

Nr 53

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående anslag till verkstäder för handikappade; given Stockholms slott den 22 februari 1963.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande statsrådet hemställt.

GUSTAF ADOLF

Rune B. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ökade statsbidrag vid arbetsträning och skyddad sysselsättning. Enligt förslaget skall statsbidrag utgå med 50 procent av kostnaderna för klientersättningar vid arbetsträning under högst sex månader. Som villkor för bidraget föreslås, att ersättningarna uppgår till samma belopp som de utbildningsbidrag, som utbetalas bl. a. vid omskolning av arbetslösa och partiellt arbetsföra. Vidare föreslås statsbidrag till driften av verkstäder för handikappade med 50 procent av verkstädernas redovisade underskott, dock med högst 2 000 kr. per arbetsplats och år.

Anslag äskas för budgetåret 1963/64 till bidrag till anordnande och drift av verkstäder för handikappade med 10 resp. 11 milj. kr., vilket innebär anslagsökningar med tillhoppa 10,3 milj. kr.

Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 22 februari 1963.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, statsråden ANDERSSON, LINDSTRÖM, LINDHOLM, SKOGLUND, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, HERMANSSON, ASPLING.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anför föredraganden, statsrådet Johansson.

I årets statsverksproposition (bil. 13, p. 31 och 32) har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att, i avbidan på särskild proposition i ämnet, för budgetåret 1963/64 beräkna dels till Bidrag till anordnande av verkstäder för handikappade ett reservationsanslag av 7 600 000 kr. och dels till Bidrag till driften av verkstäder för handikappade ett förslagsanslag av 3 100 000 kr.

Vid anmälan av dessa anslagsfrågor anförde jag, att en promemoria angående bidrag till arbetsträning och skyddad sysselsättning utarbetats inom socialdepartementet. Jag anhåller nu att få ta upp hithörande spörsmål till fortsatt behandling.

A. Departementspromemorian

Nuvarande verkstadsformer och deras finansiering

I kungörelsen angående statsbidrag till verkstäder inom arbetsvården (1960:212; ändr. 1961:124 och 1962:362) definieras arbetsvårdens nuvarande verkstadsformer sålunda.

Träningsverkstad: av landstingskommun, kommun, stiftelse eller förening anordnad, för partiellt arbetsföra avsedd institution för uppträning av arbetsskicklighet eller allmän arbetsförmåga.

Verkstad för skyddad sysselsättning (arbetscentral): av huvudman som nyss nämnts anordnad institution för bedrivande i icke vinstgivande syfte av verksamhet, avsedd att bereda sysselsättning åt partiellt arbetsföra, som icke kunna vinna eller behålla anställning på den öppna arbetsmarknaden.

Verkstad för halvskyddad sysselsättning: för sysselsättning av partiellt arbetsföra avsedd institution, organiserad såsom särskild avdelning inom eller i direkt anslutning till ett produktionsföretag i öppna marknaden.

Under de senaste åren har ytterligare en form av skyddad sysselsättning prövats genom särskilt tillrättalagda utarbeten (parkarbeten m. m.) för

handikappade. Administratör för dessa arbeten är vanligtvis något kommunalt organ. Enligt arbetsmarknadsstyrelsens praxis utgår även i dessa fall statsbidrag enligt nyssnämnda kungörelse.

Till arbetsträning eller skyddad sysselsättning i mera vidsträckt bemärkelse hör också sådana tränings- och sysselsättningsformer som förekommer i vanförestalternas yrkesskolor samt arkivarbete, musikerhjälp och i viss mån även de allmänna beredskapsarbetena. Dessa behandlas emellertid inte i promemorian.

Den 31 december 1961 fanns det — vid sidan av statens arbetsklirik i Stockholm — 86 arbetsvårdsverkstäder med statsbidrag.

Verksamheten vid arbetsvårdsverkstäder kan utgöras av arbetsprövning, arbetsträning, skyddad sysselsättning, halvskyddad sysselsättning och hemarbete. Arbetsprövning av kvalificerad art förekommer f. n. endast vid statens arbetsklirik. Verkstäder med arbetsträning som enda verksamhetsform finns blott på några få ställen i landet; oftast är landstingen huvudmän för denna verkstadstyp. Vanligast är verkstäder för skyddad sysselsättning. De omfattar cirka hälften av alla arbetsvårdsverkstäder och är ofta lokaliserade till de medelstora och mindre städerna samt till större orter i övrigt. Huvudman är vanligtvis primärkommun. Även stiftelser och föreningar driver skyddade verkstäder. I några fall har också landsting inrättat skyddade verkstäder av oblandad typ i orter utanför residenstäderna. Institutioner av här berörda slag är med något undantag små; klientplatsernas antal varierar normalt mellan 10 och 30. I fråga om verkstäder för både arbetsträning och skyddad sysselsättning (»blandade verkstäder») dominerar landstingen som huvudmän. I flera fall är också kommun huvudman, vilket gäller framför allt beträffande ett antal större städer. Till arbetsvårdsverkstäder av blandad typ hör några av de allra största enheterna med ett stort antal klientplatser. Verkstäder för halvskyddad sysselsättning förekommer vid enskilda industrier antingen som företagsmässigt sett självständiga enheter eller som särskilda avdelningar inom företagen. Hitills har denna form för sysselsättning av partiellt arbetsföra inte vunnit någon större spridning. Det bör dock beaktas, att vissa enskilda företag har skyddade verkstäder för egen personal, där statsbidrag inte utgår.

Antalet direkt till verkstad anknutna klientplatser uppgick den 31 december 1961 till 3 294, av vilka 1 275 avsåg arbetsträning, 1 878 skyddad sysselsättning och 141 halvskyddad sysselsättning. Dessutom fanns 112 platser för utomhusarbeten. Totala antalet klientplatser var sålunda 3 406.

Verkstäderna finansieras genom statsbidrag, inkomster av verksamheten och anslag från huvudmannen.

