamhet som redan nu faller inom ramen för den kommunala kompetensen har möjlighet att bereda handikappade sysselsättning. Motsvarande gäller f. ö. den statliga sektorn av arbetsmarknaden.

Kommunalrättskommittén ansluter sig till förslaget att den vidgade kompetensen genomförs utan att kommitténs utredning om den kommunala kompetensen avslutas. Kommittén tillägger att det synes som om promemorieförslaget skulle kunna passa in i det regelsystem som kommittén har tänkt sig för kommunal affärsverksamhet i allmänhet. Även *kammarkollegiet* och *Svenska kommunförbundet* förordar en snabb lösning av kompetensen inom det ifrågakvarande området. En mer tveksam hållning intar *Handelsanställdas förbund*, som emellertid inte motsätter sig att kompetensfrågan på detta område löses separat.

Kompetensutvidgningen bör inte begränsas till kommunerna utan omfatta även landstingskommunerna, förordar *socialstyrelsen*, *utredningen rörande den skyddade sysselsättningen* och *Svenska landstingsförbundet*. Landstingsförbundet erinrar om att landstingskommunerna liksom kommunerna driver skyddade verkstäder med statliga bidrag. Landstingskommunerna har inte som kommunerna ett förstahandsansvar för att de handikappade får den omvårdnad de behöver men har sedan länge frivilligt åtagit sig ett omfattande engagemang inom handikappverksamheten. Inom landstingskommunernas verksamhetsområde kan finnas utrymme för viss affärsverksamhet, t. ex. kiosker och serveringar i anslutning till sjukhus

och försäljning av terapialster, där handikappade med fördel kan sysselsättas.

Näringsfrihetsaspekter på promemorieförslaget behandlas utförligt av NO. Inledningsvis anger NO som allmän grundregel att stöd till handikappades näringsverksamhet bör motsvara de merkostnader handikappet orsakar i näringsverksamheten. Härigenom åsidosätts inte kravet på konkurrens på lika villkor mellan handikappade och fullt arbetsföra näringsidkare, vilket däremot är fallet om subventionen går utöver merkostnaderna. I fråga om kommuns affärsverksamhet framhåller NO med angivande av exempel att den kan leda till effekter för konkurrensen som inte är önskvärda från allmän synpunkt. Vidare framhålls risken att tillämpningen av den föreslagna utvidgade kompetensregeln kan orsaka intressekonflikter mellan kommunens myndighetsfunktion och dess ekonomiska intressen i affärsverksamhet av olika slag med följderna att kommunala organs objektivitet kan komma att sättas i fråga. I yttrandet redovisas exempel på att klagomål har förekommit hos NO-ämbetet över att kommuner med intressen i affärsdrivande verksamhet har påverkat konkurrenssituationen mellan olika företag. Som tänkbara konfliktsituationer av detta slag till följd av den nu föreslagna kompetensutvidgningen nämns i yttrandet följande.

Innehavare av kiosk eller annan detaljhandel är för viss verksamhet beroende av tillstånd från kommunalt organ. Ansökningar om sådant tillstånd inkommer från näringsidkare som konkurrerar med handikappade vilka genom kommunens affärsverksamhet beretts sysselsättning. Även om tillståndsmyndigheten därvid objektivt skall se till exempelvis konsumenternas behov, kan icke bortses från risken av att hänsynen till sådan verksamhet, vari kommunen — genom avtal om hyres- eller arrendavgifter i förhållande till omsättning eller på annat sätt — har ekonomiskt intresse, kan komma att väga tyngre.

Om utvecklingen av kommuns affärsverksamhet går dithän, anför NO vidare, att kommunen inom sitt område övertar verksamhet i en bransch helt eller till betydande del, torde sådana negativa effekter kunna uppkomma som brukar föreligga på marknader dominerade av ett företag, i form av risker för t. ex. hämmad effektivitet eller försämrad service. Även om sålunda det framlagda förslaget synes inrymma vissa risker från konkurrenssynpunkt vill NO emellertid — av hänsyn till önskvärdheten av att åtgärder vidtas för att hjälpa handikappade — inte avstyrka förslaget utan endast framhålla vikten av att kommunerna uppmärksammas på det angelägna i att undvika sådana åtgärder som kan medföra här antydda eller andra slag av konkurrensbegränsande verkningar.

