

ATT SILA MYGG OCH SVÄLJA KAMELER

**Det samhällsekonomiska värdet av
samverkan och teknikstöd till unga med
kognitiva funktionsnedsättningar**

**Eva Nilsson Lundmark &
Ingvar Nilsson**

2015-01-15

1. SAMMANFATTNING

1.1 Denna rapport

Hjälpmedelsinstitutet (HI) har under perioden 2011-2014 genomfört två olika projekt som handlat om hur man kan hantera olika former av skolsvårigheter för gymnasieungdomar med kognitiva funktionsnedsättningar.

Det ena har handlat om att på regeringens uppdrag bedriva ett projekt avseende teknikstöd till unga i gymnasieskolan med kognitiva svårigheter. Det andra projektet – Vagar till arbete - har betydande likheter med Teknikstöd i skolan. Likheten handlar om att se hur olika former av tekniska hjälpmedel kan bidra till att förbättra förutsättningar för unga med kognitiva funktionsnedsättningar att lyckas i skolan. I detta projekt fokuserar man dessutom på att via olika samverkans- och samarbetslösningar underlätta övergången mellan skola och arbetsliv.

Denna rapport är en sammanfattning, en syntes och utvidgning av våra två tidigare rapporter från de två delprojekten ”Teknikstöd i skolan” och ”Vagar till arbete”. Men den handlar också om hur man kan tänka då man ska bygga fungerande och effektiva samverkansstrukturer.

Vi inleder med en presentation av de två projekten och deras målgrupper (kap 2). Detta följs av en diskussion om kopplingen mellan skolmisslyckanden och utanförskap (kap 3). Därefter kommer en diskussion kring utanförskapets kostnader (kap 4). Sedan följer en presentation av vad som händer om man anlägger ett socialt investeringsperspektiv på frågan om skolmisslyckanden och utanförskap (kap 5). Följande kapitel (kap 6) handlar om hur man kan se effekter av de två studerade projekten. Vi avslutar med en del tankar om hur man utifrån ett socialt investeringsperspektiv och samverkan kan hitta nya lösningar (kap 7).

Till rapporten finns en underlagsrapport om hur man skapar en framgångsrik samverkan som går att erhålla t.ex. via www.socioeknomi.se.

1.2 Skolan som huvudleverantör av utanförskap

Skolan har en central roll i samhället. De flesta unga tillbringar 15 av sina första 20 år i någon form av skola (förskola 3 år, grundskola 9 år, gymnasieskola 3 år = 15 år). Samhället investerar betydande resurser i detta. 15 års kostnader för förskola och skolpeng kostar i de flesta kommuner en bra bit över en miljon kronor. Skolan är också den plats där vi – i de allra flesta fall - investerar mest resurser i våra medborgare. Investeringar i det vi ekonomer kallar humankapital. Det finns idag en sorts underförstådd förväntan i samhället om att alla unga ska genomgå gymnasieskolan med godkända betyg. Dessa gymnasiebetyg utgör en sorts inträdesbiljett på arbetsmarknaden.

Verkligheten ser dock lite annorlunda ut. Med vissa intervall genomför Sveriges Kommuner och landsting (SKL) så kallade öppna jämförelser kring skolresultat. Vid genomgången 2010 fann man att mellan 20 % och 25 % av alla unga misslyckas med att fullgöra sin gymnasieutbildning på tre eller fyra år. Man fann också att två år efter avslutad gymnasieutbildning var det knappt 30 % som vare sig arbetade eller

studerade. Likartade slutsatser dras också i den statliga utredningen ”Unga som varken arbetar eller studerar”. Man skulle kunna säga att dagens skolmisslyckanden är en sorts måttstock på framtidens utanförskap på arbetsmarknaden och därmed delvis också ett utanförskap i samhället i stort.

Det finns ett stort antal studier som pekar på kopplingen mellan skolmisslyckanden och senare misslyckanden på arbetsmarknaden. Om man ska kvantifiera så förefaller sannolikheten för utanförskap vara minst 4 gånger större bland de som misslyckas i skolan än de som lyckas. Annorlunda uttryckt om 5 % av de som lyckas i skolan står utanför arbetsmarknaden så är motsvarande siffra för de som misslyckas i skolan 20 %.

Detta mönster verkar accelerera och förstärkas över tid (samhällstrenden kring detta är alltså tydligt negativ) vilket kan förklaras utifrån arbetsmarknadens allt strängare krav på formell kompetens. Vid sidan av utanförskapet på arbetsmarknaden uppstår för de som misslyckas i skolan en mängd andra följdproblem för denna grupp som leder till ökad välfärdskonsumtion och ökade samhällskostnader – det vi längre fram kommer att beskriva som triggereffekten och accelerationseffekten kring utanförskapet.

1.3 Vad kostar ett skolmisslyckande?

Då en människa hamnar i ett utanförskap utan någon form av följdproblematik, här definierat som att man inte kan försörja sig med eget arbete på en arbetsmarknad, inträffar två typer av effekter. Den ena är att samhället tappar i produktionsvärde, det uppstår en sorts BNP-förlust till följd av den enskilde med arbete inte bidrar till folkhushållet. Detta är vad vi kallar en real kostnad. Denna kostnad är i regel odiskutabel. Den kan skattas till 420 000 kronor på årsbasis (siffran är framräknad utifrån en månadslön på 25 000 kronor och ett lönekostnadspåslag på 40 %). Detta är t.ex. kostnaden för ett års försenat inträde på arbetsmarknaden till följd av svaga skolresultat under gymnasietiden.

Till detta kommer kostnaderna för försörjning. I regel försörjs människor som inte kan arbeta av samhället i form av a-kassa, sjukpenning (ibland sjukersättning eller aktivitetsersättning) eller försörjningsstöd. Lite förenklat skulle man kunna säga att ett års utanförskap, oavsett anledning, och om detta utanförskap inte är förknippat med någon som helst följd- eller sidoproblematik som kräver insatser från samhällets sida, kostar mellan 500 000 och 600 000 kronor inklusive de försörjningskostnader för den enskilde som uppstår. Detta kan vara värt att tänka på då man resonerar kring de skolmisslyckanden som leder till ett års försenat inträde på arbetsmarknaden. Prislappen för detta ligger alltså kring en halv miljon kronor.

Men utanförskapet är också ofta förknippat med att ett antal olika följdkomplikationer uppstår. Har man druckit en del innan, kanske man dricker mer. Har man varit nedstämd kanske man utvecklar en depression. Har man dåliga kostvanor kanske man utvecklar övervikt eller självsvält. Vi har i rapporten pratat om detta som utanförskapets accelerators.

Allt detta leder till kostnader för olika insatser från samhällets sida. Vi har i rapporten listat ett antal olika utanförskapsmönster vi mött under de senaste 10 – 20 åren i vårt arbete. Vi har grupperat dem i olika undergrupper och för varje grupp identifierat de kostnader som uppstår på fyra års sikt och på 30 års sikt.

Den första gruppen av kostnader handlar om de som kommer in på arbetsmarknaden men som till följd av t.ex. dåliga skolresultat (kanske beroende på dyslexi) eller diskriminering på arbetsmarknaden (en invandrare som är disputerad mikrobiolog men som bara får jobb som lokalvårdare) får ett arbete utifrån en lägre kompetensnivå (läs produktivitetsnivå) än vad som skulle vara möjligt om hela denna persons

kompetens tillvaratogs. Om detta blir livslångt kan kostnaderna uppgå till ett par miljoner kronor per person.

Nästa undergrupp är de som av olika skäl får ett försenat inträde på arbetsmarknaden utan någon form av följdproblematik. För unga kanske till följd av ofullständiga skolbetyg, för invandrare kanske på grund av en misslyckad integrationspolitik. Ett försenat inträde på arbetsmarknaden med fem år (vi vet t.ex. att det tar mellan 7 och 9 år för flyktingar att komma in i arbetslivet) innebär en kostnad på strax under 2 Mkr.

Den tredje undergruppen är ett antal olika varianter på perioder av utanförskap på arbetsmarknaden av kortare eller längre slag, med olika former av försörjningskostnader och med olika former av pålagringar såsom psykisk ohälsa eller missbruk. Kostnaderna varierar här starkt utifrån de olika antaganden vi gör. Alltifrån någon enstaka miljon upp till nästan 20 Mkr.

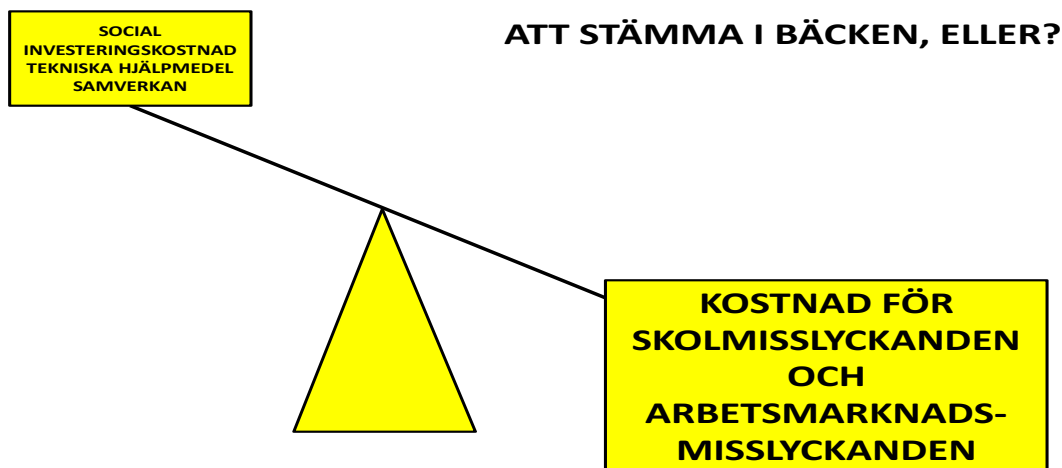
Slutligen har vi en fjärde grupp som illustrerar ett mer eller mindre livslångt utanförskap – 30 år eller perioden 20 - 50 år. Vi ser då att art beroende på om vi bara får produktionsförluster, försörjningskostnader för individen eller det handlar om ett utvecklat missbruk, kan handla om allt mellan strax under 10 Mkr till mer än 30 Mkr.

Med detta vill vi visa några saker. Den ena är att utanförskapets kostnader ofta är höga, mycket höga. Den andra är att de varierar starkt beroende på vilken form av utanförskap vi avser. Den tredje är att kostnadernas fördelning mellan olika kostnadsslag varierar strakt. En fjärde faktor, som inte syns i tabellen ovan, är att dessa kostnader drabbar väldigt olika aktörer beroende på utanförskapets art. Kriminalitet drabbar rättsväsendet hårt, missbruk ofta landstinget, medan social problematik ofta hamnar hos kommunen.

1.4 Skolframgång som en social investering

Vad är det värt att investera i dessa unga för att undvika ett sådant framtida utanförskap. Ytterst handlar denna fråga om ifall man ska ta en måttlig men tidig social investeringskostnad i skolsystemet. Eller om man ska avstå från detta, t.ex. därför att det är ett viktigare verksamhetsmål att hålla budget än att reducera andelen skolmisslyckanden. Konsekvenserna av detta kan bli att samhället drabbas av betydande och långvariga kostnader som drabbar helt andra aktörer senare under den unges uppväxt och vuxenliv. Det kanske, vid en noggrannare ekonomisk analys visar sig vara en riktigt dålig affär att spara tidigt kring den unge för att senare dra på sig betydligt högre kostnader – kanske som att sila mygg och svälja kameler. Eller för att använda en sliten metafor, kanske är det bättre att stämma i bäcken än i ån.

För att analytiskt närma sig detta finns det alltså skäl att först ställa sig frågan; Vilka är de ekonomiska konsekvenserna av att unga misslyckas först i skolan och senare i arbetslivet d.v.s. kostnaderna för ett "business as usual" scenario. Vidare måste vi ta ställning till vilka sociala investeringskostnader som är förknippade med att försöka förhindra eller reducera ett sådant skolmisslyckande. Och det vi intresserar oss för är om dessa kostnader står i rimlig proportion till möjliga intäkter i form av reducerat skolmisslyckande och utanförskap vi förväntar oss ska uppstå. Vi kommer i ett senare kapitel att ge exempel på de nyskapade samhällsvärden som är en tänkbar följd av de två här studerade projekten.



Intäktssidan från en social investering består av de kostnader som upphör eller reduceras och de intäkter som tillkommer. En del av vinsterna är utomordentlig direkta, konkreta och tydliga. Andra vinster är mer subtila, indirekta och kanske svår fångade. **De direkta intäkterna** i form av reducerade kostnader är kostnaderna för dessa personers försörjning, i regel försörjningsstöd från kommunen. Till detta kommer alla de andra offentliga (ofta osynliga) kostnader som finns för en målgrupp som denna. Den intäkt som tillkommer är de produktionsvärden som uppstår då personer går från passiv försörjning till att aktivt bidra till folkhushållet, det som man kan kalla BNP-bidrag.

1.5 Omfördelningsproblemet

Det går alltså tämligen enkelt att se att en social investering i form av tidiga insatser för att förhindra senare utanförskap med stor sannolikhet leder till betydande samhällsvinster. Man behöver inte vara särskilt framgångsrik för att betydande samhällsvinster ska uppstå. Men samhället är som begrepp en abstraktion som består av ett stort antal aktörer. Ett grundläggande problem är att vinster och kostnader kring en social investering nästan alltid är ojämnt fördelade mellan olika aktörer. För en ung människa med kognitiva funktionsnedsättningar som leder till skolmisslyckanden så sker den sociala investeringen i skolan, i bästa fall i tidig ålder. Kostnaderna för detta belastar i första hand den aktör som är ansvarig för grundskolans budget. Om vi däremot inte agerar under grundskoletiden så kommer kostnaderna för detta att bestå av stora kostnader för skolan under gymnasietiden. Till detta kommer alla de kostnader som uppstår för socialtjänsten både under skoltiden men framförallt senare i livet. Vid sidan av detta uppstår kostnader längre fram för det sannolika utanförskap på arbetsmarknaden som kan uppstå för ett stort antal offentliga aktörer (landsting, försäkringskassa, arbetsförmedling, rättsväsendet etc.) liksom för samhället i stort.

Bilden är i de flesta fall mycket tydlig – den aktör som tidigt tar den sociala investeringskostnaden får sällan del av vinsten och de som inte tar någon kostnad alls kan få stora sociala investeringsvinster. Detta leder naturligtvis till ett incitamentsproblem – det lönar sig sällan kortsiktigt för en enskild aktör att socialt investera för att förhindra utanförskap. Sålunda måste man för att skapa en gynnsammare situation kring detta förändra incitamentsstruktur och kanske styr- och uppföljningssystem (från kortsiktighet till långsiktighet) och organisationsstruktur (från stuprörstänkande till helhetssyn).

1.6 Sociala investeringar en väg

Utanförskapet är alltså både omfattande, växande och dyrt. Pådrivande faktorer är bland annat kortsiktigheten och fragmenteringen (stuprören) i vår resursanvändning. För att kunna agera tidigt, långsiktigt och utifrån helhetssyn behövs kapital, kapital som inte är bundet i den gängse budgetprocessen – som i regel är baserad på just kortsiktighet och stupröragerande. Att frigöra kapital för ett socialt investeringsperspektiv kräver förmodligen någon form av insiktsgenombrott och perspektivskifte kring dessa frågor. Insikten om att kortsiktigheten leder till ineffektiv resursanvändning och ett perspektivskifte som gör att man ser dessa frågor mer som investeringsfrågor än som kostnadsfrågor. Man behöver också någon form av beräknings-, kalkyl- eller analysmodell med vars hjälp man kan beräkna effekterna av ett investeringsbeslut. Det leder också med en viss automatik till att man måste börja ställa sig frågor kring hur nuvarande sätt att organisera verksamheten (stuprörproblemet), styr- och uppföljningssystem samt ersättnings- och resursfördelningssystem, systematiskt kan bidra till en ineffektiv resursanvändning.

Detta i sin tur skapar ännu en utmaning. Vår bild är att man på många håll i landet stundtals har tagit beslut om att avsätta medel för ett socialt investeringskapital och därmed också lite grand slagit sig till ro och tycker att man gjort något viktigt och epokgörande kring förebyggande arbete. Det har man också gjort men man har inte nått slutpunkten. Vad det i själva verket handlar om är att inse att de egentliga orsakerna till sakernas tillstånd beror på tre grundläggande förhållanden; våra styr- och uppföljningssystem i offentlig sektor, sättet på vilket vi organiserar oss och sättet på vilket vi fördelar resurser och belönar insatser (ersättningssystemen).

Det förefaller som om det finns två fundamentalt olika sätt att hantera detta i de kommuner som skapat sociala investeringsfonder. Det ena sättet är att se **det sociala investeringskapitalet som en sorts operativa medel** för att förverkliga eller genomföra ett antal olika punktinsatser av förebyggande eller preventiv natur. Med detta synsätt blir sociala investeringar i grund och botten inte något annat än vilka tillfälliga projektmedel som helst. Det andra, fundamentalt annorlunda sättet att se på dessa medel är att placera in dem i ett strategiskt sammanhang. Med detta synsätt blir **de sociala investeringarna närmast en sorts strategiskt förändringsutlösande katalysator** kring fenomen som fragmentering och kortsiktighet. Med detta synsätt blir de sociala investeringar början på en process som kan utlösa strukturella förändringar av det slag vi diskuterat ovan. Ser man sociala investeringar på detta senare vis så innebär de först och främst impulsen till **ett avgörande perspektivskifte** kring fenomen som prevention, tidiga insatser och rehabilitering. Skiftet från att se detta som kostnader till just begreppets motsats investeringar. Ett sådant perspektivskifte leder med nödvändighet till viktiga omprövningar kring våra **styr och uppföljningssystem** – ger de korrekt och adekvat information till våra beslutsfattare? Men också till omprövningar av **organisationsformer, resursfördelningssystem och ersättningssystem** – gynnar de långsiktighet och helhetssyn eller inte?

1.7 Slutligen

Det finns ett stort antal unga människor som till följd av bl.a. skolmisslyckanden hamnar i utanförskap i vuxenlivet och inte lyckas ta sig in på arbetsmarknaden. Dom är många, antalet växer och en stor del av detta är onödigt. Detta går till väsentliga delar att undvika genom sociala investeringar t.ex. i teknik och samverkan – något som vi just här illustrerar. Dessa sociala investeringar är förhållandevis billiga och ger ofta betydande effekter. För den enskilde kan detta betyda skillnaden mellan ett bra och ett mindre bra liv. Ur ett samhällsperspektiv är detta i regel utomordentligt lönsamt och leder till en betydligt bättre resurseffektivitet än den vi har idag. Det finns all anledning i världen att ta ett nytt och mera offensivt grepp kring prevention och tidiga insatser.

2. TVÅ PROJEKT

2.1 De två projekten

Hjälpmedelsinstitutet (HI) har under perioden 2011 - 2014 genomfört två olika projekt som handlat om hur man kan hantera olika former av skolsvårigheter för gymnasieungdomar med kognitiva funktionsnedsättningar.

Det ena har handlat om att på regeringens uppdrag bedriva ett projekt avseende teknikstöd till unga i gymnasieskolan med kognitiva svårigheter. Det andra projektet – ”Vägar till arbete” - har betydande likheter med det första ”Teknikstöd i skolan”. Likheten handlar om att se hur olika former av tekniska hjälpmedel kan bidra till att förbättra förutsättningar för unga med kognitiva funktionsnedsättningar att lyckas i skolan. I detta projekt fokuserar man dessutom på att via olika samverkans- och samarbetslösningar underlätta övergången mellan skola och arbetsliv.

Projekten är också olika vad avser ekonomisk omfattning och tid. Teknikstöd i skolan var ett mycket kortsiktigt regeringsuppdrag och förfogade över betydande medel medan Vägar till arbete är ett flerårigt projekt finansierat av Allmänna arvsfonden med tämligen måttliga resurser och påminner mera om ett utvecklingsprojekt som skulle kunna genomföras i de flesta kommuner som tar ett sådant beslut.

2.2 Teknikstöd i skolan

Hjälpmedelsinstitutet (HI) genomförde på regeringens uppdrag under 2012-13 ett omfattande projekt avseende teknikstöd till unga i gymnasieskolan med kognitiva funktionsnedsättningar. Projektet genomfördes i Halmstad, Växjö och Kalmar. Målgruppen är gymnasieelever. Bakgrunden är att en stor andel unga med funktionsnedsättning går direkt från utbildning till arbetslöshet eller andra stödformer. Studier har visat att ny teknik, lärverktyg och andra hjälpmedel i syfte att utforma ett bättre fungerande stöd till elever med funktionsnedsättning är en viktig förutsättning för att öka valfriheten och stärka eleven i övergången från skola till arbetsliv.