För träningsverkstad och verkstad för skyddad sysselsättning kan bidrag av statsmedel utgå till anordnande eller förhyrande av verkstadslokaler, anskaffande av första uppsättningen maskiner eller likvärdig utrustning, avlönande av föreståndare och arbetsledare samt anskaffande av desinfek-

tionsanordningar vid institution, som sysselsätter smittoförande tuberkulösa personer.

Bidrag till anordnande av verkstadslokaler får inte överstiga 325 kr. per m² nettogolvyta och utgår för i regel högst 15 m² per arbetsplats. Hyresbidrag utgår med 50 procent av hyreskostnaden, dock högst med 15 kr. per m² och år samt för i regel högst 15 m² per arbetsplats. Bidrag till anskaffande av första uppsättningen maskiner eller likvärdig utrustning utgår med hälften eller, då särskilda skäl föreligger, högst två tredjedelar av anskaffningskostnaderna.

Bidrag till avlönande av föreståndare och arbetsledare utgår med högst 40 eller i särskilda fall 45 procent av avlöningsförmånerna enligt vissa löneklasser i statens löneförordning.

För verkstad för halvskyddad sysselsättning utgår statsbidrag till merkostnader, som förorsakas av att verksamheten bedrivs med partiellt arbetsföra, med högst en krona för varje av sådan arbetstagare fullgjord arbetstimme.

Som villkor för statsbidrag gäller i övrigt, att minst tio personer kontinuerligt kan beredas plats och sysselsättning i verksamheten, att lokalerna godkänts av yrkesinspektionen samt brand- och hälsovårdsmyndigheterna, att läkartillsyn är ordnad, att platserna ställes till arbetsförmedlingens förfogande och att verksamheten — utom beträffande de halvskyddade verkstäderna — ledes av föreståndare och arbetsledare, som förklarats därtill kompetenta av arbetsmarknadsstyrelsen. För de halvskyddade verkstäderna ställes som särskilt villkor, att arbetstagarna erhåller kontant lön för utfört arbete enligt gällande kollektivavtal.

De totala driftkostnaderna för arbetsvårdsverkstäderna — utom de halvskyddade verkstäderna — uppgick 1961 till omkring 28 650 000 kr. Värdet av försäld produktion var ca 14 630 000 kr. och statsbidraget ca 1 915 000 kr. Då härutöver några nämnvärda inkomster inte förekom, återstod ett underskott av drygt 12 000 000 kr. som täcktes av huvudmännen själva samt, efter överenskommelse, av klienternas hemortskommuner.

De olika verkstädernas nettokostnader i kronor per plats och timme under 1961 framgår av följande uppställning. De halvskyddade verkstäderna har inte medtagits.

Verkstadens art	Lägsta kostnad	Högsta kostnad	Medelkostnad	Mediankostnad
Arbetsträningsverkstäder..... per plats	3 005:—	5 844:—	4 195:—	4 051:—
per timme	2:72	5:77	3:89	3:95
Blandade verkstäder				
a) med internat..... per plats	1 036:—	5 360:—	2 691:—	2 457:—
per timme	0:99	4:76	2:48	2:23
b) utan internat..... per plats	344:—	6 189:—	3 927:—	2 935:—
per timme	0:74	7:97	4:02	2:28
Skyddade verkstäder..... per plats	408:—	7 926:—	2 073:—	2 076:—
per timme	0:38	6:30	1:80	1:92

Klienternas försörjning

Partiellt arbetsföra, som hänvisas till arbetsprövning vid statens arbets-klinik, erhåller under tiden vid kliniken bidrag enligt samma regler som gäller för utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsverkets omskolningsverk-samhet. Klienterna vid arbetsvårdsverkstäderna skall i första hand klara sig på förtjänsten av det arbete de utför där. Någon principiell skillnad mellan rena arbetsträningsverkstäder och verkstäder av blandad typ föreligger därvid inte. Vanligtvis är den partiellt arbetsföre dock garanterad en minimiförtjänst per tidsenhet. Ytterst kan klienten för sin försörjning bli beroende av socialvården.

De klientersättningar, som utgår vid de olika verkstäderna, skiljer sig i detaljerna avsevärt från varandra. Ingen verkstad i landet har samma regler för klientersättning som någon annan. I samband med utarbetandet av promemorian har uppgifter om arbetsersättningar och förmåner av olika slag inhämtats från ett representativt urval verkstäder. Det framgick, att förtjänstnivån i arbetsträningsverkstäderna är lägre än i de skyddade verk-städerna. Mediantimförtjänsten var år 1961 i träningsverkstäderna 2 kr. 65 öre och i de skyddade verkstäderna 3 kr. 51 öre.

Frågor om försörjning av klienter i arbetsträning och skyddad syssel-sättning har diskuterats i olika sammanhang. *1958 års socialförsäkrings-kommitté* har i sitt betänkande om förtidspensionering och sjukpenning-försäkring m.m. (SOU 1961:29) berört de olika klientersättningar, som förekommer vid olika former av arbetsvård. Kommittén anser arbetsträning som arbetsvårdsåtgärd jämförbar med arbetsprövning och yrkesutbildning och föreslår, att statliga utbildningsbidrag utgår även vid arbetsträning för-medlad genom arbetsvårdsorganen. Det bör enligt kommittén i detta fall införas en tidsbegränsning för att härigenom avgränsa arbetsträningen från skyddad sysselsättning. Enligt uppgift uppgick den genomsnittliga träningstiden till 4 à 5 månader. Med hänsyn härtill föreslår kommittén, att utbildningsbidrag vid arbetsträning, som förmedlats genom arbetsvårds-organ, skall kunna utgå under högst 6 månader.

Vid remissbehandlingen tillstyrktes kommitténs förslag i fråga om klien-ternas försörjning eller lämnades utan erinran av flertalet remissorgan. Från några håll framfördes, att sjukförsäkringen i princip borde vara den socialförsäkringsgren som svarade för stödet under hela rehabiliterings-tiden.