KF, som förklarar sig vara positivt till förslagens idé, betonar starkt att man i promemorian inte alls har tagit upp de problem som hänger samman med den pågående utvecklingen inom olika branscher. Inom detaljhandeln har en strukturutveckling skett mot större enheter med ett både bredare

och djupare utbud av varor. Mycket talar för att denna utveckling kommer att fortsätta med bl. a. ökad integration mellan detaljist- och grossistfunktioner. En sådan utveckling begränsar möjligheterna för många handikappade att få sysselsättning inom detaljhandeln, bl. a. inom kioskhandeln. Med hänsyn härtill betonar KF vikten av att ökad satsning görs på även andra former av sysselsättningsskapande åtgärder för handikappade än kommunal affärverksamhet. Det kan gälla finansiering av rörelse, konsultativ hjälp med t. ex. bokföring samt utbildning, säger KF. Dessa tankegångar återfinns också i yttrandet från *Sveriges köpmannaförbund*.

De avstyrkande remissinstanserna hävdar allmänt att behovet av arbetstillfällen för handikappade kan tillgodoses utan att kommunerna engageras i affärsverksamhet. Denna uppfattning utvecklar *Sveriges kioskägares riksförbund*. De handikappade med eller utan fysiska handikapp som vill och är lämpade för att arbeta i kioskhandeln har möjlighet att göra det, anför förbundet. Enbart inom den enskilda självägande kioskhandeln är uppskattningsvis 10 000—11 000 partiellt arbetsföra verksamma i dag. Fler skulle kunna sysselsättas. Det är inte ovanligt att kioskägare och kommun träffar avtal om att kioskägaren skall anställa personal som anvisas av arbetsvårdsbyrån. Endast i begränsad omfattning kan arbetsvårdsbyråerna i sådana fall fylla behovet av lämplig kioskpersonal, upplyser förbundet. Erfarenheterna på detta område är entydiga och torde gälla all kioskhandel, oavsett ägandeform. Vare sig i utskottsutlåtande eller promemorian har styrkts att behov föreligger av kommunalt engagemang, slutar förbundet, som vidare hänvisar till nuvarande stödformer för att ge handikappade arbete. Sistnämnda synpunkter anlägger även *Sveriges köpmannaförbund*, *Sveriges grossistförbund* och *Sveriges livsmedelshandlareförbund*. Grossistförbundet förordar ökade kontakter med existerande företag för att skapa ytterligare lämpliga arbetstillfällen för handikappade.

Inte heller *AB Svenska pressbyrån* kan finna att kommunalt engagemang i affärsverksamhet behövs för det ifrågavarande syftet. Pressbyråns samarbete med länsarbetsnämnder och lokala arbetsvårdsexpeditioner leder tyvärr inte ofta till att pressbyrån får anvisning på handikappade sökande. I de allra flesta orter är tillgången på sådana arbetstillfällen för handikappade med andra ord större än efterfrågan. Får kommun rätt att driva kioskrörelse för sysselsättning av handikappade kan det leda till att en enskild näringsgren betraktas som en form av understödsverksamhet. Man bör i stället genom olika åtgärder underlätta de handikappades naturliga inlemmande i arbetslivet på alla områden där de kan göra insatser. Närmast till hands ligger att undersöka i vad mån handikappade i ökad utsträckning kan anställas i redan existerande kommunal verksamhet.

Också *GAKI* bestrider behovet av att kommun driver affärsverksamhet för att bereda handikappade sysselsättning. Trots mer än fyra års försök från arbetsvårdsnämnden i Landskrona att sysselsätta partiellt arbetsföra

i den där kommunala kioskrörelsen är enligt GAKI mer än tre fjärdedelar av kioskpersonalen enligt vedertagna begrepp friska personer. GAKI hävdar liksom f. ö. *AB Svenska pressbyrån*, att promemoriaförslaget har tillkommit huvudsakligen för att legalisera de kioskrörelser som vissa kommuner driver redan nu.