2.2.1 Kognitiva funktionsnedsättningar

Kognitiv funktionsnedsättning kan betyda att man fått en nedsatt förmåga i vissa psykologiska funktioner. Det kan vara att man lättare glömmar saker eller inte längre orkar ta initiativ. Kognition handlar om de processer som sker då hjärnan arbetar med information. Kognitiva funktionsnedsättningar är vanligt vid bland annat förvärvat hjärnskada, neuropsykiatriska diagnoser och demenssjukdomar. Vanliga problem vid kognitiv funktionsnedsättning är att hålla uppmärksamheten samt att kunna planera och minnas vad man ska göra.

De flesta av oss upplever ibland tillfälliga nedsättningar i den kognitiva förmågan. Det är särskilt vanligt om man sovit dåligt eller utsatts för mycket stress. Dagens samhälle ställer höga krav på den kognitiva förmågan vilket gör att vardagslivet i hög grad påverkas för den som har en kognitiv

funktionsnedsättning. Kognitiva funktionsnedsättningar medför bland annat svårigheter att starta och ta initiativ, planera och förstå tid, minnas, hålla uppmärksamheten och koncentrationen. Kognitiva funktionsnedsättningar är vanligt vid utvecklingsstörning, förvärvade hjärnskador, neuropsykiatriska tillstånd, demenssjukdomar, whiplashskador samt psykiska funktionsnedsättningar.

2.2.2 Projektidé – ett socialt investeringsperspektiv

Ett antal barn och unga har sådana funktionsnedsättningar eller kognitiva störningar att detta på olika sätt leder till inlärningsbarriärer. Man har svårt att tillgodogöra sig skolarbetet. För några av dem leder detta till att man på olika vis misslyckas i skolarbetet. I dess mest dramatiska form kan detta leda till avhopp från skolan. Men i mindre dramatiska former kan det leda till sämre skolresultat och/eller att man blir klar med skolan senare än planerat (vilket leder till kortare yrkesliv som leder till lägre livsinkomst).

Projektidén var att genom olika former av stöd i form av tekniska hjälpmedel kunna reducera eller rentav utplåna dessa inlärningsbarriärer. Detta är tänkt att leda till förbättrade skolresultat och därmed ökad sannolikhet att lyckas på arbetsmarknaden vilket tänks leda till minskade samhällskostnader och ökade samhällsintäkter. Vårt uppdrag har varit att undersöka hur dessa kopplingar ser ut.

Man skulle också kunna beskriva detta som ett paradigmskifte där man slutar se kostnader för tekniska hjälpmedel som en kostnad och i stället ser detta som socialt investeringsprojekt. Man tar en tydlig och konkret investeringskostnad för dessa ungdomar under skoltiden för att längre fram få lägre samhällskostnader (alternativt högre samhällsintäkter) till följd av större framgång på arbetsmarknaden.

2.2.3 Projektets syfte

Projektet har syftat till att stimulera skolhuvudmännen att pröva hur ny teknik, lärverktyg och andra hjälpmedel kan förbättra studieresultat samt öka elevers fria val av hjälpmedel i syfte att underlätta och stödja övergången från skola till arbetsliv för elever med behov av kognitivt stöd. Satsningen syftade också till att stimulera framväxten av samverkans- och utvecklingsprocesser hos de aktörer som ansvarar för stöd till elever med kognitiva funktionsnedsättningar. Projektets övergripande syfte har formulerats på följande vis;

”Elever med kognitiva funktionsnedsättningar ska förbättra sina studieresultat, nå sina uppsatta mål och klara sin skolgång (inom utsatt tid). Dessutom ska eleverna känna delaktighet i val av teknikstöd, ha ett bättre fungerande teknikstöd i skolan, ha en ökad möjlighet till att använda teknikstödet i framtida arbete eller vidare studier. Elever med kognitiva funktionsnedsättningar ska i jämförelse med ungdomar utan funktionsnedsättning inte i högre grad gå från gymnasieskolan ut i arbetslöshet eller andra stödformer. Eleverna ska också ha samma valfrihet av aktiviteter/sysselsättning efter gymnasiet.”¹

¹ Ur projektbeskrivning

2.2.4 Projektdesign

Projektet har genomförts i tre kommuner; Halmstad, Växjö och Kalmar. Man har haft en central projektledning på Hjälpmedelsinstitut och tre lokala projektgrupper. Dessa lokala projektgrupper är de som utför det konkreta arbetet med eleverna och har i regel bestått av projektledare, arbetsterapeut och tekniker. Vid sidan av lokala delrapporter utvärderas projektet på tre olika vis. Dels utvärderar man effekterna på elevnivå med hjälp av behovsanalysmodellen BAS och dels effekterna på skolnivå.

2.2.5 Kort om målgruppen

Målgruppens storlek i detta projekt (och därmed utvärderingen) är inte självklar. En uppgift som varit till utgångspunkt för projektet är att cirka 10 % av eleverna i de berörda skolorna har någon form av kognitionsnedsättning som leder till inlärningsproblem.

I delrapporten från Kalmar i december 2012 anger man att det handlar om cirka 400 elever varav man hunnit screena och ”ta med i projektet” 204 st². Dessa elever har både kartlagts och fått någon form av stöd i form av appar, iPad eller iPhone. Man har sålunda cirka 200 elever på väntelista. Av dessa 204 elever hade 82 elever förutom kognitiv funktionsnedsättning någon form av diagnos. Exempel på diagnoser är Aspergers syndrom, ADHD (Attention Deficit Hyperactivity Disorder), ADD (Attention Deficit Disorder), OCD (Obsessive Compulsive Disorder) eller tvångssyndrom, ångesttillstånd, läs & skrivproblematik, ryggmärgsbräck, CVI, stressymptom, hörselskada och depression). Många av dessa tillstånd är kända för att också ge kognitiva funktionsnedsättningar.

I den lokala delrapporten från projektet i Halmstad ger man följande exempel på hur detta kommer till uttryck bland de unga i projektet.

- * Har svårt att själv påbörja en arbetsuppgift, ta initiativ.
- * Har svårt att planera/organisera/strukturera.
- * Kommer försent på morgonen eller mellan lektioner och har dålig tidsuppfattning.
- * Har kort arbetsminne, glömmer instruktioner.
- * Klarar kortare arbetsuppgifter men inte inlämningsarbeten.
- * Kan ha svårigheter med det sociala samspelet.
- * Har ångest/oro.
- * Har sömnsvärigheter.

² Se Lidström, Bedömning av anpassningar i skolmiljön (BAS), 2014

2.3 Projektet Vägar till arbete

Projektet Vägar till arbete har genomförts i gymnasieskolor i Kungälv och Linköping. Målgruppen för projektet är flickor och pojkar med funktionsnedsättningar med behov av stöd i form lämpliga hjälpmedel, metoder och tjänster i skolan. Avsikten har varit att öka kunskaperna om hur hjälpmedel, metoder och tjänster i skolan kan underlätta skolarbetet och övergången till arbetslivet samt utveckla samverkansformer mellan berörda aktörer genom:

- Att systematiskt följa och ta tillvara de ungas erfarenheter och tankar om hjälpmedel, metoder och tjänster i skolan.
- Att visa på hjälpmedlens betydelse i skolan och vid övergången till arbete/vidareutbildning eller annan sysselsättning.
- Att pröva okonventionella gränsöverskridande samarbetsmodeller utifrån ett ungdomsperspektiv.
- Att sprida resultaten från erfarenheter, tester och utvärderingar av hjälpmedel i skolan till andra elever, lärare och andra berörda aktörer.

Mål 1: Att stärka eleverna med funktionsnedsättning genom att öka deras användning av teknik i skolan och i arbetslivet.

Ofta går elever och särskilt elever med behov av olika stödinsatser från gymnasiet till ingenting och utan framtidstro. En bidragande orsak är att eleverna inte får tillräckligt med stöd i skolan och möjligheter att pröva ny teknik som kan hjälpa dem att nå målen på ett bättre sätt. Orsaken är inte främst en resursfråga, utan ofta brist på kunskap, medvetenhet och stundtals engagemang från både lärare och skolläda.

Mål 2: Att med hjälp av nya samverkansmodeller pröva och ta tillvara befintliga regelverk utifrån de enskilda elevernas egna behov och önskemål.

Både i Kungälv och Linköping har en pilotstudie "Olika unga – Lika förutsättningar?" initierat en ny samarbetsform mellan bland annat skolans specialpedagoger, barn- och vuxenhabiliteringen, SPSM och kommunens Skoldatatek som syftar till att få igång ett samarbete utifrån elevernas enskilda behov. En annan gruppkonstellation som startat under nämnda pilotstudie är ett samarbete mellan berörda skolor, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialtjänsten, Habilitering och kommunernas Arbetslivscentrum i Kungälv och Jobbtorget i Linköping som syftar till att förbättra möjligheterna till ett arbete eller en vidareutbildning efter skolans slut.

Mål 3: Att nå ut med resultat till andra skolor, berörda myndigheter och presumtiva arbetsgivare.

Rätten till en pedagogik som inbegriper ökad teknikanvändning och som utgår från elevernas individuella funktionsförmåga är en viktig hörnsten i projektet. En annan är att medvetna elever tar med sitt teknikkunskande i ett kommande arbetsliv eller till vidare studier. Det finns idag mer eller mindre ogrundade hinder hos arbetsgivare, när de avstår från att anställa personer med olika funktionsnedsättningar. Ett av dessa hinder är okunskap både om vilka konsekvenser olika funktionsnedsättningar medför och vilka kompensatoriska hjälpmedel eller teknisktöd som finns för att eliminera dessa.

Detta projekt har betydande likheter med projektet Teknikstöd i skolan. Likheten handlar om att se hur olika former av **tekniska hjälpmedel kan bidra till att förbättra förutsättningar för unga med kognitiva funktionsnedsättningar att lyckas i skolan.** Det finns dock ännu en avgörande skillnad. I detta projekt fokuserar man dessutom på att **via olika samverkans- och samarbetslösningar underlätta**

övergången mellan skola och arbetsliv. Man skulle kunna säga att det första perspektivet fokuserar på det långsiktiga investeringsperspektivet kring insatser för unga. Det andra perspektivet fokuserar dels kring långsiktighetsfrågan, men framförallt begreppet helhetssyn och aktörsperspektivet – hur ska vi kunna integrera våra insatser kring unga med en komplex och stundtals diffus problematik så att de efter skoltiden lyckas ta sig in på arbetsmarknaden?

2.3.1 Målgruppen

Projektet Vägar till arbete har omfattat elever med olika funktionsnedsättningar. Det har inte funnits några krav på diagnos. I nästan varje klass finns det elever med läs- och skrivsvårigheter, likaså med neuropsykiatrisk problematik.

Över hälften av eleverna som identifierats i projektet hade en eller flera diagnoser, resterande elever hade ingen diagnos eller var under utredning på grund av upplevd svårighet i skolan. De elever som var odiagnostiserade uppgav att de var i behov av anpassningar i skolan. Svårigheterna var bland annat sömnproblem, stress, ångest, psykiska problem, sociala svårigheter samt nedsatt motivation.

Det har varit frivilligt för eleven att delta i projektet. Många har varit positiva i början men inte orkat driva själv, det finns ett behov av lärare och andra vuxna som peppar och motiverar så att eleven orkar fullfölja skolan och använda de hjälpmedel som erbjuds.

2.3.2 Projektets syfte

Arbete och yrkestillhörighet har en stor och avgörande betydelse i våra liv. Vi identifierar oss med hjälp av vårt arbete och vi delar en gemenskap som skapar mening och delaktighet. För personer med funktionsnedsättning är vägen snårigare och många står också helt utanför arbetsmarknaden. Elever med funktionsnedsättningar är en stor grupp med olika behov av stöd och riktade insatser såsom till exempel lämpliga hjälpmedel för att det ska bli likvärdiga villkor. Ett grundläggande problem i skolan är att det är svårt att se individen. I projektet har man valt att ta in en ny yrkesgrupp i skolan, arbetsterapeuten. När arbetsterapeuten kommer in i skolan blir det ett tydligt fokus på vad individen behöver för att klara sin skolsituation. Arbetsterapeuten ser skolmiljön och utgår från individens hela situation och behov. Man tittar även på situationen utanför skolan såsom sömn, motion, mat e. t. c.

Projektets syfte är att genom att erbjuda tekniska hjälpmedel kunna bidra till att förbättra förutsättningar för unga med funktionsnedsättningar att lyckas i skolan. Kunskapen om funktionsnedsättningar eller vilket stöd man kan behöva för att klara skolan är långt ifrån tillräckligt idag. Vilket ibland kan resultera i att man tolkar vissa elevers beteende felaktigt t ex när de har svårt att passa tider eller planera sitt skolarbete. Eleven kan då uppfattas som omotiverad eller lat. Många barn och ungdomar med funktionsnedsättningar saknar tillgång till tekniska hjälpmedel som skulle kunna underlätta för dem att lyckas i skolan. Här fyller projektet både funktionen av att höja kompetensen hos personal om funktionsnedsättningar och teknik samt att kunna erbjuda eleverna individuellt anpassade hjälpmedel och hjälpmedel som kan komma hela klassen tillgodo. Tekniska hjälpmedel i klassrummet ger fler elever möjlighet att få stöd i undervisningen utan att ingå i projektet.

Dessutom syftar projektet till att man genom olika samverkans- och samarbetslösningar ska underlätta övergången mellan skola och arbetsliv. Det handlar alltså om att hitta lösningar kring dessa ungdomar som bygger på de två begreppen långsiktighet och helhetssyn.

2.3.3 Projektdesign

Arbetet i projektet har byggts på att det finns ett multikompetent team på respektive skola som får kontakt med eleven antingen via eleven själv eller via skolpersonal. Teamen har sett lite olika ut, varje skola har haft en projektledare som hållit ihop projektet och drivit processen. Sen har det ingått specialpedagoger, lärare, personal från Skoldatateket, båda teamen har haft en arbetsterapeut anställd på deltid. Arbetsterapeuten arbetar nära skolans lärare och speciallärare. Med sin specifika kompetens kan arbetsterapeuten vara en brygga mellan pedagogik och teknikanvändning för elever med olika svårigheter. De finns på skolan och möter eleverna i vardagsarbetet, både i klassrummet och i andra sammanhang under skoldagen. Tillsammans med eleven provar man ut olika typer av teknikstöd som kan användas både i klassrummet och på den verksamhetsförlagda utbildningen. I uppdraget ingår även att utbilda lärare och annan personal på skolan om funktionsnedsättningens konsekvenser samt i användandet av teknikstöd.

Alla elever som ingått i projektet har fått göra en BAS intervju före och efter man varit med. BAS står för Bedömningar av anpassningar i skolmiljö. Det är en strukturerad intervju som tar upp 16 olika frågeområden som har med vardagen i skolan att göra. Det kan handla om läs och skriv situationen, planering av skolarbete, tidspassning, relationer till lärare och elever etc. I regel är det arbetsterapeuten som gjort intervjun och efter det skrivit en sammanfattning av elevens situation som eleven sedan fått ta del av. Även föräldrar och berörda lärare har fått ta del av denna information. Utifrån resultatet görs sedan en plan för det fortsatta arbetet.

Att pröva olika samverkansmodeller är en av hörnstenarna i projektet. Ett resultat är att skolorna insett att samverkan med andra berörda aktörer är en nödvändighet för att kunna ge eleverna rätt stöd i skolan. I Kungälv har man genomfört en framtidsdag återkommande varje höst. Elever och deras föräldrar har i förväg skrivit ihop frågor som de velat få svar på angående övergången till vuxenlivet efter skolan. Dessa frågor sammanställdes sedan och skickades till de olika aktörerna som deltog. Det som deltagit har varit Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Arbetslivscentrum, Skoldatateket samt Studie och yrkesvägledaren på skolan som fanns på plats på skolan. I projektet har man också velat utveckla arbetet med elevernas egen delaktighet och framtidsplanering genom att de själva medverkar i de olika insatser som erbjuds på skolan i form av möten med olika aktörer utanför skolan och med lokala arbetsgivare.

2.4 Två utmaningar – stuprör och kortsiktighet

Vi har utvärderat de båda projekten i två olika steg. Det har varit en fördel med likheten i målgrupp och projektansats genom att kunskapsöverföringen mellan de två projekten kunnat skapa ett lärande. En utmaning kring detta har dock varit att utvärderingarna, särskilt kring Teknik i skolan, gjorts praktiskt taget innan effekterna från projekten varit mätbara – en sorts kortsiktighetsproblematik. Skillnaden i fokus mellan de två projekten har också varit en fördel, genom att man i det ena entydigt har fokuserat på teknikaspekten medan man i det andra har haft ett klart samverkansfokus.

2.4.1 Utmaning 1 – den sociala investeringsbarriären

Ett antal barn och unga har sådana funktionsnedsättningar att detta på olika vis leder till inlärningsbarriärer. Man har svårt att tillgodogöra sig skolarbetet. För några av dem leder detta till att man på olika sätt misslyckas i skolarbetet. I dess mest dramatiska form kan detta leda till avhopp från skolan.

Men i mindre dramatiska former kan det leda till sämre skolresultat och/eller att man blir klar med skolan senare än annars (vilket leder till kortare yrkesliv som leder till lägre livsinkomst).

För en betydande del av dessa unga leder detta till att man får svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Det finns utomordentligt tydliga kopplingar mellan skolmisslyckanden och misslyckanden på arbetsmarknaden. Detta i sin tur leder till att ett antal olika samhällskostnader uppstår.

Projektens ena utgångspunkt är att man genom olika former av stöd i form av tekniska hjälpmedel ska kunna reducera eller rentav utplåna dessa inlärningsbarriärer. Detta är tänkt att leda till förbättrade skolresultat och därmed en ökad sannolikhet att lyckas på arbetsmarknaden vilket tänkts leda till minskade samhällskostnader och ökade samhällsintäkter. En annan viktig faktor är att de genom den intervention som görs blir sedda, uppmärksammade och får hjälp att sätta ord på sin situation. Man skulle kunna säga att projektinterventionen leder till en sorts kombinerad "KASAM³- och egenmakts effekt".

Man skulle också kunna beskriva detta som ett paradigmskifte där man slutar se kostnader för tekniska hjälpmedel som en kostnad och i stället ser detta som ett socialt investeringsprojekt. Man tar en tydlig och konkret investeringskostnad för dessa ungdomar under skoltiden för att längre fram få lägre samhällskostnader (alternativt högre samhällsintäkter) till följd av större framgång på arbetsmarknaden.

Det man i en kalkyl har att göra är att ställa den nutida säkra investeringskostnaden mot en framtida osäker intäkt. Osäkerheten i sig gör att en sådan kalkyl rimligtvis måste förses med en känslighets- och riskanalys för att värdera olika alternativa utfall. En annan del i en sådan kalkyl är att se i vad mån det finns vinnare och förlorare i processen. En rimlig tanke är att skolan är den som gör investeringen. Vinsterna kommer förmodligen att tillfalla kommunens socialtjänst och längre fram staten i form av minskade kostnader i framförallt socialförsäkringssystemet. Svaren på dessa frågor återkommer vi till senare i rapporten.

2.4.2 Utmaning 2 – samverkansbarriären

Ungdomar med olika former av skolproblem – oavsett om de beror på kognitiva funktionsnedsättningar eller annat - har påfallande ofta en problematik som både kan vara diffus, komplex eller sammansatt. Det diffusa gör att det kan vara svårt att se vad som är ytliga symptom och vad som är underliggande orsaker. Det sammansatta eller komplexa skapar två problem. Det ena är att det krävs en möjlighet att se och förstå hela problempanoramat för att kunna hantera det. Det andra är att organisationsstruktur och ersättningssystem måste möjliggöra samordning av insatserna och medge långsiktighet för att de ska kunna vara effektiva. Låt oss illustrera med följande exempel.

"Jasmine är en utagerande tonårsflicka. Hon har stora problem under skoltiden. Hon har flera gånger blivit omhändertagen av polisen berusad och tagits in på avgiftning. Hon har varit på flera utredningar hos barn- och ungdomspsykiatri. Föräldrarna lyckas inte riktigt hantera hennes beteende. I skolan har man haft stora problem med att hantera hennes agerande. Hon är inte obegåvad. Tvärtom hon är begåvad långt över genomsnittet. Nu är hon som 18-åring till föremål för olika typer av insatser".

Vad är då Jasmynes problem? Är det ett inlärningsproblem, ett neuropsykiatriskt problem, ett missbruksproblem, ett ordningsproblem, ett hälsoproblem osv.? Eller är det rentav ett kognitivt problem?

³ Se Antonovsky, Hälsans mysterium, NoK, 2005

Beroende på hur man ställer frågan får man helt olika svar. Varje perspektiv ger ett intressant bidrag till svaret, men inget perspektiv ger ensamt det fullständiga svaret.