I skrivelse den 6 december 1961 har också *arbetsmarknadsstyrelsen* föreslagit, att utbildningsbidrag får utgå under tid för arbetsträning. Den tid, under vilken bidrag kan komma i fråga, bör i regel begränsas till sex månader. Kostnaderna bör delas lika mellan staten och vederbörande huvud-man. Bidragen skall, liksom nu utgående utbildningsbidrag, beslutas och ut-betalas av länsarbetsnämnd, som efter avslutad arbetsträning har att verk-ställa avräkning. Styrelsen utgår från att huvudman i förekommande fall kompletterar bidragen med mindre stimulanspremier för t. ex. visad flit.

Över arbetsmarknadsstyrelsens skrivelse har utlåtanden avgivits av riksförsäkringsverket, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet. Arbetsmarknadsstyrelsens förslag tillstyrkes i huvudsak av remissorganen. Stadsförbundet påminner om den problematik, som ligger däri att huvudmännen i vissa fall bedriver arbetsträning och skyddad verksamhet gemensamt. Landstingsförbundet uttalar stor tveksamhet om det lämpliga i att landsting inkopplas som bidragsgivare för försörjningsbidrag, vars storlek beslutats av statlig myndighet, men vill inte motsätta sig förslaget. De båda förbunden för som ett alternativ fram tanken på en prestationslön i modifierad form för att bl. a. underlätta klienteletts anpassning till den öppna marknadens tempo och metodik.

Allmänna överväganden

Undersökningen visar, att det är angeläget med en omprövning av bidragsformerna. Målsättningen för den statliga bidragsgivningen i detta sammanhang bör vara att skapa möjligheter att — inom rimliga ekonomiska gränser — öka arbetsvårdsverkstädernas antal och antalet platser vid befintliga institutioner och att ge klienterna en skälig ersättning under den tid de vistas vid verkstäderna.

Det torde stå mer och mer klart, att tydligare gränser i fortsättningen måste dras mellan arbetsträning och skyddad sysselsättning. Inte så att de lokaler och den utrustning, som en s. k. blandad verkstad har för sin verksamhet, nödvändigtvis måste uppdelas efter nämnda två former av arbetsvård, men så att metodiken beträffande arbetsträningssklienterna skiljes från den skyddade sysselsättningens. När en viss tid förflutit, under vilken en systematisk arbetsträning bedrivits, och resultatet därav bedömts som tillfredsställande, synes däremot hinder inte böra föreligga för att vid en verkstad av blandad typ successivt vänja klienten vid den mera direkt produktionsmässiga arbetstakt, som förekommer för de i egentlig mening skyddat sysselsatta, innan han utskrivs för att gå över till öppna marknaden eller t. ex. till vidare utbildning. Det är av vikt, att inte heller under sådan del av arbetsträningen dess egentliga syfte bortskymmes av mera näraliggande perspektiv och bedömningar, knutna till verkstadens produktions sida. Arbetsträningen synes som regel böra syfta till att man — utan att någon hets får förekomma — så snart som möjligt kan överföra träningsklienten till den öppna arbetsmarknaden eller till yrkesutbildning eller också få avgjort, om vederbörande tills vidare skall överföras till skyddad sysselsättning. För att uppnå ett sådant mål måste en avvägning av metodiken ske från fall till fall. Ibland är klienten kanske mera betjänt av att ganska snart efter hänvisningen till verkstaden tränas efter rent produktionsmässiga linjer, ibland kanske tidpunkten härför bör förskjutas ganska avsevärt. Under alla omständigheter syns nödvändigt, att arbets-

träningens integritet i förhållande till den skyddade verksamheten upprätthålles för att träningens syfte skall kunna uppnås.

Förslag rörande bidrag till klienterna

Den del av verkstads klientelet, som genomgår arbetsträning, får närmast anses vara föremål för en form av utbildning. Det måste därför anses inkonsekvent, att — i de fall ersättning från socialförsäkring inte utgår — den handikappade och hans familj under denna tid skall vara beroende av hans ersättning för utfört arbete eller i sista hand av socialvård. Sådana ekonomiska villkor utgör lätt en påfrestning på den enskilde, som försvårar arbetsträningen. Klienten bör garanteras en period av individuellt upplagd arbetsträning, vars mål är att leda till successiv arbetsanpassning. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att dra upp riktlinjer för arbetsträningens innehåll och metodik för att precisera dess rehabiliterande syfte.

Även arbetsvårdsklienterna i skyddad sysselsättning tillhör en kategori, som i vissa fall kan ha det bekymmersamt med försörjningen. Så är givetvis främst förhållandet för dem, som just påbörjat denna form av sysselsättning. Visserligen är denna kategori som regel garanterad viss minimitippening, men denna är ändå ofta så pass låg, att tillskott under första tiden från annat håll genomgående är nödvändigt för vederbörandes försörjning. I praktiken torde det också vara så, att verkstäderna ibland hesiterar inför nyintagning av »skyddade fall» utan tidigare utbildning, då detta innebär en momentan försämring av verkstadens ekonomiska resultat. De ganska ovissa framtidsutsikterna för partiellt arbetslösa, som får erbjudande om skyddad sysselsättning, gör att också de tilltänkta klienterna själva i många fall från början intar en negativ attityd till förslag om någon form av skyddat arbete.

Det föreligger starka skäl för att utbildningsbidrag utgår under arbetsträning och under ett initialskede av skyddad sysselsättning enligt regler likande dem som gäller vid omskolning av arbetslösa och partiellt arbetslösa m. fl. Den tid, under vilken utbildningsbidrag skall utgå, bör begränsas till högst fyra månader. Efter denna period torde i många fall en systematiskt bedriven arbetsträning vara avslutad, och en person i skyddad sysselsättning bör då ha uppnått erforderlig anpassning till arbetet.

Vid beräkning av tidsperioden bör i det enskilda fallet hänsyn tas till tidigare led i arbetsanpassningen, då utbildningsbidrag utgått, t. ex. vid en omskolning med sikte just på de inom de skyddade verkstäderna förekommande sysselsättningarna. Vidare bör en klient, som redan tidigare än efter fyra månader skulle komma upp i bättre inkomst vid tillämpning av verkstadens löner än genom utbildningsbidraget, övergå till avlönat arbete. Den som erhållit utbildningsbidrag under arbetsträning bör inte på nytt erhålla sådant bidrag vid övergång till skyddad sysselsättning.