I ett par avstyrkande yttranden uttalas farhågor för att bifall till promemoriaförslaget leder till konkurrensbegränsningar och andra risker från näringsfrihetssynpunkter. Sålunda anför *Sveriges kioskägares riskförbund* att den föreslagna kompetensändringen innebär ett allvarligt hot mot näringsfriheten. Ett kommunalt kioskbolag eller annat rättssubjekt blir av naturliga skäl mer eller mindre integrerat med övrig kommunal verksamhet och förvaltning och får därigenom tillgång till information om nya affärs-lägen, lokaler etc. Erfarenheterna från de kommuner som är engagerade i kioskverksamhet sägs otvetydigt tala i denna riktning. Vidare visar erfarenheterna att kommunala affärsföretag ibland har fått monopol på alla tillkommande kiosklägen på allmän plats. Motsvarande erfarenheter redovisar GAKI.

5.4 Lämpligt slag av affärsverksamhet

Remissinstanserna är genomgående tillfreds med att kompetensutvidgningen enligt förslaget inte begränsas till kioskrörelse. I en del yttranden hävdas dock att kiosker över huvud taget inte är lämpliga arbetsplatser för handikappade.

Det är välbetänkt att förslaget inte tar sikte enbart på kioskrörelse, yttrar *utredningen rörande den skyddade sysselsättningen*. Kioskverksamhet innehåller vissa arbetsuppgifter och arbetssituationer som kan vara svåra för handikappade att klara av. Man bör ge kommunerna möjlighet att välja inom ett vidare område, där det kan anses lämpligt att bereda handikappade sysselsättning. Samma tankegångar innehåller yttrandet från *socialstyrelsen*. Det är önskvärt att affärsverksamheten omfattar inte bara kioskverksamhet och tobaksaffärer utan den bör när det är lämpligt kunna anordnas även inom andra branscher, säger styrelsen. Som exempel på annan affärsverksamhet än kioskrörelse nämner *AMS* försäljning av produkter som har tillverkats i skyddad sysselsättning anordnad av kommunen. Enligt *utredningen rörande den skyddade sysselsättningen* är det lämpligt att ett nära samarbete kommer till stånd mellan kommunen och förslagsvis *AMS* för att finna den affärsverksamhet som från ekonomisk synpunkt och sysselsättningssynpunkt är den lämpligaste. Härigenom kan undvikas att främst mindre kommuner startar en affärsverksamhet som kan visa sig mindre lämplig från företags- och samhällsekonomisk synpunkt. *Statens handikappråd* fäster uppmärksamheten på att många av de handikappade har ett starkt intresse av att nå kontakt med andra människor och att arbetet inom

servicenäringen just ger sådana möjligheter. Samma synpunkt anlägger *handikapputredningen* och *drättselkammaren i Solna*.

Kioskhandelns företrädare hävdar alla att arbete inom denna gren av handeln inte är lämpligt för handikappade. *Sveriges kioskägares riksförbund* gör gällande att medicinska skäl stöder denna uppfattning. Den stämmer också överens med det praktiska livets erfarenheter och bestyrks i hög grad av den alltmer restriktiva inställning som länsarbetsnämnder och såväl statliga som kommunala arbetsvårdsorgan intar vid bedömningen av dessa frågor. Det är enligt förbundets mening skäl att jämställa kioskhandel med annan detaljhandel i fråga om arbetsplatsens lämplighet för handikappade. Motsvarande bedömning har *GAKI*, som pekar på att sjunkande marginaler och höga lönekostnader medför rationaliseringar och stora krav på personalen, som får ett hårt och tungt arbete. Det föreligger stor okunnighet beträffande dagens gatuköks- och kioskhandel, säger förbundet. Inte heller *AB Svenska pressbyrån* anser att den traditionsbundna uppfattningen om kiosken som en speciellt lämplig arbetsplats för handikappade är realistisk. Man kan snarare säga att kiosk tjänsten kräver större mångsidighet än arbete inom annan detaljhandel, eftersom kioskens personalstyrka är begränsad, vilket försvårar specialisering på enklare arbetsuppgifter.