Men bilden är kanske ännu mer komplex. Det kan ju också vara på det viset att de manifesta symptom man stöter på och som går att identifiera som konkreta hinder för målgruppen utgör tecken på en underliggande problematik. Flickan med självskadebeteende kanske bär med sig en historia av övergrepp. Den utåtagerande pojken kanske har en obehandlad kognitiv problematik. Erfarenheten säger att för att verkligen komma åt de underliggande orsakerna bakom skolmisslyckanden och ett begynnande eller potentiellt utanförskap på arbetsmarknaden krävs att man gör en seriös kartläggning av hela den problembild man bär med sig. Om man missar detta är risken betydande att man sätter in åtgärder på den punkt som förefaller vara mest uppenbar för någon aktör eller person (som man ropar får man svar effekten) i stället för på den plats där de egentliga orsakerna befinner sig.

I de här två projekten har man medvetet jobbat med att gå bortom den akuta eller manifesta symptombilden och på djupet försökt kartlägga och förstå de underliggande orsakerna till de arbetshinder som finns bland annat med hjälp av behovsbedömningsinstrumentet BAS (Bedömning av Anpassningar i Skolmiljön).

Rent konkret uppstår det ett antal samverkansglapp till följd av strukturen i våra offentliga system. Det första glappet handlar om samverkan mellan olika aktörer under skoltiden. Stöd syftande till att skoltiden ska leda till att man genomför den med godkända resultat. Det kan handla om stöd från socialtjänsten, från barn och ungdomspsykiatri, från hjälpmedelscentraler etc. **Inte mitt bord effekten.**

Det andra glappet handlar om övergången mellan skola och arbetsliv där de som ingår i detta projekts målgrupp alltför ofta upplever att de inte är fullt utrustade att ta sig in i arbetslivet. Man skulle kunna säga att skolan inte tar sitt överlämningsansvar. Samverkansglappet kan uppstå mellan skola och arbetsförmedling, med arbetsgivare eller med olika former arbetsmarknadsinsatser från kommunens sida. **Att stämma i bäcken effekten.**

Det tredje glappet uppstår i det tidiga vuxenlivet för de unga som inte kvalar in på arbetsmarknaden till följd av svaga skolresultat eller andra hinder såsom psykosociala problem, neuropsykiatriska problem eller något liknande. Här blir aktörer berörda såsom socialtjänst, försäkringskassa, arbetsförmedling och inte minst samordningsförbunden som ofta möter detta under rubriken "unga 19-29 med en diffus arbetsmarknadsproblematik". **"Svarte Petter effekten".**

Som vi pekat på ovan förutsätter framgång kring denna grupp unga, helhetssyn och långsiktighet för att man ska lyckas. Detta förutsätter i sin tur att man kan lyckas mobilisera de aktörer som behövs på samverkansarenan för att en sådan samverkan ska uppstå. Den första gruppen av aktörer är de skolinterna resurserna allt från lärare, via specialpedagoger till elevhälsan i olika former. Den andra gruppen av aktörer är andra delar av den offentliga sektorns resurser allt från socialtjänst till barn och ungdomspsykiatri och arbetsförmedlingen. Den tredje gruppen av aktörer är de samordningsförbund som finns och som har till uppgift att fänga upp de människor som i sin kontakt med arbetsmarknaden ramlar mellan stolarna och där ett stort fokus i dag ligger på gruppen unga 19 - 29 år med en diffus och/eller sammansatt arbetsmarknadsproblematik. Men för att få en sådan samverkan att fungera krävs någon form av struktur för att organisera arbetet, vilket kan ske på många olika vis.

3. SKOLMISSLYCKANDEN, SAMVERKAN OCH UTANFÖRSKAP – UTMANINGEN

3.1 Ingenting är längre som förut

Erfarna arbetsförmedlare kan berätta om hur det på 70-talet handlade om att fördela arbetssökande på alla de olika arbetstillfällen som fanns tillgängliga. På den tiden fanns det en rikhaltig flora av enklare jobb och arbetsuppgifter även för de som saknade högre utbildning eller fullgången skola.

På 70-talet talade vi om arbetslöshetsnivåer på enstaka procent. Idag talar vi om nivåer som 7 % -8 % - vi har gått från begränsad arbetslöshet till massarbetslöshet. Vi har ett volymproblem där roller och ansvar för att hantera frågan är mycket oklara. Antalet aktörer är mycket stort. Varje procents ökning av arbetslösheten innebär en årlig kostnad på cirka 35 Mdr kronor, en ökning från 3 % till 7 % innebär alltså en årlig samhällsförlust på 140 Mdr kronor.

Tillgången på enkla arbetsuppgifter för personer med kort utbildning är idag i motsats till på 70-talet mycket begränsad. Inträdeströsklarna på arbetsmarknaden har blivit betydligt högre än tidigare, inte minst vad det gäller formella kompetenskrav, vilket mer eller mindre utestänger vissa grupper från arbetsmarknaden. Därav följer att skolframgång eller dess motsats skolmisslyckanden i så hög grad är avgörande för hur man senare kommer att lyckas i livet i stort. Vi kan tycka illa om detta. Men oavsett om vi tycker det eller inte, så är det ett faktum.

3.2 Skolmisslyckanden

3.2.1 En konsekvent stigmatiseringsprocess av de särbegåvade barnen?

Vi som skrivit denna rapport har arbetat med utanförskapsfrågor i mer än 30 år och ständigt, som ett olycksbådande mantra, mött repliker som; detta såg vi redan på dagis, detta kunde man se på BVC osv. Då man retrospektivt intervjuar vuxna, både unga vuxna och äldre vuxna, som befinner sig i utanförskap får man obehagligt ofta sig till livs berättelser om en sorts konsekvent stigmatiseringsprocess som kan ha inletts redan under dagistiden eller de första skolorn. Det kan spegla sig i utsagor som; jag kände mig dum, jag kände mig utanför, jag fick inte vara med, jag var alltid sist med uppgiften, det var bara jag som inte fattade osv. Man misslyckas på dagis, misslyckas i skolan och misslyckas sedan både i arbetslivet och dessutom ofta socialt genom att man inte lyckas hitta en partner eller bilda familj. Det förefaller finnas en konsekvens och en systematik i denna **stigmatiseringsprocess** av de barn som inte följer normen. Barn och unga som man ofta kallar problembarn, udda barn, avvikande barn eller något annat reducerande eller förminskande begrepp. Vi föredrar här och i andra sammanhang kalla dem för **särbegåvade** barn. Särbegåvade för att de äger unika kompetenser i förhållande till de flesta andra barn. Särbegåvade därför att dessa egenskaper rätt hanterade eller i rätt sammanhang är en tillgång och inte ett problem – både i skolan och på arbetsmarknaden.

Detta väcker också frågan; Hur ser den utförsbacke ut som leder mot utanförskap? Är det en jämn och kontinuerlig resa eller sker marginaliseringen i steg. Steg som de flesta av oss kan identifiera och känna igen. Den bild vi efter mer än trettio års arbete kring denna fråga fått är följande.

Resan mot utanförskap kan börja redan på förskolan vid 2 - 3 års ålder kring de barn som inte fungerar i grupp. Det fortsätter i skolan vid 6 - 7 års ålder t.ex. med de barn som inte kan sitta stilla. Det är ett nytt steg vid 10 - 12 års ålder då puberteten inträder och den stabila klassrumsmiljön i mellanstadiet ersätts av den ambulerande klassrumsmiljön i högstadiet. Vid 16 års ålder får vi en vattendelare mellan dem som har godkända betyg i de tre kärnämnen och de som inte har det. Vid 18 års ålder kan vi urskilja dem som har gått gymnasieskolan med godkända betyg från de övriga. Slutligen vid 29 års ålder ingår man enligt arbetsförmedlingens normer inte längre i gruppen unga. Utifrån denna bild kan man göra ett antal antaganden eller påståenden;

- För det första: Ju tidigare man kan intervenera desto lättare är det rimligtvis att bryta resan mot utanförskap, vilket också påpekas i den nationella strategin för samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa.⁴
- För det andra: Ju längre man väntar med att ingripa desto större blir samhällskostnaderna för utanförskapet. Varje utanförskaps år kostar pengar, och ju fler år som går desto djupare och därmed dyrare tenderar utanförskapet att bli.
- För det tredje: Ju längre utanförskapet fortgår desto djupare fastnar man i en sorts outsider identitet. Ju längre man väntar med att bryta detta utanförskap desto svårare blir det att bryta.

3.2.2 Skolan som huvudleverantör av utanförskap

Skolan har en central roll i samhället. De flesta unga tillbringar 15 av sina första 20 år i någon form av skola (förskola 3 år, grundskola 9 år, gymnasieskola 3 år = 15 år). Samhället investerar betydande resurser i detta. 15 års kostnader för förskola och skolpeng kostar i de flesta kommuner en bra bit över en miljon kronor. Skolan är också den plats där vi – i de allra flesta fall - investerar mest resurser i våra medborgare. Investeringar i det vi ekonomer kallar humankapital. Det finns idag en sorts underförstådd förväntan i samhället om att alla unga ska genomgå gymnasieskolan med godkända betyg. Dessa gymnasiebetyg utgör en sorts inträdesbiljett på arbetsmarknaden.

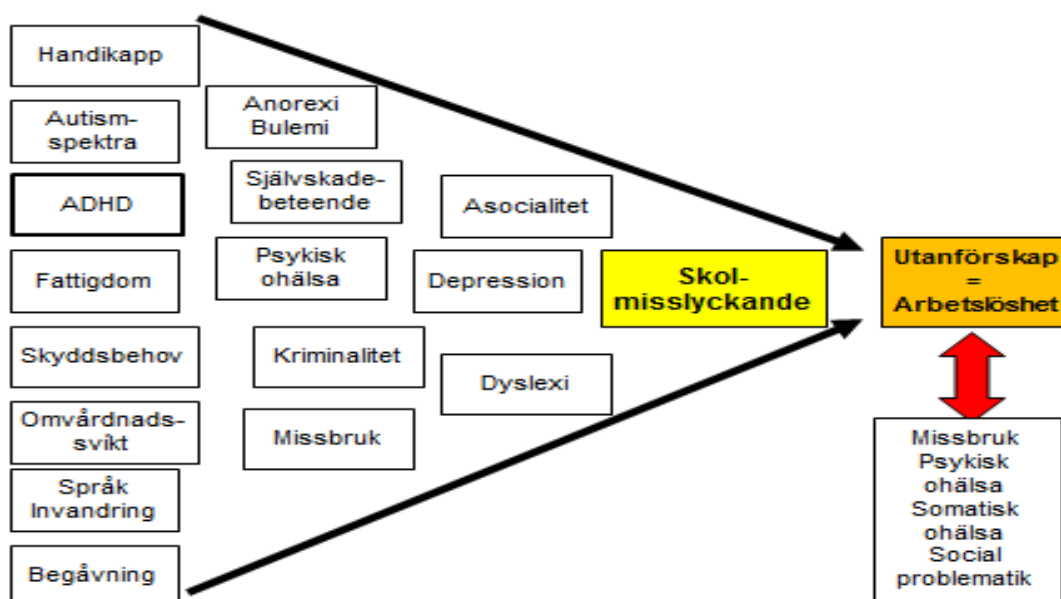
Verkligheten ser dock lite annorlunda ut. Med vissa intervall genomför Sveriges Kommuner och landsting (SKL) så kallade öppna jämförelser kring skolresultat. Vid genomgången 2010 fann man att mellan 20 % och 25 % av alla unga misslyckas med att fullgöra sin gymnasieutbildning på tre eller fyra år⁵.

Man fann också att två år efter avslutad gymnasieutbildning var det knappt 30 % som vare sig arbetade eller studerade. SKL har också låtit göra en totalundersökning av en hel årskull unga födda 1981 där man gått vidare med denna fråga. I denna studie fann man att 95 % av alla unga i årskullen påbörjar gymnasiestudier. Och i likhet med de öppna jämförelserna fann man att 27 % saknade slutbetyg vid 20 års ålder. Men vad som var än mer anmärkningsvärt var att 13 % av dem varken arbetar eller studerar vid 24

⁴ Socialstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen (2007). *Strategier för samverkan – barn och unga far illa eller riskerar att fara illa*. Stockholm: (reviderad upplaga)

⁵ SKL öppna jämförelser 2010

års ålder⁶. Likartade slutsatser dras också i den statliga utredningen ”Unga som varken arbetar eller studerar”⁷. Man skulle kunna säga att dagens skolmisslyckanden är en sorts måttstock på framtidens utanförskap på arbetsmarknaden och därmed delvis också ett utanförskap i samhället i stort.



Orsakerna bakom detta misslyckande i skolan kan vara många. Det kan handla om allt från brist på stödjande hemmiljöer, via språkproblem, till någon form av kognitiv funktionsnedsättning eller en neuropsykiatrisk problematik. Konsekvenserna blir ofta att man först misslyckas i grundskolan och därefter i gymnasieskolan. Vilket i sin tur leder till betydande effekter i framtiden, både på arbetsmarknaden och vad avser framtida hälsa och livskvalitet. Så här säger socialstyrelsen i sin sociala rapport 2010.

*”Även efter justeringar för andra bakgrundsfaktorer än socioekonomisk bakgrund kvarstår de kraftigt förhöjda riskerna för psykosociala problem bland unga vuxna med låga grundskolebetyg. Barn med låga betyg från årskurs 9 har närmast extrema överrisker för en del utfall. Allvarlig kriminalitet bland kvinnor och män är exempelvis 15 respektive 11 gånger så vanligt bland dem med låga betyg jämfört med dem med medelbetyg eller höga betyg när analysen justeras för bara födelseår. När man även tar hänsyn till övriga bakgrundsfaktorer sjunker överriskerna något, men de är fortfarande tio respektive åttafaldiga.”*⁸

I förlängningen kan man utan större ansträngning ur dessa siffror dra slutsatser om framtidens kostnader för utanförskap och försörjning. Men det väcker också frågor om hur normalitetsbegreppet ser ut i en stadsdel där var tredje elev tidigt i livet får en dålig prognos kring sitt framtida liv. Föga förvånande är det ofta i just de stadsdelar där skolresultaten är extra låga som man gång på gång får uppleva bilbränder,

⁶ SKL, födda 1981; 95-27-13, 2009

⁷ SOU 2013:74

⁸ Social Rapport, 2010, kap 7, sid 239, Socialstyrelsen

upplopp, stenkastning på bussar och polis och andra kollektiva destruktiva mönster. Kanske unga människors kollektiva reaktion på att tidigt i livet uppfatta sig själva som outsiders och losers.

Detta väcker ju den ständigt aktuella frågan om resursbrist eller inte i skolan. När unga får problem i skolan kan detta bero antingen på faktorer hos eleven och andra bakomliggande orsaker eller på skolans förmåga att hårbärgera, hantera och lösa de problem som uppstår. Den ständiga frågan blir – beror det på individen eller samhället?

3.3 Skolmisslyckande och framtida utanförskap

Hur ser då kopplingen ut mellan skolresultat och misslyckanden på arbetsmarknaden? Här finns det vissa saker man vet mer än andra. Man vet i en allmän kvalitativ mening att det finns en stark koppling mellan svaga skolresultat och misslyckanden på arbetsmarknaden. Men hur mer exakt ser denna koppling ut?

Socialstyrelsen anger i en rapport⁹ att avhopparna från gymnasiet har mellan 4 och 5 gånger större sannolikhet än de som fullgör gymnasiet att vare sig komma in på arbetsmarknaden eller fortsätta sina studier. För de som inte alls börjar gymnasiet är sannolikheten för ett sådant utanförskap mellan 7 och 8 gånger högre än för gruppen som fullgör gymnasiestudierna. Man säger också att bland de som fullgör gymnasiestudierna är det endast en liten del (5 - 10 %) som efter fyra år vare sig studerar eller arbetar. Man säger också att utbildningskarriären avgörs redan i grundskolan. Låga betyg efter grundskolan ger dramatiskt ökad risk för självmord, narkotikamissbruk, brottslighet, beroende av ekonomiskt bistånd och tidigt föräldraskap.

Det finns ett stort antal studier som pekar på kopplingen mellan skolmisslyckanden och senare misslyckanden på arbetsmarknaden mönstret i dessa studier är likartat även om detaljerna skiljer sig åt. Det förefaller dock rimligt tryggt att påstå följande.

- Det finns en klar och entydig koppling mellan misslyckanden både i grundskolan och gymnasieskolan och misslyckanden på arbetsmarknaden. Om man ska kvantifiera så förefaller sannolikheten för utanförskap vara minst 4 gånger större bland de som misslyckas i skolan än de som lyckas. Annorlunda uttryckt om 5 % av de som lyckas i skolan står utanför arbetsmarknaden så är motsvarande siffra för de som misslyckas i skolan 20 %.
- Detta mönster verkar accelerera och förstärkas över tid (samhällstrenden kring detta är alltså tydligt negativ). Vilket kan förklaras utifrån arbetsmarknadens allt strängare krav på formell kompetens. Vid sidan av utanförskapet på arbetsmarknaden uppstår för de som misslyckas i skolan en mängd andra följdproblem som leder till ökad välfärdskonsumtion och ökade samhällskostnader – det vi längre fram kommer att beskriva som triggereffekten och accelerationseffekten kring utanförskapet.

3.3.1 Skolmisslyckanden

En grundtanke i de två projekt vi här följt är att elevernas funktionsnedsättning kan leda till olika former av skolmisslyckanden. Detta kan, något missvisande, leda till tanken att skolmisslyckanden är ett entydigt

⁹ Socialstyrelsen, Social rapport 2010

och digitalt begrepp; man lyckas eller misslyckas. Vi påstår att så inte är fallet. Skolmisslyckanden kan variera både till art och till omfattning.

Till att börja med kan det handla om skolbetygen som sådana. Eleven kanske fullgör sin skolgång precis enligt plan och norm, men med mindre framgång än vad som skulle kunna vara möjligt. Men det skulle också kunna vara så att eleven har en betydande frånvaro som direkt eller indirekt leder till sämre betyg, sämre resultat eller att skolgången försenas med senare inträde i arbetslivet som följd. I värsta fall kan också skolmisslyckanden leda till att eleven hoppar av och lämnar skolan utan att få slutbetyg. Dessa olika förlopp kan tillsammans eller var för sig leda till ett sämre eller senare skolresultat och i värsta fall till att man inte fullgör sin skolgång och inte får några skolbetyg alls.

3.3.2 Skolan härbärgeringsförmåga

En tanke i dessa projekt är att en kognitiv funktionsnedsättning (eller andra svårigheter) på ett eller annat sätt kan leda till inlärningsproblem som direkt (via rent kunskapsmässiga misslyckanden) eller indirekt (via psykologiska eller sociala mekanismer) leder till olika former av skolmisslyckanden. Vad som då avgör effekterna är dels funktionsnedsättningens art (dyslexi, ADHD, autism liknande tillstånd eller vad det kan vara) och dels omfattningen eller svårighetsgraden av denna funktionsnedsättning. Men en lika viktig faktor är ett antal bakomliggande faktorer. Lite förenklat; dominerar risk- eller skyddsfaktorer i barnets livssituation? En funktionsnedsättning i en socialt stark familj med mycket resurser kanske inte blir så dramatisk, till följd av att elevens sociala sammanhang skapar kompenserande motkrafter. Men samma elev i en socialt svag och utsatt situation kan leda till dramatiskt annorlunda konsekvenser.

Kausaliteten är inte självklar eller linjär. Det finns mängder av faktorer som kan förstärka eller reducera denna mekanism. En av dessa är vad man lite svepande skulle kunna kalla skolans **härbärgerings eller ackommodationsförmåga**. Det finns skolor med god förmåga att hantera elever med inlärningsproblem och det finns skolor med mindre god sådan förmåga. Avgörande effekter för eleven av en viss funktionsnedsättning kan alltså bl.a. vara skolans förmåga att hantera denna.

3.3.3 Även i helvetet finns det olika grader av värme

Det vi här är intresserade av är kopplingen mellan skolmisslyckanden och arbetsmarknadsmisslyckanden. Även om begreppet misslyckanden på arbetsmarknaden är otympligt och alltför schablonmässigt. I dess mest tydliga form handlar det om att vara utestängd från arbetsmarknaden – permanent eller tillfälligt. Den tillfälliga utestängningen kan handla om både perioder av utestängning senare i livet eller om ett sent inträde i unga år till följd av t.ex. svaga skolresultat eller försenad skolgång.

Men det kan också handla om låg närvaro på arbetsmarknaden antingen till följd av ofrivilligt deltidsarbete eller förhöjda och/eller förlängda perioder av arbetslöshet. Svaga skolresultat kan också leda till att man får en anställning under den egentliga kompetensnivån med lägre lön som följd. Privatekonomiskt leder detta till lägre livsinkomst och samhällsekonomiskt innebär det BNP-förluster genom att det aktuella humankapitalet inte kan nyttjas fullt ut. Detta förhållande kan vara tillfälligt eller permanent under hela yrkeslivet.