I fråga om finansieringen av utbildningsbidragen bör beaktas, att dessa som regel utgår med högre belopp än nuvarande klientersättningar i motsvarande fall. Såsom arbetsmarknadsstyrelsen föreslagit bör därför hälften av kostnaderna bestridas av statsmedel. Rent administrativt synes det lämpligt, att bidragen förskottas av länsarbetsnämnderna, som därefter har att verkställa avräkning med huvudmännen. Detta bör ej utgöra hinder för att landsting som huvudman lokalt träffar överenskommelse om ersättning från primärkommun eller annan.

Utbildningsbidrag bör inte utgå till den som utför hemarbete eller utomhusarbete.

Förslag rörande bidrag till verkstädernas drift

En ökning av driftbidraget kan ske efter olika metoder. Nuvarande system med bidrag till vissa bestämda kostnader såsom arbetsledarlöner och desinfektionsanordningar kan vid ytterligare utbyggnad lätt leda till en stelbent organisation, där huvudmännen hindras att använda driftbidraget på det sätt som bäst främjar ändamålet från varje verkstads speciella förutsättningar. En metod vore att garantera huvudmannen ersättning för en viss procent av verkstadens nettodriftkostnader. Detta torde dock leda till svåra avvägningsproblem för tillsynsmyndigheten när det gäller att avgöra, vad som skulle betraktas som skäligena driftkostnader. Det vore även mindre väl ägnat att ge huvudmannen incitament till en så rationell drift som möjligt. Bidraget bör i stället utformas så, att det främjar ett ekonomiskt sunt utnyttjande av verkstadens produktionskapacitet samtidigt som det är administrativt enkelt. Övervägande skäl talar för att anpassa bidraget till antalet av partiellt arbetsför person fullgjorda arbetstimmar på samma sätt som fr. o. m. den 1 juli 1962 gäller för verkstäder med halvskyddad sysselsättning.

I fråga om bidragets storlek synes det ej finnas skäl att frångå det belopp, som bestämts för de halvskyddade verkstäderna, nämligen en krona per fullgjord arbetstimme. Bidraget bör dock inte utgå med större sammanlagt belopp än vad som motsvarar verkstadens underskott i varje särskilt fall. Övriga driftbidrag skulle därmed upphöra utom det särskilda hyresbidraget, som ju avser att ersätta anordnandebidraget i de fall, då huvudmannen hyr lokaler. Det nya bidraget skulle, utslaget på samtliga verkstäder för arbetsträning och skyddad sysselsättning, innebära ungefärligen en fördubbling av nu utgående driftbidrag.

I samband med en sådan omändring av statsbidragsformen bör de särskilda villkor, som nu gäller i fråga om arbetsledares kompetens och verksamhetens omfattning, upphävas. Dessa villkor har varit betingade av att statsbidraget huvudsakligen anknutits till arbetsledarlönerna.

Kostnader

Årskostnaden för utbildningsbidrag enligt förslaget är svår att beräkna eftersom kostnaden i hög grad är beroende av klienteletts sammansättning. Såsom beräkningsgrund antas emellertid, att 40 procent av klienterna är försörjningspliktiga och att dessa i genomsnitt erhåller 850 kr. per månad. Till de 60 procenten icke försörjningspliktiga beräknas det genomsnittliga bidraget bli 580 kr. per månad. Utifrån dessa förutsättningar och med vissa antaganden beträffande klientomsättning m.m. beräknas statens kostnader för utbildningsbidrag till en verksamhet omfattande 3 000 platser komma att uppgå till drygt 4 milj. kr. per år.

Vad gäller bidraget till verkstädernas drift uppgick detta under budgetåret 1961/62 till ca 1,8 milj. kr. Om man med ledning av genomsnittet för år 1961 uppskattar antalet fullgjorda arbetstimmar per plats till 1 020, skulle statsbidragskostnaden enligt förslaget ha uppgått till ca 3,5 milj. kr. Driftbidraget skulle därigenom ungefär fördubblas.

Reformen — avseende både bidraget till klienterna och det ökade stödet till verkstadsdriften — skulle vid en verksamhet av samma omfattning som under budgetåret 1961/62 komma att öka statens kostnader med sammanlagt ca 6 milj. kr.

B. Remissyttranden

Yttranden över departementspromemorian har avgivits av riksförsäkringsverket, arbetsmarknadsstyrelsen, medicinalstyrelsen, arbetsmarknadsutredningen, centrala rehabiliteringsberedningen (CRB), Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet och Svenska stadsförbundet.

Samtliga remissorgan har i princip tillstyrkt att särskilda bidrag motsvarande utbildningsbidragen vid omskolning av partiellt arbetsföra utgår under arbetsträning och att statens bidrag till driften av arbetsvårdsverkstäder ökas.

I fråga om klienter i skyddad sysselsättning tillstyrkes särskilda bidrag i flertalet yttranden. Avvikande mening anföres av *arbetsmarknadsstyrelsen* som upplyser, att utbildning av handikappade för skyddad verksamhet redan bedrivs inom ramen för gällande bestämmelser rörande yrkesutbildning, bl. a. genom särskilda s. k. etableringskurser vid nystartade verkstäder. Dessa kurser omfattar vanligen sex månader. Med hänsyn härtill saknas anledning att införa särbestämmelser av den art promemorian föreslår. Även *arbetsmarknadsutredningen* avstyrker förslaget i vad avser skyddad sysselsättning. Lön till sysselsatta vid skyddade verkstäder bör enligt utredningen ha direkt samband med arbetsuppgifternas art och arbetsprestationens omfattning. Det bör ankomma på huvudmännen att i samråd med fackliga organisationer bestämma om avlöningssystemets utformning i likhet med vad som redan skett i fråga om statskommunala beredskaps-

arbeten för svårplacerad arbetskraft. Vid dessa utgår timlön enligt kollektivavtalen för kommunala beredskapsarbeten reducerad med 15 procent. En förutsättning för att bidrag under arbetsträning skall utgå bör enligt utredningen vara, att en omläggning av verksamheten vid träningsverkstäderna sker. Det bör ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen att utarbeta träningsplaner samt i övrigt utfärda anvisningar för träningsverkstädernas verksamhet.