5.5 Förutsättningar för kommunal affärsverksamhet

Förslaget i promemorian att en första förutsättning för kommunal affärsverksamhet för att bereda sysselsättning för handikappade skall vara att det föreligger ett konstaterat behov av kommunalt engagemang föranleder endast i något fall erinringar från remissinstansernas sida. En kompetensutvidgning som den föreslagna innebär enligt *kammarkollegiet* en avvikelse från de allmänna reglerna om den kommunala kompetensen och bör därför som har föreslagits få en restriktiv utformning. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* och *flera kommunala organ* förordar de föreslagna begränsningarna och *utredningen rörande den skyddade sysselsättningen* anser det riktigt att rätten att driva affärsverksamhet bör bli beroende av att det verkligen finns behov att kommunen engagerar sig i verksamheten. Vid bedömningen härav synes det utredningen nödvändigt med ett nära samarbete mellan kommunerna och det statliga arbetsvårdsorganet. *Svenska landstingsförbundet* menar att denna begränsning bör komma till klart uttryck. Förbundet finner det angeläget att den vidgade kompetensen inte skall kunna utnyttjas som täckmantel för kommunal näringsverksamhet som kommunen finner lämplig från andra synpunkter. Samma inställning har *AB Svenska pressbyrån*. För den händelse kompetensutvidgningen genomförs bör förutsättningen vara att det klart ådagaläggs att handikappade inte kan beredas sysselsättning i existerande enskild, kommunal eller statlig verksamhet i kommunen. Dessutom förordar pressbyrån tillämpningsföreskrifter av innebörd att kommunen förutsättningslöst skall ha

prövat möjligheterna till sysselsättning av handikappade i olika näringsgrenar.

Sveriges livsmedelshandlareförbund framhåller svårigheten att bedöma det allmänna behovet av kommunalt engagemang. Vidare kan det bli svårt att bedöma och övervaka att verksamheten anordnas för handikappade och inte bara används som täckmantel för vinstgivande rörelse. Liknande synpunkter anlägger *GAKI*.

De begrepp som används i detta sammanhang är i viss mån oklara till sin natur, påpekar *kommunalrättskommittén*. Kommittén förutsätter att begreppet affärsverksamhet här omfattar kommersiell eller industriell verksamhet i allmänhet. Vad som förstås med handikappade är i hög grad en värderingsfråga. Genom att den föreslagna kommunala verksamheten har knutits an till den offentliga arbetsförmedlingen ges emellertid tillräckliga garantier för att kompetensutvidgningen inte tas till intäkt för kommunala åtgärder som är främmande för utvidgningens huvudsakliga syfte. *Statens handikappråd* inräknar i begreppet handikappad arbetskraft sådan arbetskraft som inte utan speciella samhällsåtgärder kan beredas arbete. Enligt *sammanläggningsdelegerade i Linköping* är det viktigt att man från den offentliga arbetsförmedlingens sida beaktar de socialt handikappades sysselsättningsbehov.

Kravet att verksamheten skall anordnas så att den blir särskilt lämpad för sysselsättning av handikappade godtas allmänt av remissinstanserna. Detta krav bör komma till klart uttryck, säger *Svenska landstingsförbundet*. Redan vid planering och utformning av kiosker och andra affärslokaler där personer med handikapp skall arbeta måste hänsyn tas till de särskilda behov som handikappet medför, understryker *AMS*.

I detta sammanhang uttalar *socialnämnden i Kiruna* farhågor för att direkta kostnadsmässiga aspekter kan verka hindrande på kommunerna att öka sysselsättningsgraden genom startande av kapital- och kostnadskrävande affärsverksamhet. *Socialnämnden i Älvsbyns köping* menar för sin del att kostnaderna för de speciella anordningar som behöver vidtas för att tillgodose behovet av god arbetsmiljö för handikappade personer på olika arbetsplatser bör i sin helhet bestridas med statsmedel.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* bör överskott som eventuellt uppstår från den kommunala affärsverksamheten för sysselsättning av handikappade nyttjas eller fonderas för ändamålet att bereda partiellt arbetsföra lämplig sysselsättning.

Ingen remissinstans har invändningar mot förslaget att anställning i kommunal affärsverksamhet i syfte att bereda handikappade sysselsättning skall ske efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller efter dennas medgivande av kommunens socialvårdsorgan. *AMS* framhåller att en noggrann prövning även i det senare fallet bör ske av andra alternativ som kan vara bättre ägnade att lösa sysselsättningsfrågan.

Några kommunala organ förordar dock att kommunernas socialvårdsorgan får större inflytande över platsanvisningen. Sålunda anser *drätselkammaren i Trelleborg* att den offentliga arbetsförmedlingen alltid bör samråda med ortens socialvårdsorgan innan anvisning till anställning sker. *Stadskollegiet i Göteborg* förutsätter att den nya lagstiftningen inte kommer att innebära att socialförvaltningen förlorar möjlighet att utan administrativ omgång hänvisa betingat arbetsföra till verksamheten.