Så när vi pratar om misslyckanden på arbetsmarknaden är detta långt ifrån ett digitalt 0 - 1 begrepp. Det handlar i högsta grad om en glidande skala av olika former av misslyckanden både i kvalitativ och i kvantitativ mening.

4. VAD KOSTAR ETT SKOLMISSLYCKANDE?

4.1 Prislappens utformning

Men låt oss gå vidare med att ställa oss frågan – vad är det som kostar då en elev först misslyckas i skolan och därefter i vuxenlivet? Vilka är komponenterna i denna kostnadsmassa? Vilka kostnader upphör eller reduceras och vilka intäkter tillkommer om vi genom goda insatser skulle lyckas förhindra ett utanförskap? Kostnaderna kring en individ som hamnar i utanförskap består av följande delar:

- **Det förlorade produktionsvärdet.** Detta uppstår till följd av att människor som skulle kunna arbeta (helt eller delvis) inte tas i anspråk och deras bidrag till folkhushållet (det som ibland kallas deras BNP-bidrag) därmed uteblir. Denna kostnad brukar beräknas som den lönekostnad en arbetsgivare är beredd att betala för att anställa den person det gäller.
- **Kostnader för olika insatser** i form av prevention, vård eller rehabilitering som riktas mot den person det gäller. Det kan vara allt från läs- och skrivstöd för dyslektiker i skolan till avgiftning och missbruksvård för unga missbrukare.

Dessa två poster är vad vi i våra kalkyler kallar utanförskapets reala effekter eller kostnader. De följs av två finansiella effekter.

- Den tredje gruppen av kostnader uppstår för att marginaliserade människor ofta inte kan **försörja sig själva** eller sitt hushåll. Det kan handla om allt från sjukpenning och sjukersättning via aktivitetsersättning eller ekonomiskt bistånd till A-kassa och sjukersättning.

Dessa kostnader brukar kallas finansiella kostnader eller transfereringar och anses normalt sett inte höra hemma i en samhällsekonomisk kalkyl. Vi väljer ofta att även redovisa dessa kostnader för marginalisering, men att särskilja dem från de s.k. reala kostnaderna – dvs. produktionsbortfallet och kostnaderna för olika insatser.

- Vid sidan av detta finns en fjärde grupp av kostnader - **de uteblivna skatter och avgifter** som uppstår som en följd av ett utanförskap. Även dessa utgör en finansiell kostnad eller transferering. Till skillnad från försörjningskostnaderna redovisar vi i våra kalkyler mycket sällan dessa typer av finansiella effekter trots att de i olika offentliga aktörers beslutsfattande spelar en stor roll inte minst då det gäller omfördelning av kostnadsansvar mellan stat, kommun och landsting kring olika frågor.

I en konventionell samhällsekonomisk analys är man i regel intresserad av vilka effekter som uppstår av en åtgärd, för samhället i stort. Men samhället är en abstraktion. I vår analys vill vi också se hur denna kostnad fördelas mellan olika aktörer i samhället. Det som börjar som ett skolproblem med kostnader för budgetansvarig skolchef, förvandlas kanske tämligen omgående till kostnader inom socialtjänsten till följd av de sociala problem som uppstår som en följd av ett skolmisslyckande. Detta i sin tur kan följas av effekter för barn och ungdomspsykiatri, försäkringskassan, primärvården polisen eller andra offentliga aktörer. Detta beror naturligtvis helt på hur skolmisslyckandets effekter utvecklas över tid. Delar av dessa effekter spiller över på samhället i stort, i form av minskade bidrag till det gemensamma folkhushållet. Men också i form av mer subtila effekter som förändrat samhällsklimat eller andra mekanismer.

Bakom de kalkyler och siffror som redovisas här finns ett betydande arbete som man kan ta del av t.ex. via www.socioeknomi.se. De baseras på ett antal principer där särskilt en är värd att framhålla – försiktighetsprincipen. Vi strävar medvetet att ligga ordentlig i underkant i alla våra kalkyler för att inte överdriva effekterna vare sig av utanförskap eller värdet av prevention och goda insatser.

4.2 Två problem kring utanförskapets kostnader - kortsiktighet och stuprörsagerande

4.2.1 Bristen på långsiktighet

Ofta fattar man i offentliga myndigheter beslut kring olika insatser utifrån den traditionella ettårsbudgetens perspektiv, men insatser kring unga på väg in i risken för ett utanförskap har i regel ett flerårigt perspektiv.

Om vi tänker mer långsiktigt, ser vi att en insats kring en elev, Johan, på goda grunder kan betraktas som en social investering. Intäkten, om vi lyckas, utgörs av Johans framtida produktionsförmåga och alla de välfärdskostnader som inte uppstår till följd av att vi lyckats bryta hans utanförskap.

Är då t.ex. 500 000 kr ur detta perspektiv en stor investeringskostnad? Det beror på alternativen. Tidigare studier visar ofta att ett tämligen måttligt, livslångt, utanförskap kostar cirka 10 – 15 Mkr. Tanken med ett socialt investeringsperspektiv (som med alla investeringar) är att man kortsiktigt tar en säker men begränsad kostnad för att i framtiden få större, men idag osäkra, intäkter.

Med våra tidigare resultat i ryggen vågar vi tro att en kortsiktig investeringskostnad på 0.5 Mkr i bästa fall kan leda till en långsiktig intäktssström på runt 10 - 15 Mkr. Men kan vi vara säkra på att den planerade insatsen ger den önskade effekten då? Naturligtvis inte. Så är det med alla investeringar; intäktssidan kommer i framtiden och den är osäker, oavsett om vi talar om Johan eller maskiner, fabriker, vägar etc. Om vi tänker på några av samhällets stora satsningar i infrastruktur de senaste åren såsom tunneln genom Hallandsåsen, Öresundsbron, förbifart Stockholm eller Botniabanan så är detta exempel på beslut där investeringskalkylen i förväg och utfallet i efterhand inte alltid, för att uttrycka sig milt, harmonierat med varandra.

4.2.2 Den komplexa kartan och bristen på helhetssyn

Marginalisering och utanförskap är inte bara ett långsiktigt utan också ett komplext fenomen som samtidigt sker i många olika dimensioner och där synliga symptom och underliggande orsaker i regel är inflettade i varandra på ett stundtals svårgenomskådligt vis.

Ofta har många olika aktörer och professioner varit involverade i människors resa mot utanförskap. I regel utan att samverka med varandra på ett mer systematiskt vis. Det är inte ovanligt att människor som marginaliserats har haft kontakt med 20, 30, 40 eller fler olika personer. Alla med olika perspektiv på och kunskap om deras problem. Det som för den ene är ett ordningsproblem i skolan är för den andre en neuropsykiatrisk problematik. Det som uppfattas som ett missbruksproblem på ett ställe ser hos en annan aktör ut som övergrepp och misshandel. Polisen ser kriminalitet och bostadsföretaget störning och uteblivna hyror. Få har kunskap om eller ser helheten i dessa människors liv.

Det första steget för att kunna beräkna effekterna av utanförskapet är alltså att skapa sig en bild av det totala effektpanorama som uppstår.

4.2.3 Konsekvenserna - osynlighet och ansvarslöshet

Kostnaderna för det utanförskap som vi här diskuterar är alltså betydande och det finns heller inga tecken på att det kommer att förändras till det bättre av sig själv. Då måste man fråga sig; **Varför tillåts detta mänskliga och ekonomiska resursslöseri att pågå år efter år?** Det är ju trots allt så att i grund och botten vill de flesta att en positiv förändring ska kunna ske. Det finns rikligt med kloka och kompetenta människor med stort engagemang och goda avsikter i våra offentliga system. Om vi utgår från att det är så, hittar man inte primärt orsakerna till sakernas tillstånd som enskilda och personliga tillkortakommanden, man måste leta felen på strukturnivå. Vi har ovan pekat på **stuprörproblematiken (fragmenteringen) och kortsiktigheten** som två centrala och strukturella förklaringar. Dessa två mekanismer både bidrar till utanförskapets uppkomst och försvårar dess reducering. Och de ligger djupt inbäddade i vårt sätt att bygga upp, styra, leda och utvärdera offentlig verksamhet.

I såväl tidigare studier som under arbetet med denna utvärdering har vi mött fyra ständigt återkommande följdkonsekvenser av dessa strukturproblem, som delvis ensamma men framförallt tillsammans ger en förklaring till frågeställningen ovan.

- **Osynligheten.** Utanförskapets effekter är för de flesta beslutsfattare kraftigt underskattade eller osynliga eftersom de inte syns mer än högst marginellt i våra budget- och uppföljningssystem. Detta gäller i all synnerhet de långsiktiga effekterna.
- **Ansvarsfriheten.** Ingen enskild beslutsfattare ansvarar för dessa kostnader utan ansvarar enbart för kortsiktiga aspekter och fragment av denna totalkostnad. Detta har att göra med frågor som styrsystem, uppföljningssystem och organisationsstruktur.
- **Onda cirklar.** Kortsiktigheten och stuprörstänkandet gör att då vi inom ett delsystem, kanske skolan spar pengar ett år. I ett annat delsystem kanske socialtjänsten eller socialförsäkringssystemet får vi ökade kostnader bara något år senare. Effekter läcker mellan olika delar av våra system och över tid, vilket gör att de samlade kostnaderna för detta tenderar att öka. Kortsiktiga åtgärder (t.ex. i form av minskade förebyggande insatser) för att få en budget i balans leder till långsiktiga kostnader som några år senare spräcker samma budget eller andras budget.
- **Kedjebrevseffekten.** Alla beslutsfattare försöker inom ramen för sitt uppdrag nå de mål de anvisats och hålla den budget man tilldelats. Alla beslutsfattare gör så gott de kan inom denna ram och fattar mängder med beslut (de små beslutens tyranni) som på kort sikt är positiva för den egna verksamheten. Men beslut som på lång sikt kan leda till stora oönskade konsekvenser och kostnader för samhället i stort.

Sammanfattningsvis så ser det ut som att två mekanismer i vårt sätt att organisera och leda offentlig verksamhet bidrar till och förstärker utanförskapet; kortsiktighet och stuprörstänkande. Dessa två grundläggande premisser återfinns i våra organisationsstrukturer, våra resursfördelningssystem, våra ersättningssystem och våra styr-, informations- och uppföljningssystem. Detta inte bara bidrar till uppkomsten av utanförskap, det förstärker det och det försvårar såväl goda och tidiga insatser som framgångsrika rehabiliteringsprocesser.

Detta i sin tur leder till att utanförskapets effekter i stora och väsentliga stycken blir osynliga för de som har att fatta beslut kring dessa frågor. Man har helt enkelt inte informationssystem som ger relevant och korrekt information om utanförskapets ekonomiska effekter. Vidare leder detta till att ingen enskild aktör har ansvar ur ett långsiktigt helhetsperspektiv. Ett förhållande som lätt leder till ett ”Svarte – Petterspel” kring svåra frågor.

Dessa båda betingelser i sin tur leder till att dyra och onödiga kedjebrevseffekter och att kostsamma självförstärkande onda cirklar uppstår. En konsekvens av detta är att enskilda människor far illa. En annan konsekvens är att det blir dyrt, oerhört dyrt, och leder till en ineffektiv resursanvändning i vår gemensamma sektor. Ett förhållande som få eller inga önskar.

4.3 Kostnaderna växer över tid

4.3.1 Utanförskapets acceleratorer

För en betydande grupp av människor i utanförskap, i all synnerhet om de är unga, tenderar situationen tämligen snabbt att bli kronisk. Marginaliseringen cementeras – något vi sett i en lång rad preventions- eller rehabiliteringsprojekt. Detta leder ofta till följande effekter.

Den första är att många personer utvecklar följdproblem. Detta sker antingen som en direkt följd av marginaliseringen eller därför att marginaliseringen har fungerat som en utlösare av latent problem. Det kan handla om allt från mildare form av psykisk ohälsa, att man utvecklar olika former av asocialt (eller normbrytande) beteende, trösttätande med övervikt som följd, sömnrubbingar, sviktande självkänsla, till missbruk i en eller annan form. På sikt finns det en betydande risk för ökade behov av insatser. Vi brukar kalla detta **marginaliseringens triggerfunktion**.

Den andra effekten är att detta tenderar att accelerera. Ju längre man är marginaliserad desto svagare blir självkänslan och förmågan att ta hand om sig själv. Man skulle nästan kunna prata om en sorts inlärld hjälplöshet¹⁰. Vi har i flera studier¹¹ sett att ju längre man är till föremål för olika offentliga insatser, desto större tycks behovet av dessa insatser blir. Vi brukar kalla detta för **marginaliseringsaccelerationen**.

Den tredje effekten är vad vi brukar kallar **marginaliseringens kedjebrevs ekonomi**. Uteblivet föräldrastöd, eller segregerat bostadsbyggande kan skapa sociala effekter som därefter får finansieras av andra aktörer i våra välfärdssystem. Dåligt utbyggd elevhälsa kan senare leda till kostnader för ekonomiskt bistånd. Man skulle kunna säga att stundtals leder uteblivna, ofta små och enkla tidiga insatser, som är tämligen effektiva och billiga. Till stora, dyra och i värsta fall permanenta kostnader längre fram i livet.

Det kan handla om hur uteblivna insatser, t.ex. i form av generella föräldrastödsinsatser eller öppna förskolor, bidrar till att vissa barn kräver extra insatser för att fungera i förskolan och därefter i skolan. Men eftersom insatserna sällan räcker leder detta till att de i tidig vuxenålder blir ett ärende för socialtjänsten och därefter kanske primärvård och psykiatri. Inte sällan blir de sedan stamkunder även

¹⁰ Riviere, Meningen var ju att hjälpa människorna, inte att ta ifrån dem ansvaret, Akademeja, 1993

¹¹ En förteckning över dessa studier finns sist i rapporten

hos arbetsförmedling och försäkringskassan och vissa ramlar in i missbruk och kriminalitet. För varje steg i denna kedja ändrar problemet i viss mån karaktär – varje aktör definierar problemet utifrån sin kompetens och sitt uppdrag. Det som kanske börjar som ett inlärningsproblem byter skepnad och blir ett socialt problem som övergår till ett försörjningsproblem för att förvandlas till ett psykiatriskt vårdproblem för att därefter blir ett rättsligt problem och sedan sluta som ett missbruksproblem. En viktig poäng kring denna bild är att varje enskild aktör gör så gott man kan, i regel har god kompetens och god vilja inom sitt ansvarsområde. Ändå blir totalbilden både ogynnsam för den enskilde och kostsam för samhället. Dessa effekter innebär alltså:

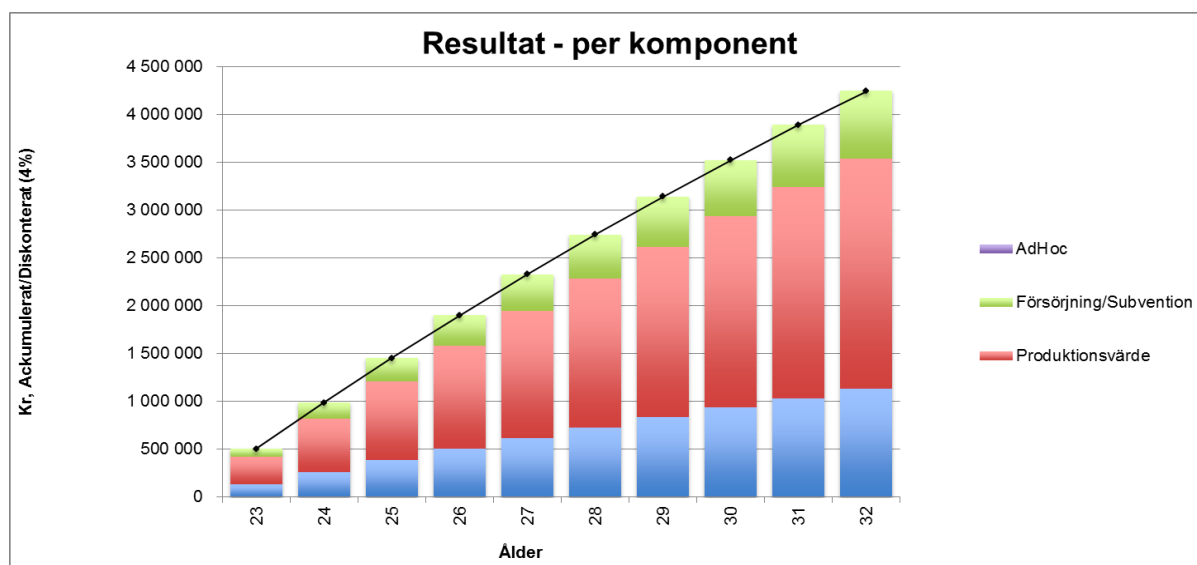
- Att för varje steg förändras i viss mån problemets art eller beskrivningen av det.
- Att för varje steg tenderar kostnaderna att öka.
- Att ingen enskild aktör ser mönstret eller hela kedjan och ingen enskild aktör har långsiktighet som uppdrag.

4.3.2 Sara – en ung kvinna med kognitiva funktionsnedsättningar

På individuell nivå finns det alltså kring utanförskapet ett antal kostnadsdrivande mekanismer som gör att marginaliseringens kostnader tenderar att växa över tid. Tillsammans fungerar de som utanförskapets förstärkare eller acceleratorer. Låt oss bli mer konkreta och illustrera med exempel. Sara är en ung kvinna som till följd av sin kognitiva funktionsnedsättning får både stora svårigheter med sitt skolarbete. Till följd av att detta påverkas hennes självkänsla och hon utvecklar en begynnande psykisk ohälsa och börjar umgås i ”fel kretsar”. Låt oss titta på tre enkla scenarier som en följd av detta.

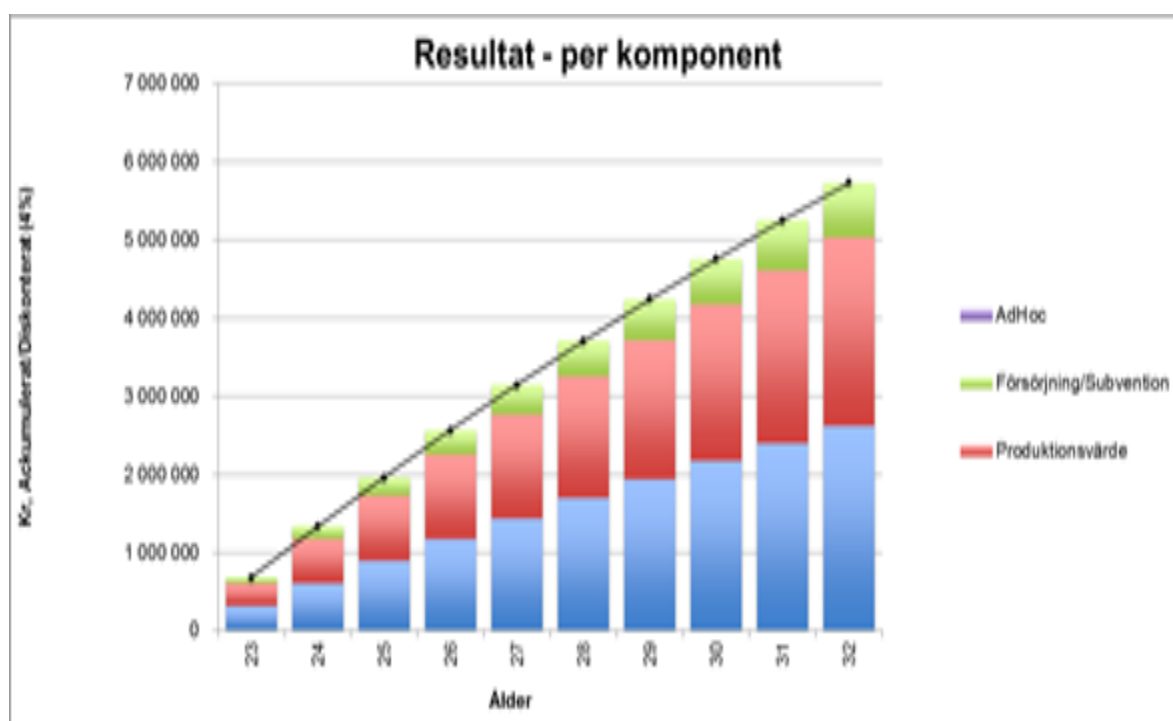
I första steget antar vi att det skolmisslyckande som följer på detta ”endast” leder till att hon **inte kommer i arbetslivet**. Hon utvecklar inga egentliga sidoproblem. I diagrammet nedan ser vi att under en tioårsperiod leder detta till en samhällskostnad på drygt 4 Mkr. De kommunala kostnaderna för försörjning under denna period uppgår till drygt 700 000.