I promemorian har föreslagits, att den tid under vilken utbildningsbidrag skulle utgå, fastställs till högst fyra månader. Såvitt angår bidrag till arbetsträning möter detta förslag kritik från samtliga remissorgan utom arbetsmarknadsutredningen. Det framhålles allmänt, att tiden bör utsträckas till sex månader. Några remissorgan tillägger, att det bör finnas möjlighet till förlängning, när särskilda skäl därtill föreligger. *Riksförsäkringsverket* erinrar om att enligt lagen om allmän försäkring försäkrad som undergår arbetsträning ej får placeras i lägre sjukpenningklass än den han tillhörde, då arbetsvården började, med mindre arbetsträningen pågått sex månader. Enligt verkets mening är det inte lämpligt att ha en snävare begränsning i fråga om utbildningsbidragen. *Landstingsförbundet* anför, att en avslutad arbetsträning i många fall åtföljes av en genom träning indicerad yrkesutbildning, varunder ånyo utbildningsbidrag kommer att utgå. Att i dylika fall en klient skall kunna tvingas anlita socialhjälp som komplement för sin och sin familjs försörjning under en begränsad tidsperiod på två månader, synes förbundet mindre tillfredsställande.

I fråga om tidsperioden för bidrag vid skyddad sysselsättning lämnas promemorians förslag utan erinran av *riksförsäkringsverket*, som framhåller att lagen om allmän försäkring förutsätter en markerad gräns mellan arbetsträning och skyddad sysselsättning, och *landstingsförbundet*, medan *medicinalstygrelsen*, *CRB*, *landskommunernas förbund* och *stadsförbundet* synes tillstyrka samma längre period, som de förordat vid arbetsträning.

Även beträffande utbildningsbidragens finansiering möter promemorians förslag kritik från flera håll. *Riksförsäkringsverket*, *arbetsmarknadsstyrelsen*, *arbetsmarknadsutredningen*, *CRB* och *stadsförbundet* anser, att staten bör bestrida hela kostnaden för ifrågavarande utbildningsbidrag. Som skäl härför anföres främst, att arbetsträning i detta avseende bör jämföras med yrkesutbildning och att arbetsträningen på så sätt även lättare kan frigöras från produktionsintresset. *Arbetsmarknadsstyrelsen* anför, att en tillämpning av förslaget med den av promemorian godtagna rätten för huvudman att ställa återkrav på kommun och därmed i sista hand på den enskilde skulle innebära, att man på arbetsträningens område återinförde det finansieringssystem för bidragsgivningen, som ansetts otillfredsställande för arbetsprövning och yrkesutbildning och fördenskull slopats.

Förslaget att nuvarande driftbidrag till träningsverkstäder och skyddade verkstäder skulle (utom vad avser bidraget till hyreskostnader) bytas ut

mot samma system, med en krona för varje fullgjord arbetstimme, som nu gäller för de halvskyddade verkstäderna möter flera invändningar. *Riksförsäkringsverket* anser, att statens andel bör vara större. *Arbetsmarknadsstyrelsen* vidhåller sitt tidigare förslag om statsbidrag med 50 procent av skäliga nettodriftkostnader och anför i anslutning därtill i huvudsak följande.

Statsbidragssystemet måste utformas på ett sådant sätt, att även de särskilda kostnader, som motiveras av kvalitetskrav och klienternas sysselsättningsbarhet, kompenseras. Platskostnaderna vid arbetsträningsverksamheten t. ex. är väsentligt högre än vid skyddad sysselsättning. Det kan inte vara rimligt, att en huvudman, som ställer goda personella resurser och en differentierad utrustning till förfogande för en kvalificerad arbetsutbildning och därmed påtager sig betydande kostnader, erhåller samma statsbidrag som huvudmannen för en skyddad verkstad med motsvarande platsantal, något som blir effekten av ett bidragssystem, knutet till antalet fullgjorda arbetstimmar. På samma sätt föreligger risk, att ett system, byggt på denna premis, kommer att avsevärt missgynna huvudmän, som bereder de svårast handikappade skyddad sysselsättning. Styrelsen har beräknat effekten av systemet tillämpat på verksamheten vid arbetsvårdsverkstäderna under år 1961 och därvid funnit det behäftat med brister av anförd art. Det må i sammanhanget anmälas, att det för ett 10-tal huvudmän inte skulle medfört någon förbättring i förhållande till det statsbidrag, som utgått enligt hittillsvarande regler, i några fall t. o. m. en försämring.

Metoden att garantera huvudmännen ersättning med viss procent av verkstädernas nettodriftkostnader förutsätter, att skälighetsbedömningen grundas på ett siffermässigt underlag. Från de skyddade verkstäderna och träningsverkstäderna erhålles redan nu i samband med statsbidragsgivningen, genom huvudmannens redovisning av verkstädernas ekonomiska situation, tillräckliga data för bedömning av resultatet av verksamheten vid de olika verkstäderna också i fråga om skäligheten av kostnaderna. Redovisningen har hittills präglats av en viss oenhetlighet, vilket delvis försvårat jämförelsen de olika institutionerna emellan i frågan om driftresultat och kostnader. *Arbetsmarknadsstyrelsen* har — utan samband med frågan om statsbidragets utformning — i samarbete med berörda kommunförbund utarbetat anvisningar för ett enhetligt kalkyl-, bokförings- och redovisningssystem. Härigenom skapas möjligheter att med större säkerhet bedöma skäligheten av verkstädernas redovisade kostnader.