6. Departementschefen

6.1 Allmänna ställningstaganden

Samhället har under senare år kraftigt ökat sina insatser för rehabilitering av människor som är handikappade i olika avseenden. Målet för dessa insatser är att de handikappade i möjligaste mån skall — oberoende av sitt handikapp — som andra kunna delta i arbetslivet och välja sin plats där efter intresse och lämplighet. Inte minst viktigt är att de genom anställning på den öppna arbetsmarknaden kan få samma ekonomiska utbyte som andra av sina arbetsinsatser. Erfarenheterna visar att detta sista led i rehabiliteringsprocessen, arbetsplaceringen, är det största problemet.

Kommunerna har förstahandsansvaret för handikappvården. Den kommunala kompetensen omfattar sålunda åtgärder som behövs för rehabilitering av de handikappade inom kommunen. Viss oklarhet har rått om hur långt kompetensen sträcker sig. Genom avgöranden av regeringsrätten får emellertid numera anses klarlagt att kommun inte får driva egen affärsverksamhet i syfte att ge arbetsanställning åt handikappade personer i kommunen. Frågan att vidga den kommunala kompetensen i detta avseende har på riksdagens begäran utretts inom inrikesdepartementet. I en departementspromemoria föreslås att kommun får befogenhet att under vissa förutsättningar driva affärsverksamhet i det syfte jag nyss angav. Promemorian har remissbehandlats.

En generell översyn av regleringen av den kommunala kompetensen görs f. n. av kommunalrättskommittén. Kommittén har i sitt remissyttrande förklarat sig inte ha någon erinran mot att den här aktuella kompetensfrågan löses separat. Enligt kommitténs bedömning passar det framlagda förslaget in i det regelsystem som kommittén har tänkt sig för kommunal affärsverksamhet i allmänhet. Med hänsyn till detta uttalande anser jag att kommitténs pågående utredningsarbete inte bör hindra att den i promemorian behandlade kompetensfrågan prövas redan nu. Härför talar också det förhållandet att flera kommuner redan är engagerade i affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade. Däremot är jag inte beredd att tillmötesgå de remissinstanser som menar att motsvarande prövning nu bör ske också i fråga om landstingskommuns kompetens. Den prövningen bör enligt min mening anstå till dess frågan om den kommunala kompetensen i hela dess vidd övervägs på grundval av kommunalrättskommitténs kommande förslag.

Både den offentliga arbetsförmedlingen och kommunernas socialvårdsorgan gör stora ansträngningar att bereda arbete åt handikappade. De handikappade som är villiga och lämpliga att driva egen rörelse kan få närings-

hjälp. Ofta utgår även kommunalt stöd i sådana fall. Men för huvuddelen av de handikappade är naturligtvis anställning den lämpligaste arbetsformen, en uppfattning som delas av praktiskt taget alla remissinstanserna. Det största hindret för handikappade att få arbetsanställning är att arbetsplatserna och arbetsförhållandena i övrigt i regel måste anpassas till de handikappades förutsättningar. Samhällsstöd för sådan anpassning utgår i form av statsbidrag för anordnande av halvskyddad sysselsättning och för särskilda anordningar för handikappade på öppna arbetsplatser. Härutöver har AMS träffat överenskommelser med enskilda företagare om samarbete mellan företagen och den offentliga arbetsförmedlingen för att underlätta anställning hos företagen av handikappade. Dessa olika åtgärder ger utan tvekan värdefulla resultat. Särskilt är jag angelägen att understryka den stora betydelse, inte minst på längre sikt, som jag tillmäter det intresse företagen visar att aktivt medverka i ansträngningarna att föra ut de handikappade i ett normalt arbetsliv.

Vid remissbehandlingen har emellertid allmänt omvitnats att det behövs ytterligare åtgärder för att handikappade skall kunna få arbetsanställning på den öppna arbetsmarknaden i tillräcklig omfattning. Jag vill för egen del betona de uttalanden som har gjorts av bl. a. socialstyrelsen och som går ut på att det är väsentligt att skapa ett differentierat utbud av arbetstillfällen för handikappade. Från denna synpunkt är det uppenbart att större insatser måste göras för att öka de handikappades sysselsättningsmöjligheter. Som flertalet remissinstanser bekräftar är det emellertid tydligt att arbetstillfällena på den öppna arbetsmarknaden är för få även bortsett från berättigade krav på yrkesvalsmöjligheter.