Diagram 4.1; De socioekonomiska effekterna av att under tio års tid hamna utanför arbetsmarknaden - inga sidoproblem uppstår



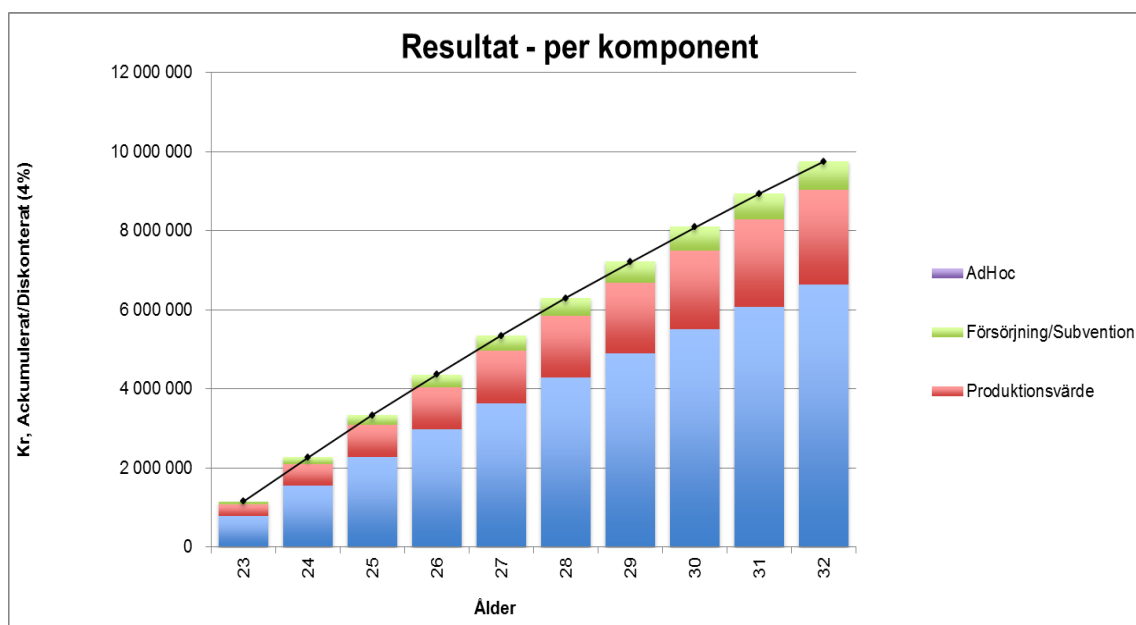
Men låt oss i stället anta att detta utanförskap fungerar som **en trigger** på hennes **psykiska ohälsa**, på det sätt vi ovan beskrivit. I diagrammet nedan ser vi effekterna av detta, att de totala kostnaderna under en tio års period ökat till nästan 6 Mkr. Hela ökningen är en följd av alla de olika insatser som måste göras från samhällets sida kring hennes psykiska ohälsa främst från kommunens och landstingets sida. De reala kostnaderna ökar från cirka 1.2 Mkr i det föregående fallet till cirka 2.6 Mkr.

Diagram 4.2; De socioekonomiska effekterna av att under tio års tid hamna utanför arbetsmarknaden – detta utlöser måttlig psykisk ohälsa - triggereffekten



Men låt oss vidare anta att det inte slutar här. Man kan tänka sig att till följd av den **kedjebrevseffekt** vi ovan beskrivit övergår denna psykiska ohälsa, om den inte möts av rätt behandling, i att Sara självmedicinerar först med alkohol och därefter narkotika-. Om detta leder till att hon utvecklas till en **blandmissbrukare** stiger kostnaderna dramatiskt. I diagrammet nedan ser vi att för den tänkta tioårsperioden uppgår de totalt till nästan 10 Mkr. Av dessa utgör 6.6 Mkr reala kostnader för olika offentliga aktörer som uppstår till följd av Saras missbruk.

Diagram 4.3; De socioekonomiska effekterna av att under tio års tid hamna utanför arbetsmarknaden – detta utlöser först måttlig psykisk ohälsa därefter missbruk - kedjebrevseffekten



Det finns sålunda goda skäl, inte bara mänskliga och etiska utan också strikt ekonomiska, att tidigt fånga upp unga människor som befinner sig på det sluttande planet, för att motverka deras resa in i ett ännu mer fördjupat utanförskap.

4.4 Utanförskapets prislappar

4.4.1 De kortsiktiga och enkla prislapparna

Då en människa hamnar i ett ”enkelt och okomplicerat” utanförskap utan någon form av följdproblematik, här definierat som att man inte kan försörja sig med eget arbete på en arbetsmarknad, inträffar två typer av effekter. Den ena är att samhället tappar i produktionsvärde, det uppstår en sorts BNP-förlust till följd av den enskilde med arbete inte bidrar till folkhushållet. Detta är vad vi kallar en real kostnad. Denna kostnad är i regel odiskutabel. I tabellen nedan är denna skattad till 420 000 kronor på årsbasis (siffran är framräknad utifrån en månadslön på 25 000 kronor och ett lönekostnadspåslag på 40 %). Detta är t.ex. kostnaden för ett års försenat inträde på arbetsmarknaden till följd av svaga skolresultat under gymnasietiden.

Tabell 4.1; de kortsiktiga socioekonomiska effekterna av olika sorters utanförskap

	En person - ett år			
	Produktionsvärde	Försörjningsstöd	Sjukpenning	Akassa
Arbetsförmedling	0	0	0	168 000
Försäkringskassa	0	0	192 000	0
Kommun	0	84 000	0	0
Landsting	0	0	0	0
Rättsväsende	0	0	0	0
Övriga	0	0	0	0
Produktionsvärde	420 000	0	0	0
Reala kostnader	0	0	0	0
Produktionsvärde	420 000	0	0	0
Finansiella kostnader	0	84 000	192 000	168 000

Till detta kommer kostnaderna för försörjning. I regel försörjs människor som inte kan arbeta av samhället i form av a-kassa, sjukpenning (ibland sjukersättning eller aktivitetsersättning) eller försörjningsstöd. Kostnaderna för detta för ett år hittar vi i tabellen ovan. Lite förenklat skulle man utifrån denna tabell kunna säga att ett års utanförskap, oavsett anledning, och om detta utanförskap inte är förknippat med någon som helst följd- eller sidoproblematik som kräver insatser från samhällets sida, kostar mellan 500 000 och 600 000 kronor inklusive de försörjningskostnader för den enskilde som uppstår. Detta kan vara värt att tänka på då man resonerar kring de skolmisslyckanden som leder till ett års försenat inträde på arbetsmarknaden. Prislappen för detta ligger alltså kring en halv miljon kronor.

4.4.2 De långsiktiga och sammansatta prislapparna

Men utanförskapet är också ofta förknippat med att ett antal olika följdkomplikationer uppstår. Har man druckit en del innan, kanske man dricker mer. Har man varit nedstämd kanske man utvecklar en depression. Har man dåliga kostvanor kanske man utvecklar övervikt eller självsvält. Vi har i föregående avsnitt pratat om detta som utanförskapets acceleratorer.

Allt detta leder till kostnader för olika insatser från samhället sida. I tabellen nedan har vi listat ett antal (noga räknat 18 stycken¹²) olika utanförskapsmönster vi mött under de senaste 10 – 20 åren i vårt arbete. Vi har grupperat dem i olika undergrupper och för varje grupp identifierat de kostnader som uppstår på fyra års sikt och på 30 års sikt.

Den första gruppen av kostnader handlar om de som kommer in på arbetsmarknaden men som till följd av t.ex. dåliga skolresultat (kanske beroende på dyslexi) eller diskriminering på arbetsmarknaden (en

¹² Vår kalkylmodell ger möjlighet att studera och sätta ekonomiskt värdet på praktiskt taget varje form och varje kombination av utanförskap – vi har här av överskådlighetsskäl valt att begränsa oss till 18 olika kategorier

invandrare som är disputerad mikrobiolog men som får jobb som lokalvårdare) får ett arbete utifrån en lägre kompetensnivå (läs produktivitetsnivå) än vad som skulle vara möjligt om hela denna persons kompetens tillvaratogs. Privat kommer detta att speglas som lägre lön. Ur ett samhällsperspektiv gör vi en kollektiv produktivitetsförlust. Vi illustrerar detta ur några olika tidsperspektiv. Vi ser att om detta blir livslångt kan kostnaderna uppgå till ett par miljoner kronor per person.

Nästa undergrupp är de som av olika skäl får ett försenat inträde på arbetsmarknaden utan någon form av följdproblematik. För unga kanske till följd av ofullständiga skolbetyg, för invandrare kanske på grund av en misslyckad integrationspolitik. Det vi ser i tabellen nedan är kostnaden för produktionsförluster och försörjningskostnader för tre olika tidsperioder. Vi ser då att ett försenat inträde på arbetsmarknaden med fem år (vi vet t.ex. att det tar mellan 7 och 9 år för flyktingar att komma in i arbetslivet) innebär en kostnad på strax under 2 Mkr.

Den tredje undergruppen är ett antal olika varianter på perioder av utanförskap på arbetsmarknaden av kortare eller längre slag, med olika former av försörjningskostnader och med olika former av pålagringar såsom psykisk ohälsa eller missbruk. Kostnaderna varierar här starkt utifrån de olika antaganden vi gör. Alltifrån någon enstaka miljon upp till nästan 20 Mkr.

Tabell 4.2: De långsiktiga socioekonomiska effekterna av olika sorters utanförskap – fördelade på olika kostnadsslag

	4 år			30 år		
	Reala kostnader	Produktionsvärde	Finansiella kostnader	Reala kostnader	Produktionsvärde	Finansiella kostnader
20% lägre lön 10 år	0	317 108	0	0	708 568	0
15% lägre lön 30 år	0	221 975	0	0	1 057 442	0
30% lägre lön 30 år	0	475 661	0	0	2 265 948	0
1 år Försenat inträde + Fstöd	0	420 000	84 000	0	420 000	84 000
2 år försenat inträde + Fstöd	0	823 846	164 769	0	823 846	164 769
5 år försenat inträde + Fstöd	0	1 585 538	317 108	0	1 944 556	388 911
Produktionsförlust + Akassa vart 4:e år i 30 år	0	373 378	149 351	0	1 713 997	685 599
Produktionsförlust/Sjukpening 10 år under 30 år	0	388 314	177 515	0	2 419 644	1 106 123
Produktionsförlust + omväxlande Sjukpenning/Akassa var 3:e år i 30 år	0	388 314	177 515	0	2 419 644	1 041 053
5 års sent inträde (med Fstöd) + 10 års arbetsl/sjukskr under resterande 25 år	0	1 585 538	317 108	0	4 199 683	1 352 868
20 års produktionsförlust+Fstöd - ingen pålaga	0	1 585 538	317 108	0	5 443 445	1 088 689
20 års produktionsförlust+Fstöd - pålaga - Man Psyk Kort	845 243	1 585 538	317 108	4 026 554	5 443 445	1 088 689
20 års produktionsförlust+Fstöd - pålaga - Missbruk (12.8-mix)	2 821 698	1 585 538	317 108	13 441 957	5 443 445	1 088 689
30 års Produktionsförlust	0	1 585 538	0	0	7 553 160	0
30 års Försörjningsstöd	0	0	317 108	0	0	1 510 632
30 års produktionsförlust + Fstöd	0	1 585 538	317 108	0	7 553 160	1 510 632
30 års produktionsförlust + Fstöd - pålaga: Psyk Man Kort	845 243	1 585 538	317 108	4 026 554	7 553 160	1 510 632
30 års produktionsförlust + Fstöd - pålaga: Missbruk Amfetamin	5 365 361	1 585 538	317 108	25 559 414	7 553 160	1 510 632

Slutligen har vi en fjärde grupp som illustrerar ett mer eller mindre livslångt utanförskap – 30 år eller perioden 20 - 50 år. Vi ser då att beroende på om utanförskapets art och beroende på om vi bara får produktionsförluster, försörjningskostnader för individen eller det handlar om ett utvecklat missbruk, kan handla om allt mellan strax under 10 Mkr till mer än 30 Mkr.

Med detta vill vi visa några saker. Den ena är att utanförskapets kostnader ofta är höga, mycket höga. Den andra är att de varierar starkt beroende på vilken form av utanförskap vi avser. Den tredje är att

kostnadernas fördelning mellan olika kostnadsslag varierar strakt. En fjärde faktor, som inte syns i tabellen ovan, är att dessa kostnader drabbar väldigt olika aktörer beroende på utanförskapets art. Kriminalitet drabbar rättsväsendet hårt, missbruk ofta landstiget, medan social problematik ofta hamnar hos kommunen.

4.5 Ett antal individscenarios kring utanförskap

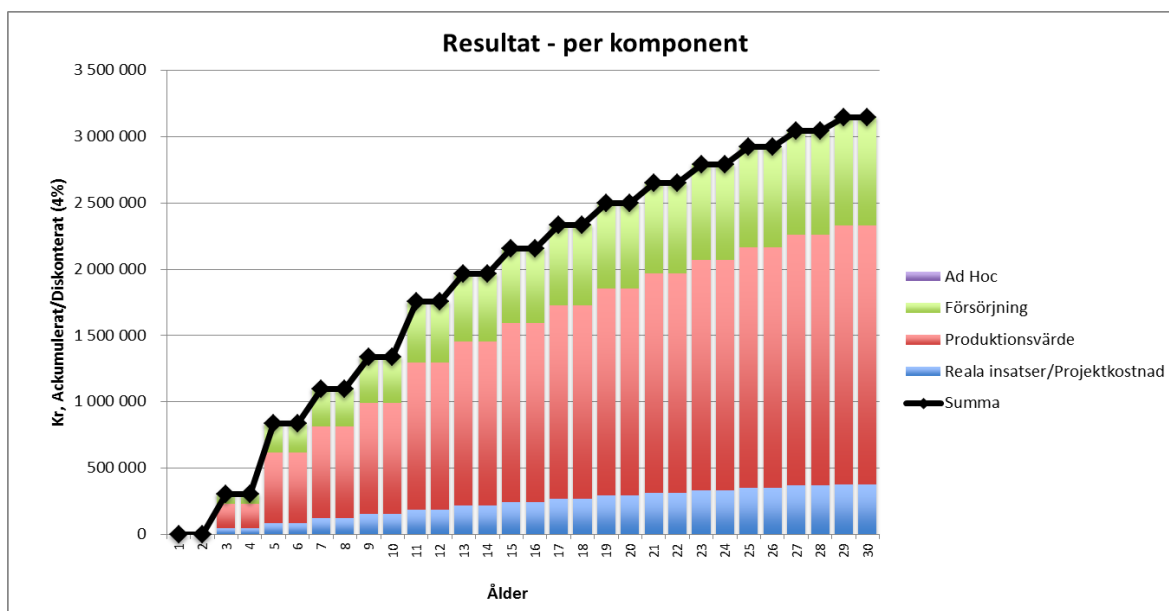
Vi har ovan översiktligt skildrat utanförskapets kostnader för ett stort antal olika kategorier av livsförlopp. Vi går vidare med att presentera några sådana scenarios mer i detalj.

4.5.1 Perioder av sjukskrivning eller arbetslöshet tillsammans med måttlig psykisk ohälsa - Patrik

Patriks skolmisslyckanden leder inte till så dramatiska konsekvenser. Han kommer in på arbetsmarknaden som alla andra i sin årskull och han når också upp till den förväntade årslönen som motsvarar hans utbildning och kompetens. Men till följd av den funktionsnedsättning han bär med sig har han en ökad skörhet på arbetsmarknaden som leder till fler perioder av kortvarigt utanförskap än den genomsnittliga arbetskraften. Under dessa perioder kan han inte bidra med arbete till BNP och han behöver också försörjas. Liksom att han behöver en del insatser i form av stöd, vård och rehabilitering från olika offentliga aktörer.

I diagrammet nedan ser vi att de långsiktiga kostnaderna för detta uppgår till 3 Mkr. Merparten även här utgörs av produktionsförluster, knappt 2 Mkr. Försörjningskostnaderna uppgår för perioden till cirka 800 000 kronor. Kostnaderna för de reala insatserna blir totalt cirka 350 000 kronor.

Diagram 4.4; De socioekonomiska effekterna under trettio år till följd av återkommande perioder av sjukskrivning och arbetslöshet kopplad till viss sidoproblematik



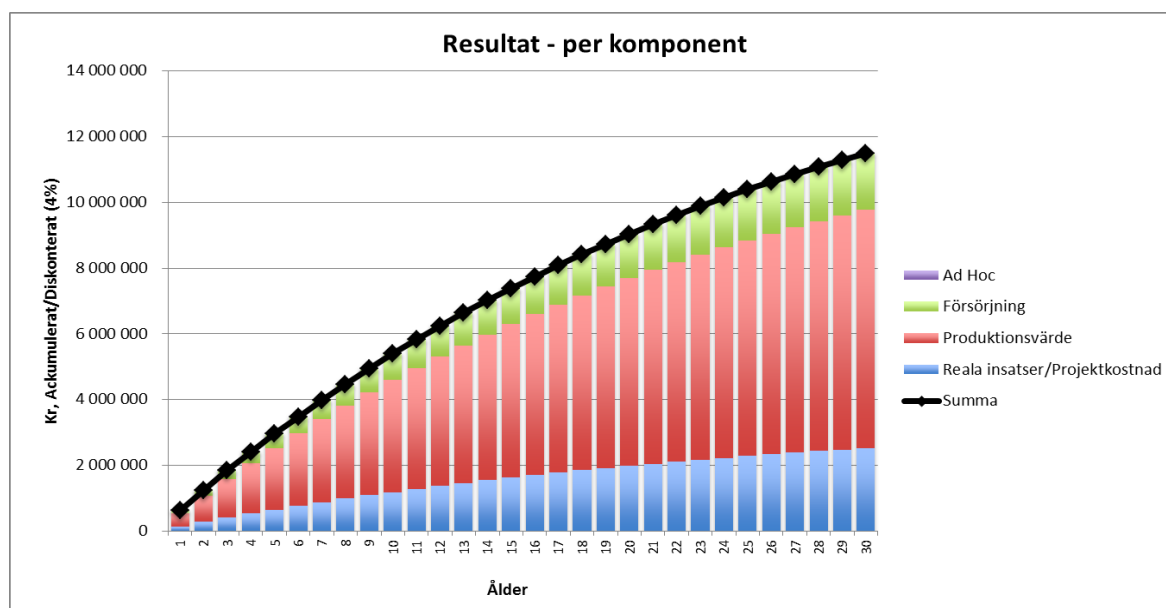
4.5.2 Fullt och långvarigt utanförskap med en följdproblematik – Gabriel

Gabriel – en annan ung person med kognitiva funktionsnedsättningar - kommer aldrig in på arbetsmarknaden, han skolmisslyckanden gjorde att han aldrig kom in i arbetslivet. Vid sidan av hans långvariga utanförskap på arbetsmarknaden har han över åren utvecklat en del följdproblematik. Han lider av psykisk ohälsa (depression). Han brottas med somatiska problem och han dricker mer alkohol än vad som är nyttigt. Allt detta leder till kraftigt förhöjd vårdkonsumtion av olika slag. Han blir föremål för en mängd olika insatser från de olika aktörerna på arbetsmarknaden. Insatser som aldrig leder till resultat.

I diagrammet nedan ser vi att de totala kostnaderna under trettioårsperioden uppgår till cirka 11.5 Mkr. De reala kostnaderna i form av olika insatser kring Gabriel uppgår till cirka 2.5 Mkr. Men den alldeles dominerande posten utgörs av de produktionsförluster (BNP-bidrag) som uppstår.

Intressant kan vara att den fråga som ofta upptar beslutsfattare kring kostnader för utanförskap på arbetsmarknaden – kostnader för försörjning t.ex. i form av försörjningsstöd - utgör en ganska liten andel i detta fall eller cirka 1.7 Mkr.

Diagram 4.5; De socioekonomiska effekterna under trettio års av utanförskap på arbetsmarknaden i kombination med en viss (måttlig) följdproblematik



Kommun och landsting är de stora kostnadsbärarna vilket är ett uttryck för olika former av vårdinsatser och försörjning. Arbetsförmedlingens och försäkringskassans kostnader handlar bl.a. om kostnader för olika rehabiliteringsinsatser.