Medicinalstyrelsen finner ett bidragssystem knutet till antalet fullgjorda arbetstimmar från medicinsk synpunkt mindre lämpligt och tillstyrker i stället att bidrag utgår med 50 procent av godkända nettodriftkostnader. Även *arbetsmarknadsutredningen* förordar sistnämnda linje ehuru med en maximering till 2 000 kr. per arbetsplats och år med möjlighet till jämkning om särskilda omständigheter föreligger. *CRB* anser, att staten oavsett bidragets konstruktion skall ta på sig åtminstone hälften av nettokostnaden. I princip kan beredningen ansluta sig till förslaget om 50 procent. Skulle den i promemorian föreslagna bidragsformen väljas, måste dels i timantalet inräknas vilopausar, läkarkonsultation, fysioterapi o. dyl., dels beloppet sät-

tas så, att angiven kostnadsfördelning uppnås. Även *stadsförbundet* finner konstruktionen med bidrag efter nettodriftkostnaden vara att föredraga, enär det eljest föreligger risk för att klienter, vilkas arbetsförmåga ej sträcker sig över hel arbetsdag, utestänges från verkstäderna. *Landstingsförbundet* anser, att bidraget till träningsverkstäder bör fixeras till väsentligt högre belopp per timme än bidraget till skyddade verkstäder.

Arbetsmarknadsstyrelsen tar upp frågan om särskilda kompetensvillkor för arbetsledare. Villkoret bör ses som ett uttryck för en gemensam strävan att erhålla för uppgiften lämplig personal. Såvitt styrelsen kan bedöma, har erfarenheterna av systemet visat sig gynnsamma. Styrelsen avstyrker promemorians förslag till ändring av statsbidragsvillkoren i detta avseende. *Medicinalstyrelsen* avstyrker såväl detta förslag som att villkoret om verksamhetens omfattning upphäves.

C. Arbetsmarknadsstyrelsens anslagsframställningar

Arbetsmarknadsstyrelsen har lämnat följande uppgifter rörande verksamhetens omfattning.

Under år 1961 sysselsattes eller arbetstränades sammanlagt 6 162 personer. Dessa utförde 3 401 015 timmars arbete och erhöll en sammanlagd ersättning av 11 693 825 kr. Under år 1960 presterades 3 128 960 arbetstimmar, för vilka ersättningen uppgick till 9 885 339 kr. Under kalenderåret 1961 har 9 verkstäder tillkommit, nämligen i Huskvarna, Borås, Tranås, Karlskrona, Hässleholm, Skövde, Bollnäs, Vilhelmina och Torsby ävensom hemarbetscentraler i Luleå och Västerås. Verkstad för halvskyddad sysselsättning har startats vid AB Vargens Fabriker i Norrköping. Genom tillskottet av verkstäder och utbyggnad av i gång varande verksamhet har antalet platser för arbetsträning och skyddad sysselsättning stigit från 2 973 till 3 406. Genom omorganisation har antalet platser för arbetsträning hos vissa huvudmän minskat under året, medan de skyddade platsernas antal ökat i motsvarande grad. Vid årsskiftet 1961/62 var antalet träningsplatser 1 275 och antalet skyddade platser 2 131; härutöver sysselsattes 789 hemarbetare.

Under budgetåret 1961/62 beviljades 15 huvudmän statsbidrag till anordnande av verkstäder för handikappade med tillhoppa 3 105 700 kr. Bidragen avsåg 552 individuella platser.

Det beräknas tillkomma omkring 800 platser under år 1962. I fråga om de närmaste åren därefter framhåller styrelsen, att en kraftig utbyggnad av den skyddade verksamheten samt en effektiviserad träningsverksamhet är en förutsättning för att intentionerna i lagen om allmän försäkring skall kunna förverkligas. Styrelsen framhåller, att en omprövning av statsbidragens ändamål och storlek inte längre kan uppskjutas, om samhällets insatser på arbetsvårdens område inom rimlig tid skall bli godtagbara. F. n. utgör de genomsnittliga nettodriftkostnaderna för träningsverkstäder

och skyddade verkstäder ca 5 000 resp. 3 000 kr. per plats och år och det genomsnittliga driftbidraget enligt hittills gällande bestämmelser endast ca 16 procent av kostnaderna. En hälftindelning av driftkostnaderna mellan huvudmännen och staten synes styrelsen vara den enda lösning som kan åstadkomma den erforderliga stimulansen till bestående insatser på detta område.

Styrelsen föreslår, att statsbidraget till driften av träningsverkstäder, skyddade verkstäder och hemarbetscentraler från den 1 juli 1963 skall utgå med 50 procent av huvudmannens nettodriftkostnader, som av arbetsmarknadsverket kan godkännas såsom skäligen ifrågavarande verksamhet.

I fråga om halvskyddade verkstäder har det erfarenhetsmässigt visat sig, att det är svårt att få industriföretag — även större sådana — att organisera dylika på grund av statsbidragsvillkoret om minst 10 arbetsplatser. Däremot har de förklarat sig villiga att taga emot mindre arbetsgrupper. Av denna anledning hemställer styrelsen om bemyndigande att i angelägna fall medge undantag från villkoret att »minst 10 personer kunna kontinuerligt beredas plats och sysselsättning i verksamheten».

Styrelsen anger medelsbehovet för budgetåret 1963/64 till 10 000 000 kr. under vardera anslaget till Bidrag till anordnande av verkstäder för handikappade och Bidrag till driften av verkstäder för handikappade.

D. Föredraganden

Under senare år har betydande insatser gjorts för att bereda olika kategorier av handikappade möjlighet att försörja sig genom eget arbete. Såväl statliga och kommunala organ som enskilda organisationer och företag är engagerade i verksamheten. Åtgärderna är rikt differentierade och omfattar bl. a. yrkesutbildning, näringshjälp, arbetsprövning, arbetsträning och skyddad sysselsättning. Resurserna svarar dock ännu inte mot de föreliggande behoven. I årets statsverksproposition har bl. a. föreslagits ökade anslag till omskolning samt personalförstärkningar för den av arbetsmarknadsverket bedrivna arbetsvården.

Verkstäderna för arbetsträning och skyddad sysselsättning är ett viktigt inslag i hjälpen åt de handikappade. Det statliga stödet åt dessa verkstäder har under de senaste åren förstärkts betydligt, vilket medverkat till att antalet platser vid verkstäderna ökat från 2 132 år 1958 till 3 406 år 1961. Statens kostnader för bidrag till driften vid verkstäderna har samtidigt stigit från 1 040 000 till 1 980 000 kr., d. v. s. nära nog fördubblats. En ytterligare utbyggnad är nödvändig. För att stimulera därtill synes ett ökat statligt stöd vara påkallat. Samtidigt är det angeläget att verksamheten effektiviseras, särskilt beträffande arbetsträningen.