Det är mot denna bakgrund nödvändigt att alla möjligheter att bereda arbetsanställning åt handikappade tas till vara inom både den offentliga och den privata sektorn. Som anförs i promemorian och bestyrks av de allra flesta remissinstanserna är det berättigat att anta att ett växande behov av arbetstillfällen för handikappade ändå inte blir täckt, i varje fall inte överallt. Jag delar uppfattningen i promemorian att det mot denna bakgrund är önskvärt att kommunerna får befogenhet att genom egna åtgärder skapa arbetstillfällen för handikappade.

Företrädare för handeln har vid remissbehandlingen gjort gällande att kommunal affärsverksamhet utgör ett hot mot näringsfriheten. NO har också ansett vissa risker från näringsfrihetssynpunkter vara förbundna med den föreslagna kompetensutvidgningen. Det kan finnas anledning för kommunerna att vid engagemang av olika slag i affärsverksamhet uppmärksamma dylika aspekter. Kommunernas verksamhet är å andra sidan föremål för vidsträckt offentlig insyn. Man kan förmoda att näringsidkare och deras organisationer följer kommunernas handlande i dessa sammanhang. I likhet med NO anser jag därför att riskerna från näringsfrihetssynpunkter med den föreslagna kompetensvidgningen inte är sådana att förslaget bör av-

visas av detta skäl.

På grund av de överväganden jag nu har redovisat föreslår jag i likhet med en stor majoritet bland remissinstanserna att kommunerna får befogenhet att driva affärsrörelse för att bereda arbetsanställning åt handikappade inom kommunen. I enlighet med promemorieförslaget och en allmän remissopinion förordar jag att befogenheten inte begränsas till visst slags affärsverksamhet. Befogenheten bör emellertid bero av vissa förutsättningar som hänför sig till behovet av kommunala insatser i dessa former, verksamhetens anordnande och förmedlingen av arbetsanställningar i verksamheten.

6.2 Behovet av kommunal affärsverksamhet

Enligt promemorian skall rätten för kommun att driva affärsverksamhet i här ifrågakörande syfte föreligga bara om sådana handikappade inom kommunen som har nedsatt arbetsförmåga inte i skälig omfattning kan beredas sysselsättning i halvskyddad verksamhet eller på öppna arbetsmarknaden utan det kommunala engagemanget. Remissinstanserna har i allmänhet anslutit sig till denna ståndpunkt. Flera av dem har förordat att denna förutsättning skall komma till klart uttryck i den nya kompetensregleringen. Jag har samma inställning. Kommunal affärsverksamhet bör inte ses som den mest näraliggande möjligheten att hjälpa handikappade till arbetsanställning. En sådan användning av kompetensutvidgningen skulle vara ägnad att begränsa de handikappades yrkesvalsmöjligheter och alltså i detta avseende försämra i stället för att förbättra deras situation. Affärsrörelse i kommunal regi bör vara en möjlighet att ta till i de fall då erfarenheterna ger vid handen att andra vägar att skaffa handikappade arbetsanställning inte räcker till. Kommunens bedömning härav bör göras efter samråd med den offentliga arbetsförmedlingen, som genom sina arbetsvårdsuppgifter har överblick över situationen för de handikappade inom resp. område. Bedömningen bör inte begränsas till frågan om det finns behov av kommunalt engagemang i affärsverksamhet utan avse också i vilken omfattning behov föreligger. Det kommunala engagemanget bör inte sträcka sig längre än det behov som beräknas föreligga på längre sikt. Jag förordar att också denna begränsning görs av den kommunala kompetensen på detta område.

Begreppet affärsverksamhet bör i detta sammanhang tolkas med ledning av motiven till gällande huvudregel för den kommunala kompetensen (prop. 1948: 140, KU 24, rskr 270). Vad som skall förstås med begreppet handikappad diskuteras i några remissyttranden. För egen del vill jag i denna fråga anknyta till uttalandena i prop. 1966: 52 angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken, m. m. Där sägs, utan att någon definition ges, att man inom arbetsvården har tolkat begreppet handikappad vidsträckt. Jag finner inte skäl att här ge begreppet annan innebörd än det har inom arbetsvården. Det

samarbete som jag har förutsatt äga rum mellan arbetsvården inom den offentliga arbetsförmedlingen och kommunerna i frågor om kommunal affärsverksamhet för sysselsättning av handikappade bör leda till att begreppet får samma tolkning hos kommunerna som inom arbetsvården.