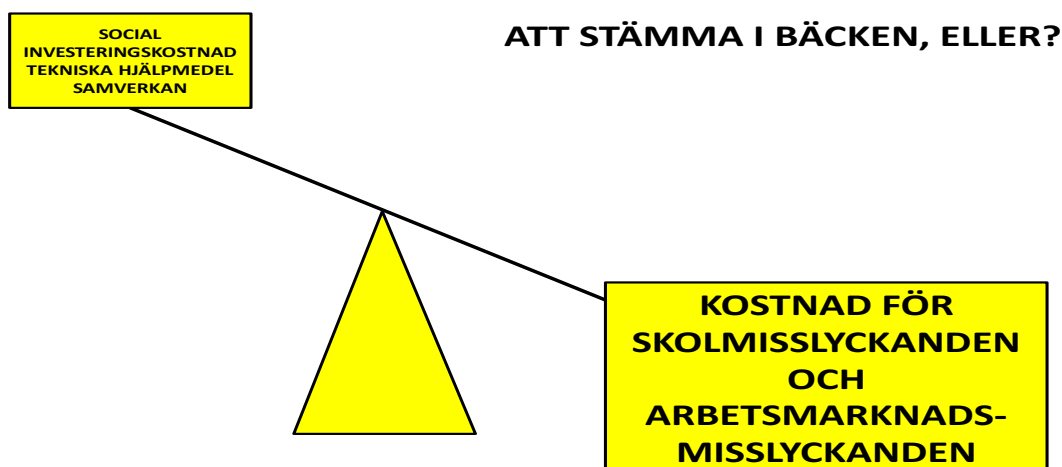
5. ATT INVESTERA SIG UR PROBLEMET

5.1 Skolframgång som en social investering

I föregående kapitel har vi diskuterat hur ett skolmisslyckande kan leda till livsmisslyckanden och vad prislapparna på sådana misslyckanden kan bli. I detta kapitel vänder vi på steken och ställer frågan – vad är det värt att investera i dessa unga för att undvika ett framtida utanförskap.

5.1.1 Att sila mygg eller svälja kameler

Ytterst handlar denna fråga om man ska ta en måttlig men tidig social investeringskostnad i skolsystemet. Eller om man ska avstå från detta, t.ex. därför att det är ett viktigare verksamhetsmål att hålla budget än att reducera andelen skolmisslyckanden. Konsekvenserna av detta kan bli att samhället drabbas av betydande och långvariga kostnader som drabbar helt andra aktörer senare under den unges uppväxt och vuxenliv. Det kanske, vid en noggrannare ekonomisk analys visar sig vara en riktigt dålig affär att spara tidigt kring den unge, för att senare dra på sig betydligt högre kostnader – kanske som att sila mygg och svälja kameler. Eller för att använda en sliten metafor, kanske är det bättre att stämma i bäcken än i ån.



För att analytiskt närma sig detta finns det alltså skäl att först ställa sig frågan; Vilka är de ekonomiska konsekvenserna av att unga misslyckas först i skolan och senare i arbetslivet? D.v.s. kostnaderna för ett "business as usual" scenario. Denna fråga har vi redan diskuterat i föregående kapitel.

Vidare måste vi ta ställning till vilka sociala investeringskostnader som är förknippade med att försöka förhindra eller reducera ett sådant skolmisslyckande. Här tittar vi på två sådana investeringar. Den ena skulle vi kunna kalla **tekniska investeringar** syftande till att bistå den unge med sitt skolarbete. Detta är tämligen konkreta investeringar i form av iPad eller andra konkreta tekniska hjälpmedel. Den andra skulle

vi kunna kalla **investering i samverkan** d.v.s. att man skapar en struktur och avsätter tid för att samverka med olika aktörer. Att samordna, fördjupa eller förtäta insatserna kring de unga som behöver stöd för att först lyckas i skolarbete och därefter i övergången till arbetslivet. Båda dessa komponenter kostar. Och det vi intresserar oss för är om dessa kostnader står i rimlig proportion till möjliga intäkter i form av reducerat skolmisslyckande och utanförskap vi förväntar oss ska uppstå. Vi kommer i ett senare kapitel att ge exempel på de nyskapade samhällsvärden som är en tänkbar följd av de två här studerade projekten.

5.1.2 Att investera i teknik

Låt oss börja med att diskutera kostnaderna för insatsen ”tekniska hjälpmedel”. Dessa kostnader kan fördelas på två huvudgrupper. Den ena är projektgemensamma kostnader, d v s sådana kostnader som inte går att direkt knyta till den enskilde eleven. Det kan handla om allt från ledning av projektet, information, utbildning, marknadsföring till lärare och inte minst upptäckt och identifiering av de elever som behöver stöd. Den andra delen utgörs av kostnader som direkt går att knyta till den enskilde eleven. Dessa kostnader består i sin tur av två delar. Den ena, förmodligen den mindre delen, är de rent konkreta kostnaderna för inköp av det tekniska hjälpmedlet. Den andra delen utgörs av alla hanteringskostnader som är förknippade med detta, allt från identifiering av elev via behovsanalys och utprovning av hjälpmedlet, ungefär som skildras i figuren nedan. Även i denna del av kostnaderna ingår en viss form av utbildning, den utbildning som är nödvändig för att få hjälpmedlet att fungera i klassrummet.

Investeringskostnader för tekniska hjälpmedel



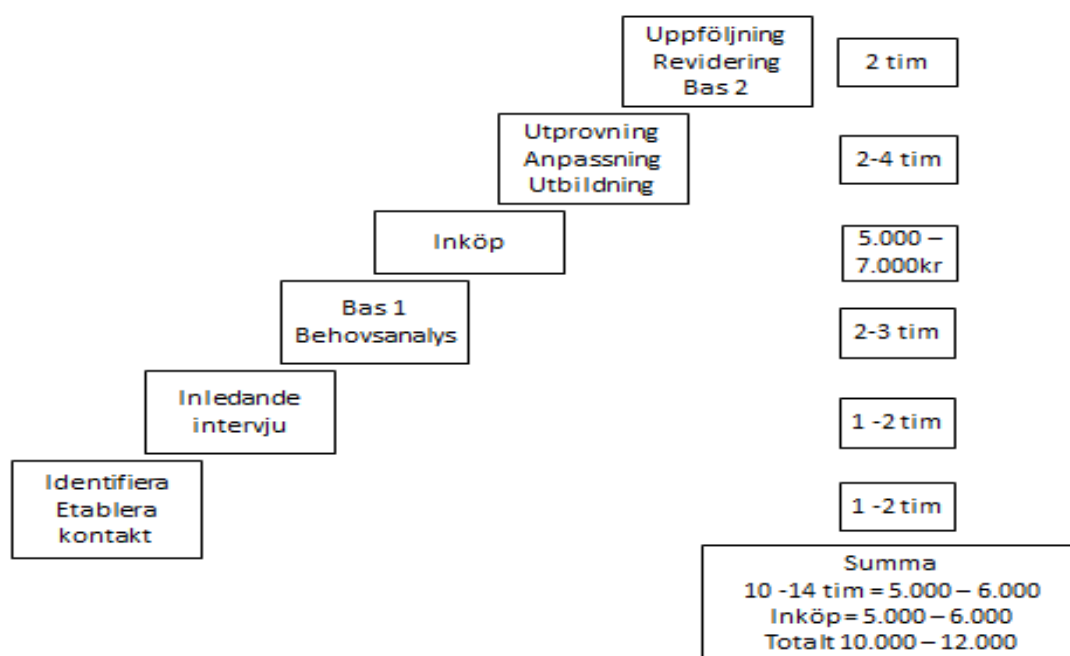
På annat vis kan man, med utgångspunkt i figuren nedan säga att kostnaden för själva hjälpmedlet är den första del kostnaden. Till detta kommer kostnader för introduktion, utbildning och kompetensutveckling för att anpassa och använda hjälpmedlet. Därtill kommer på lite sikt kostnader för långsiktig drift och underhåll. Slutligen kommer de indirekta kostnaderna. I detta ingår ”systemkostnaderna” för att hålla igång och driva hela denna verksamhet.

En första överslagsberäkning av kostnaderna för dessa hjälpmedel är att utgå från de 10.5 Mkr som fanns för projektet ”Teknikstöd i skolans” lokala del och dela med de cirka 420 elever som finns inrapporterade

i den uppföljning som skett. Detta ger en genomsnittskostnad per elev i projektet på cirka 25 000 kronor. Men denna kostnad inkluderar då alla de merkostnader i projektet som är en följd av att man är ett försöks-, pilot- och utvecklingsprojekt. Det är ingen orimlig tanke att 20-30 % av de totala lokala projektkostnaderna skulle kunna vara sådana kostnader. I så fall blir den genomsnittliga kostnaden per deltagande elev cirka 20 000 kronor.

Ett annat sätt är att se vilka arbetssteg som ingår i processen kring eleven och tidsätta varje sådant steg. I intervjuer har vi på olika vis gjort detta vilket illustreras i figuren nedan. Tidsåtgången avser en normalelev utan alltför stora komplikationer. Vi har här gjort antaganden om timkostnaden för insatser av IT - tekniker och arbetsterapeut som bygger på vad denna typ av tjänster kostar på en öppen marknad.

Vi finner då att den elevbundna kostnaden uppgår till 10 000 - 12 000 Skr. Till detta ska läggas kostnader av generell natur som bör utfördelas på varje elev i projekt. Detta ger en genomsnittskostnad på cirka 15 000 Skr vilket stämmer ganska väl med de kostnader vi tidigare fått för Kalmardelen av projektet.



I våra kalkyler har vi av försiktighetsskäl (d v s vi vill inte underskatta kostnaden för insatsen) utgått från kostnaden 21 000 kronor per deltagande elev i projektet.

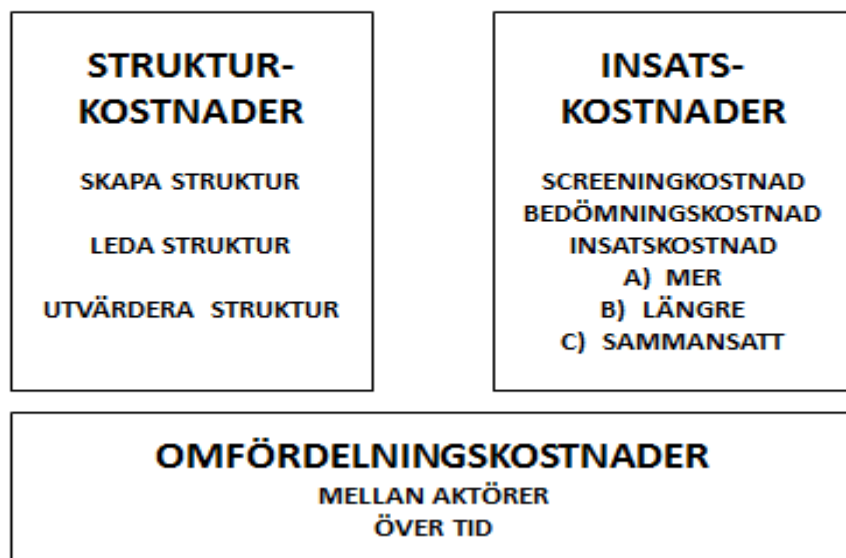
5.1.3 Investeringskostnaden för samverkan

Även samverkan kostar – främst i form av tid och insatser. För att en fungerande samverkan ska kunna finnas måste man bygga någon form av struktur för samverkan och denna struktur måste vidmakthållas genom ett aktivt ledningsarbete av ett eller annat slag. Till detta kommer kostnader för att utvärdera effekterna av denna samverkan – blev det vad vi hade tänkt oss.

Detta i sin tur leder till att det uppstår ett antal kostnader på individnivå för detta. Till att börja med måste man ha ett system för att hitta de elever det gäller – någon form av screeningprocess. Därefter behövs en struktur för att på olika vis bedöma elevens behov – dels kanske i form av ett skattningsinstrument (som här BAS) men kanske också en samlad allsidig bedömning i någon form av samverkansgrupp. Till detta

kommer insatserna som kanske blir fler eller längre än vad de annars skulle bli och kanske mer sammansatta vilket också kräver tid.

Samverkansinvestering - kostnader



Till detta kommer en annan form av kostnader. Kostnaden för omfördelning mellan olika aktörer. Detta är i grund och botten inte en kostnad utan snarare en omfördelning av kostnader men de upplevs i regel av ”förlorarna” som en kostnad. Kostnad för att en insats förflyttas från en aktör (skolan) till en annan (BUP). Eller kostnaden för att en insats förskjuts i tid – man tar en måttlig kostnad nu vilket påverkar årets budget, för att undvika en betydligt större kostnad längre fram.

Alla dessa kostnader är svåra att skatta och de varierar dessutom från elev till elev. Samordningsförbundet RAR i Sörmland¹³ har låtit göra en studie för att skatta dessa effekter i form av samverkanskostnader för målgrupper som har vissa likheter med de som ingår i projektet¹⁴. Man finner då att kostnaderna för en samverkansprocess, naturligtvis beroende på ärendets komplexitet, varierar mellan drygt 4 000 och 17 000 kronor. Omräknat till bedömd total arbetstid för de två alternativen handlar det om mellan 8 timmar och 32 timmar per ärende. Det kan kanske låta mycket med låt oss blir mer konkreta. Vi tar en elev som har en tämligen måttlig problematik.

- | | |
|---|---------|
| • Identifiering av eleven | 1-2 tim |
| • Första träff samt eventuellt BAS | 2-3 tim |
| • Träff samverkansgrupp 6 pers., 30 min | 3 tim |
| • Handlungsplan och kontakt med olika myndigheter | 2 tim |

¹³ Resultat av samverkan, RAR & Payoff, 2012-10-19

¹⁴ Den tidsåtgång vi här beskriver förefaller väl överensstämma med erfarenheterna från projektet Vågar till arbete

- Uppföljning & revidering, eventuellt BAS 2 2 tim
- Summa 10 – 12 tim

Till detta kommer strukturstyrkostnaderna för att skapa denna möjlighet som är all den ledningstid som går åt för att på chefsnivå skapa och leda denna typ av process. Om vi tänker oss att det krävs en ledningsfunktion med 6 personer som först under tre två timmarsträffar ska skapa denna verksamhet och därefter under ett år träffas varje kvartal för att samverkansprocessen ska fungera. Detta ger oss en kostnad på $6 \cdot 2 \cdot 7 = 84$ timmar till en skattad timkostnad på 800 kronor d.v.s. totalt 67 200 kronor. Om vi tänker oss att denna kostnad ska fördelas ut på 50 elever blir kostnaden per elev drygt 1 300 kronor per elev.

Till detta kommer de insatser som denna process ger upphov till för eleven, vilket kan vara starkt varierande. Vi kan då se att denna typ av samverkansprocesser för den relativt okomplicerade eleven sannolikt kommer att kosta någonstans i intervallet 6 000 – 8 000 kronor. För elever med mer speciell problematik är det lätt att föreställa sig att beredningstegen ovan innan man kommer till insats kan komma att kosta 15 000 – 20 000 kronor eller mer.

Samverkan kostar alltså. Men tanken är att genom att ta denna kostnad ska man dels minska kostnader i framtiden och dels genom den allsidighet i bedömningen som uppstår som en följd av insatsen ska träffsäkerheten i åtgärder bli högre och därmed mera effektiv.

5.1.4 Intäktssidan

Intäktssidan från en social investering består av de kostnader som upphör eller reduceras och de intäkter som tillkommer. En del av vinsterna är utomordentligt direkta, konkreta och tydliga. Andra vinster är mer subtila, indirekta och kanske svårfångade.

Låt oss börja med **de direkta intäkterna** i form av reducerade kostnader. Det handlar här främst om två typer av kostnader som upphör. Den första och den mest synliga är kostnaderna för dessa personers försörjning, i regel försörjningsstöd från kommunen. Den andra är alla de andra offentliga (ofta osynliga) kostnader som finns för en målgrupp som denna. Den intäkt som tillkommer är de produktionsvärden som uppstår då personer går från passiv försörjning till att aktivt bidra till folkhushållet, det som man kan kalla BNP-bidrag.

De indirekta effekterna av denna typ av social investering är mycket mer svårfångade. En effekt är att man i de offentliga systemen lär sig och blir bättre på arbetsrehabilitering – en sorts produktivitetsvinst i det offentliga arbetet. En annan vinst som uppstår är förbättrad samverkan mellan de offentliga systemen och näringslivet med samhällsvinster som följd. Men den kanske största indirekta vinsten uppstår i form av reducerat utanförskap, mindre sociala motsättningar i samhället och bättre samhällsklimat vilket både direkt och indirekt kan ge både sociala och ekonomiska vinster. I detta ligger fenomen som stolthet, hopp, framtidstro och andra svårsmårbara men utomordentligt viktiga vinster för ett fungerande välfärdssamhälle.

Vinsterna av den sociala investeringen



Vid sidan av detta leder denna typ av åtgärder till betydande **omfördelningseffekter** mellan framförallt olika offentliga aktörer.

5.2 De möjliga effekterna av en social investering

5.2.1 Eleveffekter

Då man satsar på barn och unga med skolproblem är naturligtvis de effekter som uppstår för den enskilde eleven de mest avgörande. I de två studier vi här följt har elev reaktionerna genomgående varit mycket positiva. Så här skriver man i Halmstadsdelrapport från projektet "Teknikstöd i skolan".

"En elev är kallad på elevvårdskonferens p.g.a. hög frånvaro och stor risk för icke godkända betyg i samtliga kurser förutom arbetsplatsförlagd utbildning (där hen gör strålande ifrån sig). Rektors bedömning är att eleven måste läsa om en hel årskurs, alternativt byta inriktning på sin utbildning (till lärlingsutbildning). Det viktiga, menar rektor, är att eleven inte får fortsätta att misslyckas. Eleven och hens föräldrar är uppgivna och villrådiga. Eleven säger att hen är orolig i kroppen, inte kan koncentrera sig längre stunder och inte orkar göra inlämningar (för det är så jobbigt att komma igång så jag struntar i det helt och hållet). Föräldrarna säger att eleven kanske är lite ovanligt trött och arg men så är ju tonåringar. Egentligen vet både eleven och föräldrarna med sig att hen är på rätt program och borde kunna visa att hen också kan mer än det som faktiskt syns.

Rektor får en känsla av att någonting fattas i bilden av eleven, men vet inte riktigt vad. I förbifarten frågar rektor om eleven och hans föräldrar skulle kunna tänka sig att träffa arbetsterapeuten på skolan (som just nu arbetar med elever i behov av "speciellt" stöd). Så träffas de. Arbetsterapeuten får rektor att vila på sitt beslut över sommaren och ge eleven en chans att visa att hen "visst kan". När rektor träffar eleven och hans föräldrar möter hon en helt annan treklöver. Eleven har med stöttning av arbetsterapeuten dels gjort en psykologutredning (som visar på koncentrationssvårigheter) dels börjat använda iPad som teknikstöd i skolan (främst struktur, inlämningar, tidtagare). Eleven är betydligt gladare liksom hans tacksamma föräldrar. Resultatet av mötet (eftersom rektor fått veta att eleven gör bra ifrån sig med skolarbetet) blev att eleven fortsätter sin utbildning på samma program, i samma klass."

Så här beskriver en ung man i Kungälv som fått stöd i projektet "Vägar till arbete" betydelsen av denna insats.

"I och med all hjälp och stöd jag fått från Ewa och programmet så känner jag mig hemma i skolan, en student och en som är där för att plugga och lära sig saker. Dom har tagit bort mina gränser jag satt för mig själv och visat att jag kan så mycket mer än jag tror. Jag vågar nu tänka på min framtid på ett annat sätt. Hade jag skrivit detta för ett år sen hade det låtit helt annorlunda. Jag kände mig inte hemma i skolan, jag hade ångest och var bara obekväm."

Men efter ett av de kanske viktigaste åren i mitt liv har jag träffat så underbara personer som kämpar för min framtid, mina känslor. Jag har fått börja praktisera och testa på mycket roliga saker och arbeten. Jag har lärt mig att ta ansvar och vad ett jobb faktiskt innebär. Fick testa på plåtslageri, ett jobb som jag faktiskt tyckte om väldigt mycket, vara ute och använda kroppen. Det var så roligt att jag har börjat kolla utbildningar och skolor för att i framtiden ha detta som yrke."

Ewa och övriga kände jag att vi kom väldigt bra kontakt med även på ett personligt plan. Har pratat mycket med dem om allt möjligt och det känns väldigt bra att man har träffat personer som faktiskt bryr sig, önskar fler skulle kunna få samma chans som jag har fått. Jag har alltid haft lite problem med att komma ihåg saker, läsa böcker och sömnen i många år nu. Jag pratade med Ewa om detta och fick testa på massa roliga grejer. Hon hjälpte mig få körkortsboken på ljudbok som är en otrolig lättnad. Jag har fått testa på massa appar som t.ex. kalendrar, Time Timer och saker som underlättar min vardag."

5.2.2 Från livslångt till partiellt utanförskap

Men de ekonomiska konsekvenserna av en framgångsrik insats är också betydande. Låt oss börja med ett individuellt exempel. Robin är en ung man med stora problem av neuropsykiatrisk natur. Utan särskilda insatser skulle han sannolikt hamna i ett livslångt utanförskap. Vårt grundscenario i denna kalkyl. Till följd av de insatser som sker under skoltiden i form av t.ex. teknikstöd, samt de samverkansinsatser som sker vid hans övergång till vuxenlivet och arbetsmarknaden, reduceras emellertid effekterna av detta på så vis att han lyckas ta sig in på arbetsmarknaden. Men han har till följd av sitt funktionshinder svårigheter att hålla sig kvar där hela tiden. Sålunda får han under hela sitt vuxenliv perioder av arbetslöshet och sjukskrivning. Men skillnaden mot referensalternativet – livslångt utanförskap – är betydande, vilket vi kan se i tabellen nedan. Vi ser där att i ett trettioårigt perspektiv uppgår den totala samhällsvinsten av denna förändring till cirka 7.5 Mkr.