Klientersättningarna utgör en betydande del av de angivna verkstädernas utgifter och påverkar därför i hög grad det ekonomiska resultatet av rörelsen vid verkstäderna. I den föreliggande promemorian har föreslagits, att

utbildningsbidrag av samma storlek som vid omskolning skall utgå till verkstädernas klienter under högst fyra månader i stället för nuvarande klientersättning. Hälften av kostnaderna för bidraget skulle bestridas av statsmedel. För övriga driftbidrag till verkstäderna har föreslagits ändrade grunder, innebärande att bidrag skall utgå med högst en krona för varje av klient fullgjord arbetstimme, dock inte med högre belopp än som motsvarar verkstadens underskott.

För att arbetsträning skall ge åsyftat resultat måste den bedrivas metodiskt med sikte på att hos klienterna uppöva färdigheter, som erfordras för att vederbörande såvitt möjligt skall kunna försörja sig och i övrigt reda sig själv. Flera remissorgan har understrukit att klara gränser bör finnas mellan arbetsträning och skyddad sysselsättning. Emellertid råder det delade meningar om på vilket sätt arbetsträningen skall avgränsas från såväl skyddad sysselsättning som arbetsprövning.

Centrala rehabiliteringsberedningen (CRB) har i en till socialdepartementet den 28 december 1962 inkommen PM med riktlinjer för den allmänna rehabiliteringsorganisationen berört gränsdragningen gentemot arbetsprövningen. Beredningen förordar därvid att arbetsprövningen införlivas med verksamheten vid rehabiliteringsklinikerna, i första hand vid regionsjukhusen men även vid centrallasaretten.

Beträffande träningsverkstädernas roll i arbetsprövningen räknar CRB med att dessa verkstäder bör kunna utnyttjas för den yrkestekniska delen av arbetsprövningen, under förutsättning att de är belägna så nära sjukhus med utbyggda rehabiliteringsresurser, att erforderlig samordning och behövligt samarbete mellan de olika institutionernas personal kan ske.

Under en övergångstid — tills rehabiliteringsorganisationen vid sjukhusen hunnit utbyggas till erforderlig kapacitet — anser CRB det vara av värde, att vissa centralt belägna träningsinstitutioner utrustas med sådana resurser, att en kvalitativt tillfredsställande arbetsprövning där kan komma till stånd. Härför erfordras bl. a. att medicinsk och annan expertis i erforderlig utsträckning står till förfogande för verksamheten och att denna bedrivs i intim kontakt med ett närbeläget sjukhus.

CBR finner det angeläget att sjukvårdshuvudmännen, som förutsättes komma att anordna och driva verksamheten, kan på förhand bilda sig en klar uppfattning om de insatser som krävs och den omfattning, vari statsbidrag kan påräknas. Med hänsyn härtill och då i en del fall den övergångstid, varunder arbetsprövning måste bedrivas i sådan form kan bli ganska långvarig, rekommenderar CRB att frågan om de resurser som erfordras, liksom även samarbetsformerna mellan ifrågavarande institutioner och sjukhusen, blir föremål för närmare diskussion och samråd mellan arbetsmarknadsstyrelsen, medicinalstyrelsen och huvudmännen för verksamheten.

Beträffande arbetsträningsinstitutionerna framhåller CRB vidare, att

det även för den egentliga arbetsträningens del är angeläget att verksamheten såvitt möjligt bedrivs i nära samband med den medicinska rehabiliteringen. Härigenom kan bl. a. vinnas att arbetsträningen kan insättas på ett tidigare stadium och träningstiden förkortas. För att arbetsträningstiden skall ge största möjliga utbyte bör träningen noga avpassas efter vars och ens hälsotillstånd. I verksamheten bör även ingå konditionsträning och andra åtgärder för psykosomatisk uppträning efter läkares ordination. Arbetsfysiologisk kontroll och bioteknologiska studier av arbetsställningar och arbetsredskap m. m. bör även bedrivas under sakkunnig ledning. Vid de centralt belägna institutionerna för arbetsträning bör enligt CRB:s mening en starkt differentierad verksamhet eftersträvas, omfattande inte endast industriell utan även andra former av sysselsättning, såsom kontorsarbete, hushållsarbete etc.

CRB:s promemoria är föremål för remissbehandling.

Det kan i detta sammanhang nämnas att träningsavdelningarna vid de norska »attföringsinstitutten» indelar arbetsträningen i två etapper. Första steget tages under medicinsk ledning och syftar främst till att stärka hela organismen samt till att observera patienten under realistiska arbetsförhållanden. Andra steget utgöres av yrkesmässig träning. Det syftar till att uppöva den allmänna arbetsförmågan. I träningen ingår även produktivt arbete.

Jag är inte beredd att föreslå bidragsbestämmelser som skulle binda verksamheten vid arbetsträningsverkstäderna i någon viss form under avsevärd tid framåt. Man bör tvärtom under ännu en tid ha möjlighet att pröva olika vägar. Bl. a. bör man undvika att genom dyrbara investeringar ekonomiskt binda sig vid en avancerad arbetsprövning vid träningsverkstäderna. Vidare är det angeläget att verksamheten blir mera målmedvetet inriktad på egentlig träning. Arbetsmarknadsstyrelsen bör medverka till att verkstäderna tillgodogör sig vunna erfarenheter och resultat av forskningen på området.

Enligt gällande bestämmelser utgår inte något statsbidrag till klientersättningar vare sig vid arbetsträning eller vid skyddad sysselsättning. Vid arbetsprövning och yrkesutbildning av partiellt arbetsföra m. fl. svarar däremot staten för hela kostnaden i form av utbildningsbidrag. Arbetsträning kan i viss mån sägas utgöra en form av både arbetsprövning och yrkesutbildning. Det synes mig skäligt att staten svarar för åtminstone en del av klientens ersättning också under arbetsträning. Däremot bör så inte vara fallet beträffande skyddad sysselsättning. Såsom framhållits i arbetsmarknadsstyrelsens yttrande sker redan utbildning av handikappade för skyddad sysselsättning inom ramen för styrelsens omskolningsverksamhet.