Också för bedömningen av vilket slags verksamhet som bör komma i fråga är det lämpligt att kommunen gör sig underrättad om den offentliga arbetsförmedlingens synpunkter. Valet av verksamhetsområde är givetvis av stor betydelse, om verksamheten skall kunna fylla det syfte som den skall tjäna. Det finns här skäl att hänvisa till uttalanden såväl i promemorian som under remissbehandlingen att kioskrörelse inte, som man hittills i allmänhet synes ha ansett, obetingat erbjuder lämplig sysselsättning för handikappade. Enligt min mening bör valet av verksamhetsområde diskuteras efter en konkret bedömning av möjligheterna och lämpligheten att bereda handikappade anställning där. Härvid vill jag anknyta till ett uttalande som görs i promemorian och som har betonats av många remissinstanser, nämligen att kompetensutvidgningen inte får utnyttjas för kommunal näringsverksamhet som kommunen anser lämplig från andra synpunkter än de här aktuella.

6.3 *Särskilda anordningar*

Eftersom den föreslagna kompetensutvidgningen är avsedd att ge kommun möjlighet att fullfölja arbetsvårdande uppgifter är det befogat att kommunen som föreslås i promemorian vidtar sådana anordningar i verksamheten som kan behövas för att arbetet där verkligen skall kunna utföras av handikappade i väsentlig utsträckning. Detta krav har inte mött några invändningar vid remissbehandlingen. Vilka anordningar som kan komma i fråga måste avgöras från fall till fall, bl. a. med hänsyn till vilka kategorier handikappade som verksamheten främst kan anses lämpad för. Som AMS framhåller bör dessa frågor beaktas redan vid planering och utformning av lokaler där personer med handikapp skall arbeta.

För att man redan vid kommunens beslut att börja eller på annat sätt engagera sig i affärsverksamhet med stöd av den nya kompetensregleringen skall kunna bedöma beslutets laglighet bör de handlingar som ligger till grund för beslutet ge upplysning i de avseenden jag har berört i det föregående.

I detta sammanhang vill jag ta upp ett par frågor som har väckts vid remissbehandlingen. I ett remissyttrande rekommenderas att eventuellt överskott på den kommunala affärsverksamheten nyttjas eller fonderas för ändamålet att bereda partiellt arbetsföra lämplig sysselsättning. Några föreskrifter i detta avseende vill jag för min del inte förorda. Men jag anser det ligga i linje med en kommunal affärsverksamhet i förevarande syfte att verksamheten själv i första hand står för kostnaderna att göra den särskilt anpassad till de handikappades förutsättningar. Att denna anpassning som

antys i ett remissyttrande skulle bekostas av statsmedel bör alltså inte bli aktuellt annat än i rena undantagsfall. Jag vill erinra om att statsbidrag till halvskyddad sysselsättning avser att utgöra kompensation för merkostnader i verksamhet som normalt antingen avser att ge vinst eller drivs efter självkostnadsprinciper. Det är främmande för tanken bakom den nu föreslagna kompetensutvidgningen att kommun skulle få ersättning av statsmedel för särskilda anordningar för att göra verksamheten handikappanpassad och själv få vinst av verksamheten.

6.4 Anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen

Som föreslås i promemorian och tillstyrks av det stora flertalet remissinstanser är det naturligt att alla arbetsplatserna i kommunal affärsverksamhet för sysselsättning av handikappade står till arbetsvårdens förfogande för placering av handikappade. Jag förordar därför att en ytterligare förutsättning för kommunalt engagemang i affärsverksamhet skall vara att alla anställningar i verksamheten skall ske efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen. För speciella fall bör dock som anförts i promemorian den offentliga arbetsförmedlingen kunna medge att platser ställs till förfogande för anvisning direkt av kommunens socialvårdsorgan under förutsättningar som den offentliga förmedlingen anger. Härigenom tillgodoses önskemål från kommunalt håll som har förts fram vid remissbehandlingen. Vare sig anvisning sker av det ena eller andra organet bör, i enlighet med vad AMS anför i sitt remissyttrande, noggrann prövning ske av andra anställningsalternativ som kan vara bättre ägnade att lösa de handikappades sysselsättningsfråga.