Den stora vinsten av insatsen kring Robin är de produktionsvärden som uppstår under de trots allt betydande perioder Robin är aktiv på arbetsmarknaden. Kommunen är den aktör som har mest att vinna

på en förändring av detta slag. Kommunens totala vinst uppgår under de 30 åren till nästan 3 Mkr – till stor del beroende på minskade kostnader för försörjning och andra kommunala insatser kring Robin. Även landstinget är en vinnare – en följd av Robins förbättrade hälsa (både psykiskt och somatiskt) och därmed minskad vårdkonsumtion.

För arbetsförmedlingen är detta ett ”förlustscenario” – en följd av att Robin i detta scenario blir till föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En helt naturlig – och godartad – konsekvens av arbetsförmedlingens uppdrag. Försäkringskassans förlust är en spegling av att Robin i detta insatsscenario under perioder är berättigad till sjukpenning i stället för ekonomiskt bistånd vilket han inte är i referensscenariot.

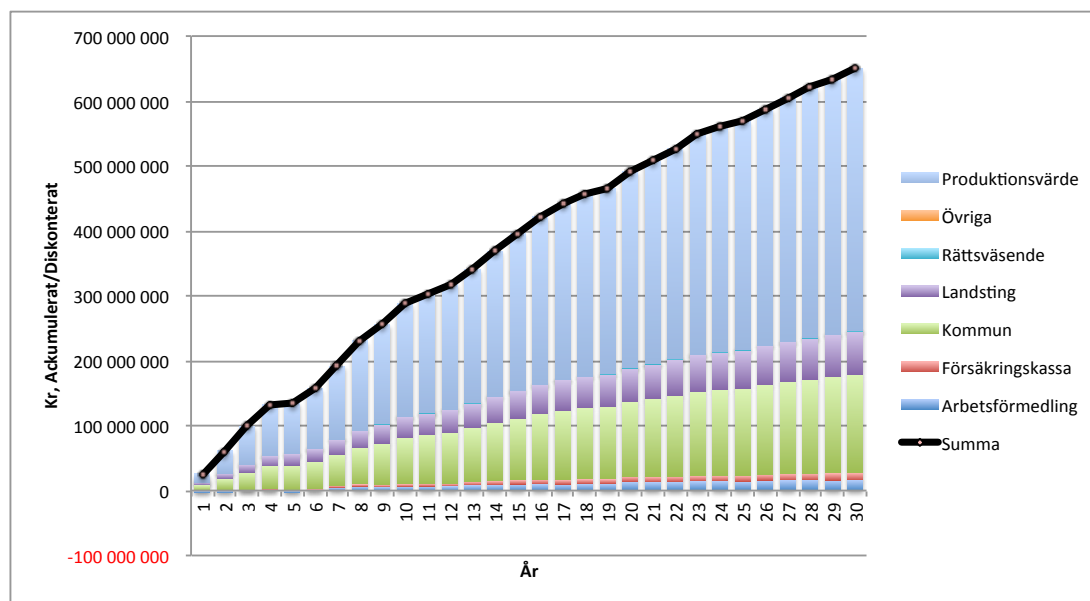
Tabell 5.1 De socioekonomiska effekterna under trettio års tid fördelat på aktörer och tidpunkter av att livslångt totalt utanförskap förvandlas till ett partiellt utanförskap med perioder av utanförskap

Netto allt	1	4	8	12	30
Arbetsförmedling	12 029	18 739	-82 076	-158 500	-309 052
Försäkringskassa	10 805	-79 226	-171 157	-152 313	-336 611
Kommun	188 998	673 481	1 210 709	1 699 165	2 950 267
Landsting	74 443	238 787	402 285	572 911	1 023 046
Rättsväsende	31 040	115 031	211 294	295 149	542 159
Övriga	19 479	68 794	123 041	172 876	314 872
Produktionsvärde	285 600	824 269	1 284 725	1 863 845	3 382 338
Summa	622 394	1 859 875	2 978 820	4 293 132	7 567 019

5.2.3 Ett skift från ett pessimistiskt till ett optimistiskt scenario

Men man kan också studera de möjliga effekterna av projekten på gruppnivå. I nedanstående exempel har vi tänkt oss att 90 elever startar i det mest pessimistiska scenariot kring framtida utanförskap på arbetsmarknaden men att teknikstöds interventionen leder till att man fortfarande drabbas av ett visst, men mildare form av utanförskap. Kollektivt rör man sig till det mer optimistiska scenariot. Vi ser då i diagrammet nedan att den långsiktiga vinsten av detta uppgår till cirka 650 Mkr och att den kommunala delen av denna vinst uppgår till cirka 150 Mkr.

Diagram 5.1 De samhällsekonomiska effekterna av att utanförskapet för 90 elever som tidigare misslyckats i skolan reduceras från ett omfattande till ett måttligt utanförskap



5.3 Omfördelningsproblemet

5.3.1 Att sila mygg och svälja kameler

Det går alltså tämligen enkelt att se att en social investering i form av tidiga insatser för att förhindra senare utanförskap med stor sannolikhet leder till betydande samhällsvinster. Man behöver inte vara särskilt framgångsrik för att betydande samhällsvinster ska uppstå. Men samhället är som begrepp en abstraktion som består av ett stort antal aktörer. Ett grundläggande problem är att vinster och kostnader kring en social investering nästan alltid är ojämnt fördelade mellan olika aktörer.

För en ung människa med kognitiva funktionsnedsättningar som leder till skolmisslyckanden så sker den sociala investeringen i skolan, i bästa fall i tidig ålder. Kostnaderna för detta belastar i första hand den aktör som är ansvarig för grundskolans budget. Om vi däremot inte agerar under grundskoletiden så kommer kostnaderna för detta att bestå av stora kostnader för skolan under gymnasietiden. Till detta kommer alla de kostnader som uppstår för socialtjänsten både under skoltiden men framförallt senare i livet. Vid sidan av detta uppstår kostnader längre fram i livet för det sannolika utanförskapet på arbetsmarknaden som kan uppstå för ett stort antal offentliga aktörer (landsting, försäkringskassa, arbetsförmedling, rättsväsendet etc.) liksom för samhället i stort.

Bilden är i de flesta fall mycket tydlig – den aktör som tidigt tar den sociala investeringskostnaden får sällan del av vinsten och de som inre tar någon kostnad alls kan få stora sociala investeringsvinster. Detta leder naturligtvis till ett incitamentsproblem – det lönar sig sällan kortsiktigt för en enskild aktör att socialt investera för att förhindra utanförskap. Sålunda måste man för att skapa en gynnsammare situation

kring detta förändra incitamentsstruktur och kanske styr- och uppföljningssystem (från kortsiktighet till långsiktighet) och organisationsstruktur (från stuprörstänkande till helhetssyn).

5.3.2 Sociala investeringar och "free-rider" problemet

Låt oss som illustration av detta gå tillbaka till exemplet med de 90 eleverna ovan. I tabellen nedan skildrar vi vilka ekonomiska effekter som skulle inträffa om man för de 90 elever som ingår i kalkylen ovan lyckades bromsa effekterna av deras utanförskap på ett sådant vis att de kollektivt rörde sig från det pessimistiska till det mer optimistiska scenariot. Scenariot bygger alltså inte på att deras utanförskap elimineras utan på att effekterna av det reduceras och blir mildare. De går så att säga från ett "worst case" till ett "best case" men fortfarande i någon form utanförskap.

Tabell 5.2 De samhällsekonomiska effekterna av att utanförskapet för 90 elever som tidigare misslyckats i skolan reduceras från ett omfattande till ett måttligt utanförskap

	1	4	8	10	20	30
Arbetsförmedling	-1 058 400	1 039 569	6 778 056	6 535 849	13 958 008	16 444 090
Försäkringskassa	806 400	2 205 476	3 355 016	3 847 928	8 187 487	11 157 894
Kommun	7 968 480	34 710 449	56 033 326	71 169 419	115 046 239	151 554 621
Landsting	4 242 000	16 013 936	26 146 369	32 226 330	51 453 341	66 096 095
Rättsväsende	63 000	237 831	388 312	478 609	764 159	981 625
Övriga	0	0	0	0	0	0
Produktionsvärde	12 483 072	78 650 656	137 661 954	173 135 328	301 582 498	403 224 223
Summa	24 504 552	132 857 917	230 363 034	287 393 463	490 991 731	649 458 547

Låt oss till att börja med konstatera att den kommunala vinsten av detta är betydande allt från cirka 8 Mkr första året till totalt sett 151 Mkr. Men denna siffra döljer det faktum att det är skolan som gör investeringen. I det här fallet handlar det om de 3.5 Mkr som är den projektkostnad vi utgår från¹⁵. Och sett ur detta perspektiv är avkastningen på 30 år god, 43 gånger pengarna. Men detta döljer det förhållandet att det i allt väsentligt är skolan som gör investeringen och merparten för att inte säga praktiskt taget hela vinsten av detta tillfaller socialtjänsten i form av framtida uteblivna insatser.

På motsvarande vis ser vi att det sker betydande omfördelningar inom den offentliga sektorn. Den kommunala investeringen på 3.5 Mkr ger landstinget en långsiktig vinst på 66 Mkr. På motsvarande sätt ger detta staten en avkastning på 28 Mkr i form av minskade kostnader. Av detta kan man dra slutsatsen att om staten subventionerade denna typ av insatser fullt ut skulle det ändå ge en långsiktig nettoeffekt på åtta gånger pengarna. Men vi ser också att det samlade nettot för den offentliga sektorn under en mandatperiod uppgår till 54 Mkr eller 15 gånger ursprungsinsatsen.

En intressant aspekt är att den enda förlusten som uppstår är det som drabbar arbetsförmedlingen under kalkylperiodens första del. Underskottet eller förlusten på drygt 1 Mkr är ett uttryck för olika former av arbetsmarknadspolitiska insatser, kanske främst olika former av lönesubventioner, som uppstår då delar av målgruppen går från passivt utanförskap som försörjda, till personer som aktiveras på väg in på arbetsmarknaden. En helt rimlig kostnad som ingår i arbetsförmedlingens uppdrag.

¹⁵ Exemplet är hämtat från projekt "Teknikstöd i skolan"

Detta väcker också frågan om ”free riders” eller det man på svenska skulle kalla de som åker snålskjuts på insatsen. I detta exempel ser vi att landsting och statliga aktörerna är stora vinnare i en process där de inte bidragit till de ursprungliga investeringskostnaderna. Man vinner utan att satsa.

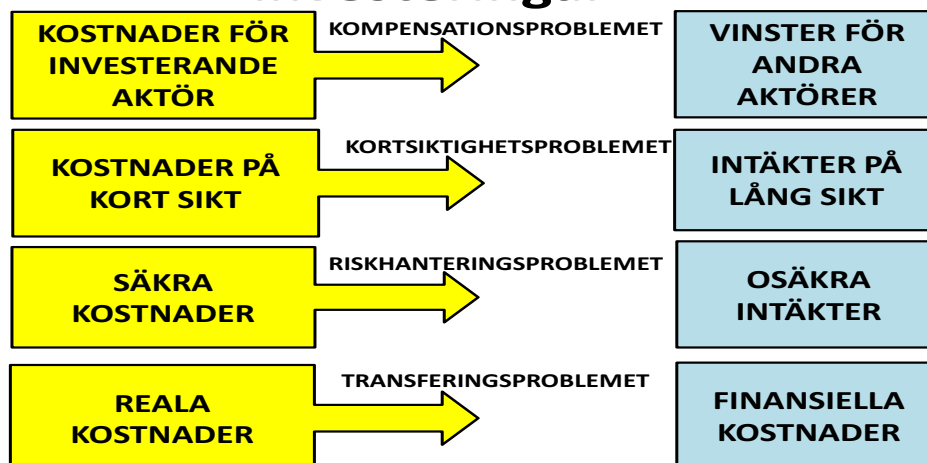
5.3.3 Omfördelningens dynamik

Utanförskap leder nästan alltid till betydande kostnader för samhället och dess olika aktörer. Kostnaderna är sällan stabila utan förändras i takt med att situationen förändras. Och då sker nästan alltid olika omfördelningar av dessa kostnader. Orsakerna till detta kan variera.

- Omfördelning till följd av **fördjupat utanförskap** – det som inledningsvis såg ut som en enkel specialpedagogisk insats förvandlades till följd av det fördjupade utanförskapet till vistelse på ett HVB-hem.
- Omfördelning till följd av de **spelregler** som finns i samhället – då den unge som behöver stöd i och utanför skolan passerar vissa åldersgränser (t.ex. 18-årsgränsen) förflyttas samhällsansvaret och därmed kostnaderna till nya aktörer.
- Omfördelning till följd av **förändrad problemdefinition** – då den unges problem omdefinieras från ett inlärningsproblem till ett socialt problem övertas kostnadsansvaret av en ny aktör.
- Omfördelning till följd av **förhandlingsskicklighet** – vissa aktörer är skickligare än andra i det offentliga spelet att skjuta från sig ansvaret för unga med sammansatt problematik utifrån ett ”inte mitt bord perspektiv”.

Särskilt tydlig blir denna dynamik då man gör någon form av social investering för att förhindra eller reducera utanförskapet. En sådan investering betyder ju att någon aktör tidigt tar en säker måttlig kostnad med avsikten att längre fram kunna plocka hem en betydande men osäker vinst. Detta agerande leder till fyra möjliga omfördelningseffekter illustrerade i figuren nedan.

Omfördelningseffekter av sociala investeringar



Den första av dessa effekter är **omfördelningen mellan olika aktörer**. Denna effekt leder till att det uppstår vinnare och förlorare och all erfarenhet visar att förlorarna har en benägenhet att blockera eller i varje fall inte stödja beslut som går i denna riktning. Detta föder frågan om hur man först kan registrerar dessa effekter¹⁶ och därefter kompensera för dem så att vinnarna tar del av sin vinst för att kompensera förlorarna. Inte helt enkelt men trots allt möjligt – **kompensationsproblemet**.

Den andra effekten är **omfördelningen över tid** – man tar tidigt en investeringskostnad för att senare plocka hem en stor vinst. Situationen är ofta sådan att kostnaden för detta inträffar under innevarande budgetår medan intäkterna kommer att inträffa i framtiden. Detta i en värld som styrs utifrån ettårsbudgetens perspektiv – **kortsiktighetsproblemet**.

Den tredje effekten - kopplad till den andra – är osäkerheten. **Omfördelningen mellan säkra kostnader och osäkra vinster** Kostnaderna för den sociala investeringen är säkra och kända medan intäkterna är osäkra och ligger långt fram i tid. Man vet inte alltid om den avsedda effekten uppstår och i så fall när. Detta leder till genuin osäkerhet – **riskhanteringsproblemet**.

Den fjärde effekten innebär att det kan ske **en omfördelning mellan reala och finansiella kostnader**. Man kanske tar en finansiell kostnad t.ex. inom arbetsmarknadspolitikens område i form av lönesubventioner som leder till stora reala besparingar. Man omvandlar en utgift i form av en transferering till en real kostnad eller intäkt – **transfereringsproblemet**.

All erfarenhet säger att om vi inte på ett klokt sätt hittar metoder att hantera dessa omfördelningseffekter finns det en stor risk att de aktörer som uppfattar sig som förlorare inte vill medverka i det sociala investeringsarbete och i värsta fall direkt motarbeta det – hur klokt det än verkar och hur stora de gemensamma samhällsvinsterna än kan vara.

5.4 Slutsatser

Utifrån detta kan man sammanfatta och dra ett antal slutsatser:

- Utanförskapet är stort, dyrt och växande.
- Delar av detta är onödigt och går att undvika genom tidiga och kloka sociala investeringar Dessa investeringar är i regel utomordentligt lönsamma – ju tidigare desto bättre och desto mera lönsamt
- En utmaning som uppstår då man gör detta är ett antal olika omfördelningseffekter mellan olika aktörer, olika tidpunkter och olika kostnadsslag.
- För att kunna hantera detta krävs att man agerar långsiktigt och har helhetssyn kring den enskilde och mera konkret samverkar både kring insatser och resursanvändning – ett tvärsektoriellt agerande och ett investeringsperspektiv.
- Vi har här – med utgångspunkt i hjälpmedelsinstitutets projekt - studerat två investeringsformer – att investera i tekniska hjälpmedel och att investera i samverkan.

¹⁶ Denna typ av effekter är vad vi brukar registrera i det vi kallar socioekonomiska bokslut – SE FRYSHUSET ELLER TELGE

6. EFFEKTERNA AV DE TVÅ PROJEKTEN

6.1 Utvärderingsutmaningen

De två här redovisade projekten syftar till att dels underlätta arbetet i skolan för elever med olika former av främst kognitiva funktionsnedsättningar och dels underlätta inträdet på arbetsmarknaden i vuxen ålder. Utmaningen med detta är tvåfaldig. För det första är att utvärderingen görs så nära genomförandeperioden i tid att inga resultat av detta slag (t.ex. höjda betyg för målgruppen och än mindre data kring inträde på arbetsmarknaden) ännu finns att redovisa. Den andra är att de utvärderingar som skett i första hand har varit av kvalitativ natur. T.ex. hur eleverna uppfattat det stöd man fått och den samverkan som skett.

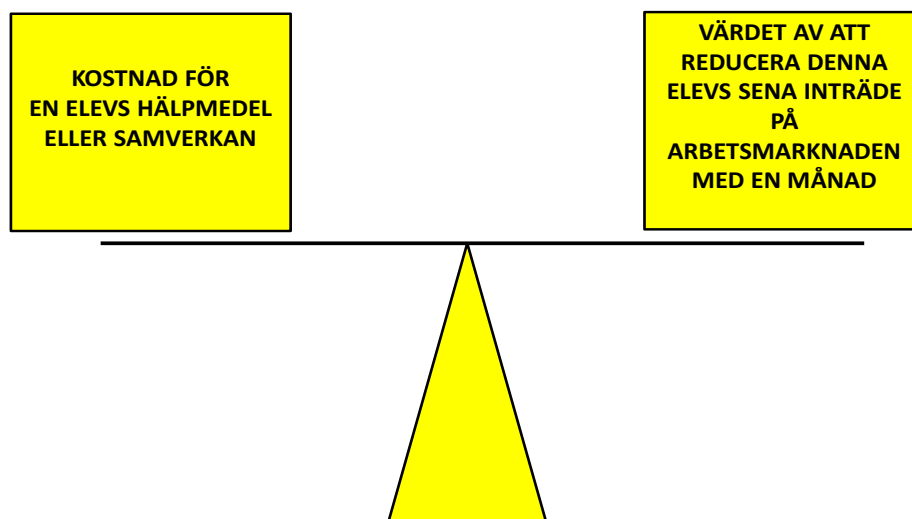
Ur detta senare perspektiv är det tveklöst så att de båda projekten är framgångsrika, ja rentav mycket framgångsrika. Men att översätta detta till ekonomiska mått låter sig inte enkelt göras. Därför redovisar resultaten här i termer av några exempel eller rimligt hypotetiska kalkyler utifrån de kunskaper man har om projektet effekter på eleverna.

Ur ett investeringsperspektiv vet vi ganska väl storleken på de ursprungliga investeringskostnaderna i de båda projekten både på elevnivå och för projekt i sin helhet. Vilket vi redovisat i ett tidigare kapitel. Det är intäktsidan som är otydlig. Intäkter som dels består av minskade samhällskostnader och dels av ökade samhällsintäkter.

6.2 Vad krävs för att finansiera insatsen kring en elev

Ett sätt att hantera denna situation då man känner den sociala investeringskostnaden men inte effekten annat än i kvalitativa termer är att ställa sig frågan; hur duktig behöver jag vara för att passera ”break-even”.

Vi vet från de två projekten att teknikstöd för en elev inklusive kostnaderna för att upptäcka denna elev, införskaffa och utprova detta hjälpmedel eller kostnader för samverkan uppgår till en kostnad i intervallet 15 000 – 25 000 kronor. Om vi tänker oss att detta leder till att elevens skoltid löper med färre friktioner och förseningar – hur mycket motsvarar detta i termer av en reduktion av ett försenat inträde i arbetslivet? I bilden nedan har vi svaret. Detta motsvarar cirka en månad. Annorlunda uttryckt om teknikstödet leder till att eleven, till följd av uteblivna skolmisslyckanden, undviker en försenad arbetslivsstart med en månad har projektet betalt sig.