Enligt min uppfattning bör staten och verkstädernas huvudmän vardera svara för hälften av kostnaderna för klienternas försörjning under arbetsträning. Statens andel bör utgå i form av statsbidrag med 50 procent

av huvudmännens kostnader för klientersättningar. För att åstadkomma en-helliga klientersättningar bör dessa fastställas till samma belopp som är föreskrivna i fråga om utbildningsbidrag vid omskolning.

I departementspromemorian har föreslagits, att statsbidrag till klientersättningar skall utgå under högst fyra månader. Flertalet remissorgan har föreslagit att bidragsperioden skall fastställas till sex månader. Särskilt med hänsyn till vad riksförsäkringsverket anfört i detta sammanhang synes ersättning vid arbetsträning böra kunna utgå upp till sex månader. Klientersättningarna bör utbetalas av arbetsträningsverkstäderna och ej på sätt som föreslagits i promemorian förskottas av länsarbetsnämnderna. Detta hindrar inte att länsarbetsnämnderna vid behov utnyttjas vid beräkningen av ersättningsbeloppens storlek. Det bör vidare vara huvudmännen obetaget att genom avtal med kommun eller annan bereda sig gottgörelse för den på huvudmannen vilande delen av klientersättningen.

Mediantimförtjänsten vid arbetsträningsverkstäderna var 2 kr. 65 öre under 1961. För dem som arbetade 180 timmar per månad uppgick månadsinkomsten till 477 kr. En stor del av klienterna kunde dock särskilt under den första tiden av arbetsträningen på grund av sjukdom m. m. inte komma upp till denna nivå, och följaktligen låg deras inkomst per månad från verkstaden inte obetydligt lägre.

Genom det här framlagda förslaget, som innebär att ersättningarna anpassas till vad som gäller vid omskolning av bl. a. partiellt arbetsföra, skulle klienternas inkomster under arbetsträning avsevärt förbättras. I genomsnitt torde man kunna räkna med att ersättningen vid utbildning på hemorten kommer att uppgå till drygt 500 kr. för ensamstående och 750 kr. för familjeförsörjare med två barn. Det bör nämnas, att skatteplikt inte torde föreligga för klientersättningarna från kommunal huvudman.

I departementspromemorian har föreslagits, att ett särskilt driftbidrag skall utgå med en krona för varje av klient fullgjord arbetstimme, dock högst med ett belopp motsvarande verkstadens underskott. Bidrag skulle utgå såväl till arbetsträningsverkstäder som till verkstäder för skyddad sysselsättning och träda i stället för nu utgående driftbidrag till arbetsledarlöner m. m. Förslaget har mött invändningar från flera remissorgan. Vägande skäl synes mig ha anförts för att en annan ordning prövas. De modifieringar, som jag här har föreslagit beträffande promemorians förslag om statsbidrag till klientersättningarna under arbetsträning, gör också en annan konstruktion motiverad. Jag föreslår, att — vid sidan av det förordade bidraget till klientersättningar och nuvarande hyresbidrag — ett särskilt driftbidrag utgår till verkstäder för arbetsträning och skyddad sysselsättning motsvarande 50 procent av verkstädernas underskott. Därvid bör dock såsom arbetsmarknadsutredningen föreslagit bidraget begränsas till högst 2 000 kr. per år och arbetsplats. Platsantalet bör räknas efter den faktiska beläggningen.

Som villkor för statsbidrag till ifrågavarande verksamhet bör bl. a. föreskrivas, att hänvisning till platserna vid verkstaden sker genom arbetsförmedlingen, vidare att — då sådan hänvisning skett för arbetsträning — klientersättning under arbetsträning utgår med samma belopp som utbildningsbidrag vid omskolning och att gällande regler för kompetensförklaring av föreståndare och arbetsledare iakttages. Arbetsmarknadsstyrelsen skall utöva tillsyn över verkstäderna och bistå med råd och anvisningar beträffande verksamheten.

Eftersom statsbidraget till klientersättningar bör utgå oberoende av vederbörande verkstads ekonomi bör det särskilda driftbidraget till träningsverkstäderna beräknas på det underskott som återstår, sedan klientersättningarna frånräknats. Ej heller bör hyreskostnader inräknas i driftkostnaderna, enär hyresbidrag förutsättes utgå enligt nu gällande grunder.

I enlighet med förslaget i departementspromemorian bör det särskilda villkoret att minst tio personer kontinuerligt skall kunna sysselsättas i verksamheten upphävas. Detta bör ske även med avseende på halvskyddade verkstäder.

Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att meddela närmare bestämmelser om statsbidragen.

Kostnaderna för reformen beror på i vilken takt verksamheten kommer att utbyggas. Platsantalet vid årsskiftet 1962/63 har i arbetsmarknadsstyrelsens anslagsäskanden uppskattats till ca 4 200 platser. En utbyggnad till 5 500 platser nästa årsskifte kan beräknas medföra driftkostnader enligt förslaget med ca 11 000 000 kr. Jag föreslår, att medelsbehovet för nästa budgetår för Bidrag till driften av verkstäder för handikappade beräknas till detta belopp. Detta innebär en anslagsökning i jämförelse med innevarande budgetår med 7 900 000 kr.; vid oförändrade bidragsgrunder skulle någon anslagsökning inte erfordras.

Till Bidrag till anordnande av verkstäder för handikappade bör i enlighet med arbetsmarknadsstyrelsens förslag beräknas 10 000 000 kr.

Jag hemställer, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att

a) godkänna de av mig förordade ändringarna av grunderna för statsbidrag till verkstäder inom arbetsvården, att tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1963;

b) till *Bidrag till anordnande av verkstäder för handikappade* för budgetåret 1963/64 under elfte huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 10 000 000 kr.;

c) till *Bidrag till driften av verkstäder för handikappade* för budgetåret 1963/64 under elfte huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 11 000 000 kr.

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:

Bertil Segerfalk