6.5 Upprättat författningsförslag

I enlighet med det anförda har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade.

Lagförslaget bygger på det förhållandet att kommun redan har befogenheter i fråga om handikappvård och sysselsättning av handikappade, bl. a. i skyddad verksamhet. Vad det nu är fråga om är att ge kommun befogenhet att därutöver driva affärsverksamhet för att skapa arbetstillfällen för handikappade på den öppna arbetsmarknaden och med marknadsmässigt bestämda löner.

Enligt förslaget skall kommunen i detta syfte få driva affärsverksamhet i den mån handikappade inom kommunen inte i tillräcklig omfattning kan beredas lämpliga arbetsanställningar på annat sätt. Denna bestämmelse innebär dels att kommunal affärsverksamhet för att ge arbete åt handikappade får komma i fråga först när det visar sig att arbetsplaceringar på den öppna arbetsmarknaden i övrigt inte kan komma till stånd i tillräcklig omfattning, dels att den kommunala affärsverksamheten inte får bli mer om-

fattande än som behövs för att täcka behovet av arbetsanställningar för handikappade. Härvid bör emellertid beaktas att alla arbetsuppgifter i verksamheten regelmässigt inte kan utföras av handikappade.

Som förutsättning för den kommunala affärsverksamhet varom här är fråga anges vidare i lagförslaget i enlighet med vad jag har förordat, att verksamheten skall vara anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av handikappade och att anställningar i verksamheten skall ske efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller efter dennas medgivande av kommunens socialvårdsorgan. Som framhålls i promemorian bör man kunna utläsa ur reglemente för det kommunala organ som avses skola bedriva verksamheten eller av bolagsordning eller motsvarande urkund för kommunalt bolag eller annat särskilt rättssubjekt, huruvida dessa förutsättningar föreligger eller ej. Med hänsyn till den offentliga kontrollen av kommunens handlande är det nödvändigt att de handlingar som ger besked i dessa avseenden är offentliga. Eftersom förutsättningarna ingår i avgränsningen av den kommunala kompetensen är kommunen skyldig att konstatera att förutsättningarna verkligen är för handen, innan kommunen beslutar att engagera sig i affärsverksamheten.

Den nya lagen föreslås träda i kraft dagen efter det den har kommit ut från trycket.

7. Hemställan

Under åberopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslaget till *lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade*.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Promemorians förslag

till

Lag**om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade**

Härigenom förordnas som följer.

Kommun får i den omfattning det behövs driva affärsverksamhet i syfte att bereda sysselsättning åt handikappade inom kommunen under förutsättning att

1. verksamheten anordnas så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av handikappade,
2. anställning i verksamheten sker efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller efter dennas medgivande av kommunens socialvårdsorgan.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Innehåll

	s.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade	2
<i>Utdrag av statsrådsprotokollet den 9 oktober 1970</i>	3
1. Inledning	3
2. Kommuns kompetens i fråga om handikappvården	5
2.1 Gällande rätt	5
2.2 Frågans tidigare behandling	8
3. Nuvarande åtgärder för att bereda handikappade sysselsättning	12
3.1 Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken	12
3.2 Sysselsättningen av handikappade i affärsrörelse	15
3.3 Lämpligheten att sysselsätta handikappade i kioskrörelse	16
4. Promemorian	18
5. Remissyttrandena	22
5.1 Remissinstansernas allmänna inställning	22
5.2 Behov av ytterligare arbetstillfällen för handikappade	22
5.3 Behov av kommunal affärsverksamhet för att bereda handikappade arbete	23
5.4 Lämpligt slag av affärsverksamhet	27
5.5 Förutsättningar för kommunal affärsverksamhet	28
6. Departementschefen	31
6.1 Allmänna ställningstaganden	31
6.2 Behovet av kommunal affärsverksamhet	33
6.3 Särskilda anordningar	34
6.4 Anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen	35
6.5 Upprättat författningsförslag	35
7. Hemställan	37
Bilaga: Promemorians förslag till lag om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade	38