6.3 Vägar till arbete – att korta tiden för en elevs inträde på arbetsmarknaden

En del av kärnan i "Vägar till arbete", är att förkorta denna tid just genom samverkansinsatser. Dels mellan olika aktörer inom skolan, dels mellan skolan och andra offentliga aktörer och del med näringslivet (blivande arbetsgivare). Den utvärdering som gjorts visar tydligt att sådana effekter uppstått. Man kan säga att man både tagit steget från att inte få till att få arbete, men också från att få arbete tidigare i stället för senare. Man säger; Samverkan har lett till att eleverna kommit ut i arbetslivet relativt snabbt efter studenten¹⁷ Vad är då detta värt? Svaret finns i tabellen nedan.

Tabell 6.1; Samhällsvinsten av projektet "Vägar till arbete" för en elev om projektet leder till förkortad introduktion till arbetslivet med ett visst antal månader

	1	2	3	4	5	12	18	24
intäkt	30 800 kr	61 600 kr	92 400 kr	123 200 kr	154 000 kr	369 600 kr	554 400 kr	739 200 kr
kostnad	30 000 kr	30 000 kr	30 000 kr	30 000 kr	30 000 kr	30 000 kr	30 000 kr	30 000 kr
vinst	800 kr	31 600 kr	62 400 kr	93 200 kr	124 000 kr	339 600 kr	524 400 kr	709 200 kr

Vi ser då att en månads förkortning av tiden in i arbetslivet i grova drag motsvarar kostnaden för samverkansinvesteringen. Skulle samverkansprocessen leda till att denna introduktionstid, mera realistiskt förkortas med ett halvår leder detta till en samhällsvinst på cirka 150 000 kronor per elev. Samhällsvinsten består av tillkommande produktionsvärden och uteblivna försörjningskostnader.

¹⁷ Dahlin, Det gick snabbt i övergången, Myndigheten för delaktighet, 2014

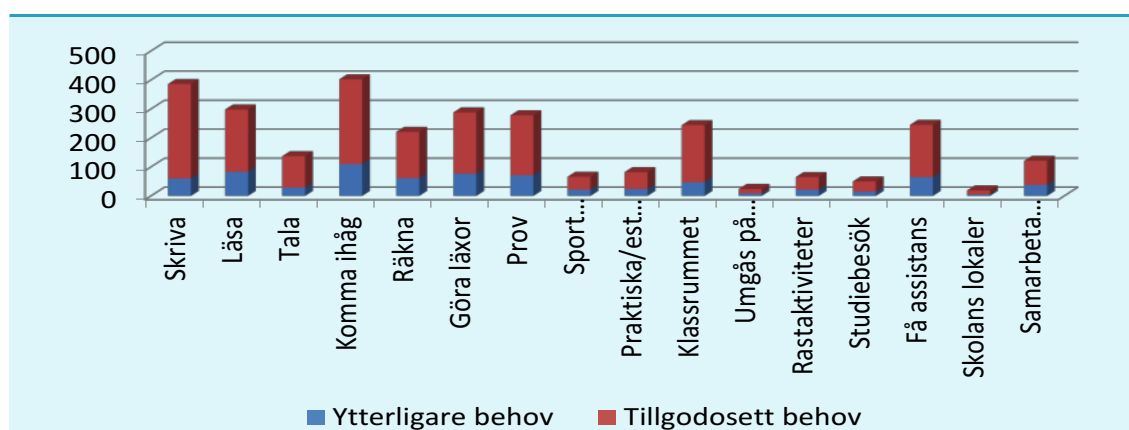
6.4 Teknikstöd i skolan – att minska andelen elever i framtida utanförskap

Vid den utvärdering som är gjord av ”Teknikstöd i skolan” är nöjdheten med detta stöd mycket hög både bland elever och de professionella. 84 % av eleverna är nöjda med stödet och 87 % tänker fortsätta använda det efter skoltiden. Nästan 80 % använder sitt hjälpmedel inte bara i skolan utan under resten av dagen. Då man frågat eleverna anger två tredjedelar eller 67 % att detta bidragit till förbättrat eller mycket förbättrat studieresultat.

Vid den behovsanalys (BAS) som gjorts innan denna intervention uppger en mycket stor majoritet, ungefär 70 -80% KOLLA EXAKTA SIFFRAN att de haft behov av stöd då det gäller att skriva, läsa eller räkna. Efter intervention föreligger fortfarande stora behov men de är i allt väsentligt, till 70 – 80 % KOLLA EXAKTA SIFFRAN tillgodosedda. En dramatiskt annorlunda situation som tydligt indikerar att insatsen är meningsfull och träffar rätt.

Diagram 6.1; Behov av anpassning i skolsituationen efter intervention från Teknikstöd i skolan

Behov av anpassning **efter** intervention

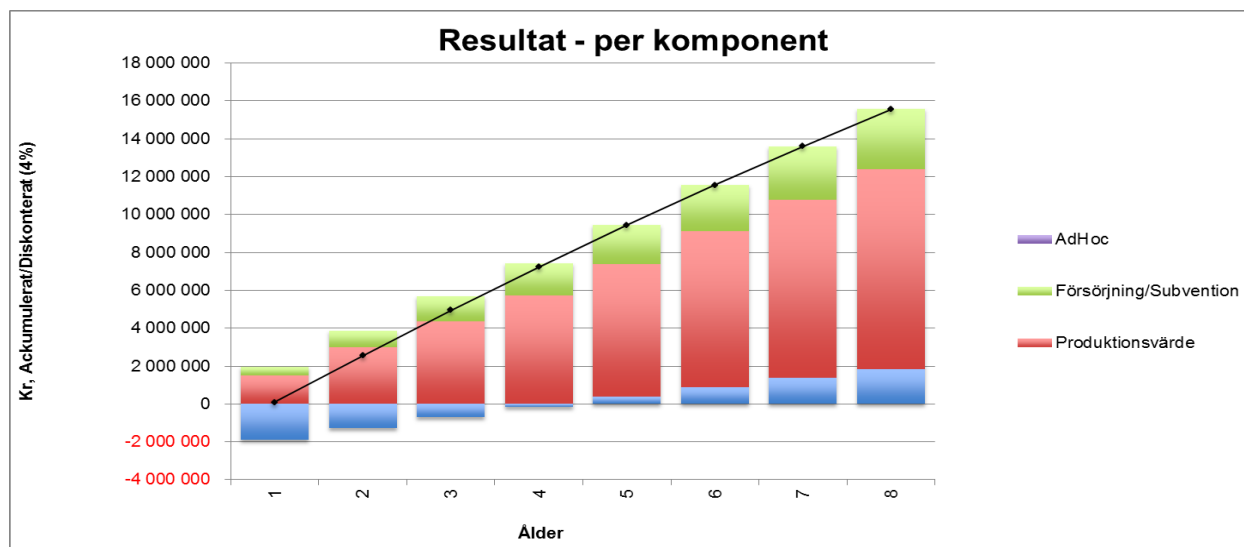


Låt oss med detta som utgångspunkt tänka oss en gymnasieskola med cirka 1 000 elever. På denna skola finns sannolikt minst 100 elever med den typen av kognitiva problem som denna rapport beskriver. Låt oss vidare tänka att vi satsar på ett projekt likt ”Teknikstöd i skolan” och ställer oss frågan vilka tänkbara ekonomiska effekter kan detta ge. Kommer det ur kommunens och samhällets perspektiv att löna sig även om man inte är särskilt framgångsrik. Låt oss därför göra en mycket försiktig kalkyl kring detta för att få en känsla för storleksordningar.

Utgångspunkten är att vi satsar på metoden ”Teknikstöd i skolan” för 100 elever. Vår hypotes är mycket försiktig. Den innebär inte att vi räknar med att man utplånar utanförskapet för gruppen eller ens delar av den. Vår enda hypotes är att den förkortar tiden i utanförskap – tiden för att läsa upp betyg så att man kan komma in på arbetsmarknaden, med ett eller flera år. Och att detta endast händer fem av de hundra eleverna. För övriga 95 uppstår ingen effekt alls. Man kan lugnt säga att i förhållande till faktiska resultat i projekt ligger vi ordentligt i underkant med vår hypotes. Kostnaden för detta är, precis som vi visat i ett föregående kapitel, 21 000 per elever eller 2.1 Mkr för gruppen om hundra elever. Som en referenspunkt kan vi erinra oss att studier från t.ex. SKL och Ungdomsstyrelsen visar att scenariot med att inte ha fullständiga betyg efter tre år i gymnasieskolan är aktuellt för ungefär en fjärdedel av en årskull, dvs. i vårt tänkta skolscenario 250 elever.

I diagrammet nedan ser vi effekterna av detta ingripande beroende på hur många år man förkortar utanförskapet, Vi ser då att om det handlar om ett års förkortat utanförskap (t.ex. ett fjärde gymnasieår) så blir de samlade ekonomiska effekterna ett svagt plus, d.v.s. sedan investeringskostnaderna för hela elevgruppen är betald så ger dessa fem elevers ett års förkortad utanförskapsvinst cirka 70 000 kronor. Om det är andra sidan handlar om 3 - 4 år är vinsten 6 - 7 Mkr.

Diagram 8.2, Samhällseffekter (netto) av förkortad utanförskaps tid för fem elever beroende på hur många år utanförskapet förkortas



Med andra ord; om vi satsar på 100 elever och den enda effekten är att för fem av dem leder insatsen till att deras skolresultat förbättras så mycket att deras tid i utanförskap (för att läsa upp sina betyg) reduceras med ett år. Är hela investeringskostnaden för alla hundra elever betald och det kvarstår en vinst på 70 000 kronor. Men som så ofta kring skolan blir frågan hur det ser ut för kommunens del - svaret finns i tabellen nedan. Vi ser då att ur ett kommunalt perspektiv krävs att insatsen leder till att utanförskapstiden förkortas med 3 - 4 år för de fem aktuella eleverna. Det vi inte ser i denna tabell är att denna effekt leder till en inomkommunal omfördelning av kostnader. Kostnader för insatsen drabbar skolans budget men vinsterna av insatsen gynnar socialtjänstens budget.

Tabell 8.2, Samhällseffekter (netto) av förkortad utanförskaps tid för fem elever beroende på hur många år utanförskapet förkortas fördelat på olika aktörer

Netto allt	1	2	3	4	8
Arbetsförmedling	46 875	91 947	135 286	176 957	328 221
Försäkringskassa	4 688	9 195	13 529	17 696	32 822
Kommun	-1 712 438	-955 166	-227 020	473 120	3 014 556
Landsting	205 719	403 525	593 724	776 607	1 440 454
Rättsväsende	11 875	23 293	34 272	44 829	83 149
Övriga	10 000	19 615	28 861	37 751	70 021
Produktionsvärde	1 512 000	2 965 846	4 363 775	5 707 938	10 587 107
Summa	78 719	2 558 256	4 942 426	7 234 898	15 556 330

7. DEN FRAMTIDA UTMANINGEN – FÖRFATTARNAS TANKAR

7.1 Sociala investeringar en väg

Utanförskapet är alltså både omfattande, växande och dyrt. Pådrivande faktorer är bland annat kortsiktigheten och fragmenteringen (stuprören) i vår resursanvändning. Detta leder i sin tur till mänskligt lidande och ekonomisk ineffektivitet. Ett slöseri med resurser som vi bättre kunde använt till annat. Detta går naturligtvis att hantera på många olika sätt. Dessa olika tänkbara lösningar har dock en sak gemensamt. De bör rimligtvis baseras på begrepp som tidiga insatser, långsiktighet, uthållighet och helhetssyn.

För att kunna agera tidigt, långsiktigt och utifrån helhetssyn behövs kapital. Kapital som inte är bundet i den gängse budgetprocessen, som i regel är baserad på just kortsiktighet och stuprörsagerande. Mer parten av alla resurser i de offentliga systemen är starkt bundna. Kanske inte i första hand av behov, utan av att de redan är nerplöjda i verksamheter varifrån de ofta är svåra (stundtals omöjliga) att frigöra. Kanske inte främst av ekonomiska skäl utan av politiska (eller populistiska) skäl. Detta vet varje beslutsfattare som försökt stänga en förskoleavdelning, landsbygdsskola eller vårdavdelning. Och de resurser som möjligtvis är frigjorda är ofta bundna till olika delarna av en organisation (stuprörsperspektivet), inte till en målgrupp eller en problemställning. Vidare värderas nästan alltid de insatser som görs med traditionella budgetmedel, utifrån ett kostnadsänkande med ett ettårsperspektiv. Därför behövs det någon form av kapital för att kunna agera utifrån begreppen långsiktighet och helhetssyn.

Att frigöra kapital för ett socialt investeringsperspektiv kräver förmodligen någon form av insiktsgenombrott och perspektivskifte kring dessa frågor. Insikten om att kortsiktigheten leder till ineffektiv resursanvändning och ett perspektivskifte som gör att man ser dessa frågor mer som investeringsfrågor än som kostnadsfrågor. Man behöver också någon form av beräknings-, kalkyl- eller analysmodell med vars hjälp man kan beräkna effekterna av ett investeringsbeslut. Det leder också med en viss automatik till att man måste börja ställa sig frågor kring hur nuvarande sätt att organisera verksamheten (stuprörssystemet), styr- och uppföljningssystem samt ersättnings- och resursfördelningssystem systematiskt kan bidra till en ineffektiv resursanvändning.

Detta i sin tur skapar ännu en utmaning. Vår bild är att man på många håll i landet¹⁸ har tagit beslut om att avsätta medel för ett socialt investeringskapital och därmed också lite grand slagit sig till ro och tycker att man gjort något viktigt och epokgörande kring förebyggande arbete. Det har man också gjort men man har inte nått slutpunkten. Man har egentligen bara monterat startblocken eller byggt en plattform utifrån vilken man kan börja arbeta med dessa frågor utifrån ett strategiskt perspektiv. Man har bytt perspektiv och skiftat synsätt kring förebyggande arbete, men bara just satt igång arbetet.

Vad det i själva verket handlar om är att inse att de egentliga orsakerna till sakernas till beror på tre grundläggande förhållanden; våra styr- och uppföljningssystem i offentlig sektor, sättet på vilket vi organiserar oss och sättet på vilket vi fördelar resurser och belönar insatser (ersättningssystemen).

¹⁸ I skrivandets stund, vintern 2014/15, ser det ut som att mellan 60 och 80 kommuner, regioner och landsting tagit beslut om att skapa sociala investeringsfonder

Med vårt synsätt skulle man kunna säga; att skapa ett socialt investeringskapital är bra, men det är inget mål i sig. Det förefaller alltså som om det finns två fundamentalt olika sätt att hantera detta i de kommuner som skapat sociala investeringsfonder. Det ena sättet är att se **det sociala investeringskapitalet som en sorts operativa medel** för att förverkliga eller genomföra ett antal olika punktinsatser av förebyggande eller preventiv natur. Med detta synsätt blir sociala investeringar i grund och botten inte något annat än vilka tillfälliga projektmedel som helst. Tillämpat på detta vis kommer den sociala investeringstrenden förmodligen att ganska snart gå över. Och allt återgår till det gamla vanliga.

Det andra, fundamentalt annorlunda sättet att se på dessa medel är att placera in dem i ett strategiskt sammanhang. Med detta synsätt blir **de sociala investeringarna närmast en sorts strategiskt förändringsutlösande katalysator** kring fenomen som fragmentering och kortsiktighet. Med detta synsätt blir de sociala investeringarna början på en process som kan utlösa strukturella förändringar av det slag vi diskuterat ovan.

Ser man sociala investeringar på detta senare vis så innebär de först och främst impulsen till **ett avgörande perspektivskifte** kring fenomen som prevention, tidiga insatser och rehabilitering. Skiftet från att se detta som kostnader till just begreppets motsats investeringar. Ett sådant perspektivskifte leder med nödvändighet till viktiga omprövningar kring våra **styr och uppföljningssystem** – ger de korrekt och adekvat information till våra beslutsfattare? Men också till omprövningar av **organisationsformer, resursfördelningssystem och ersättningssystem** – gynnar de långsiktighet och helhetssyn eller inte?

Men det går också att se att med detta strategiska perspektiv blir **uppföljning, utvärdering och organisatoriskt lärande** centrala inslag i arbetet. Då blir de **sociala investeringarna en sorts indikatorer på de systemfel** som leder till och skapar ineffektiv resursanvändning. De sociala investeringsinsatserna blir en sorts föregångare i metodutveckling samt resursfördelning, styrning och ledning utifrån begreppen långsiktighet och helhetssyn.

Men även detta strategiska spår kring sociala investeringar kan se ut på två helt skilda vis. Det ena sättet är att initiativ och förslag till objekt som ska bli till föremål för sociala investeringar tas ut i de berörda organisationerna och den strategiska ledningens roll blir att reagera på och ta ställning till om dessa förslag passar in i den strategiska målbilden – **en reaktiv modell**. Det andra sättet är att man kring de sociala investeringarna, precis som kring fysiska investeringar, har en sorts långsiktig planmässighet som gör att man agerar på ett **proaktivt och planmässigt vis**.

Det som då händer är att man skapar sig en möjlighet att anlägga samma långsiktighet i tänkandet på humankapitalet och det sociala kapitalet (d.v.s. människor och relationer) som det fysiska kapitalet. Man gör de olika kapitalslagen mer jämlika och jämbördiga i beslutsprocessen. Detta förutsätter att man i den berörda kommunen anlägger ett strategiskt planperspektiv på de sociala investeringarna. Ur vårt perspektiv är det tydligt att om sociala investeringar ska få något genomslag av mer permanent betydelse bör de genomföras med ett, vad vi här kallar, strategiskt syfte annars är risken att detta blir ännu en modevåg i offentlig styrning som om något år kommer att ebba ut och försvinna.

Sociala investeringar kan ses som en social innovation som med Schumpeters klassiska formulering bereder mark för kreativ destruktion. Tanken skulle kunna vara att de sociala investeringarna utgör en sorts lackmuspapper eller indikatorer som synliggör systembrister som gör att resursanvändningen blir ineffektiv i den offentliga sektorn. Utifrån ett logiskt perspektiv borde sociala investeringar inte vara nödvändiga om resursanvändning redan från början vore effektiv.

Detta ger då möjlighet att ta ställning till om sociala investeringar i huvudsak ska vara ett instrument för att lösa ett konkret problem kring en konkret målgrupp – barn med dyslexi som inte får stöd i skolan, nyanlända akademiker som inte kommer in på arbetsmarknaden. Med detta, operativa och

systemsmörjande perspektiv, blir de sociala investeringarna ett instrument för att hantera, lösa och i viss mån därmed dölja eller osynliga de systemfel som leder till en ineffektiv resursanvändning. Man använder det sociala investeringskapitalet för att lösa akuta och konkreta problem. Och när man löst det för en viss målgrupp eller årsklass, så kommer det strax därefter en ny, eftersom grundproblemen kvarstår

Den andra möjligheten är använda de sociala investeringarna som en katalysator för systemförändrande åtgärder. Om dyslexibarnet inte får adekvat stöd blir kanske inte lösningen enbart att hantera det med hjälp av ett socialt investeringskapital. Utan att dessutom använda detta kapital för att inleda en systemförändring (t.ex. av styrsystem, uppföljningssystem eller organisationsstruktur) för att förhindra att nya årskullar av barn hamnar i samma sits något år senare. Detta leder då med en viss automatik till den kreativa destruktion Schumpeter talar om – för att nya strukturer ska kunna födas måste gamla dö. En sorts organisatorisk reinkarnationsteori skulle man kunna säga.

Vår erfarenhet är att detta är ett avgörande vägval då man ska ta ställning till både hur man tillskapar socialt investeringskapital och i än högre grad till vad det ska användas. Detta är naturligtvis en fråga som går hand i hand med frågan om huruvida man fokuserar på att med hjälp av sociala investeringar skapa strategisk eller endast operativ effektivitet. Båda stegen utgör en förbättring i förhållande till idag. Men det strategiska systemförändrande synsättet är det som på allvar kan skapa ett perspektiv- och paradigmskifte.

7.2 Några andra konkreta idéer

Avsikten med denna rapport är inte att ge ett fullständigt recept på hur utanförskap skulle kunna undvikas eller att en gång för alla lösa frågan om hur långsiktighet och samordning kan vara bidrag för att reducera utanförskapet i samhället. Vi har ovan diskuterat hur man med sociala investeringar kan komma en bit på väg. Vi vill avrunda detta kapitel genom att peka på några konkreta idéer hur man lokalt, regionalt och nationellt kan komma vidare kring dessa frågor. Se våra tankar snarare som exempel på färdriktningar än färdiga lösningar.

7.2.1 Statens val mellan morot och piska – en kömiljard för sociala investeringar

Det pågår ständigt en dragkamp mellan kommun, landsting och stat kring hur fördelningen för olika samhällskostnader ska ske. Det pratas ofta om övervältringseffekter av ena eller andra slaget. Bristen på helhetssyn och långsiktighet gör att incitamenten av spela ”Svarte – Petter” kring olika kostnader är stor. Staten påstås övervältra kostnader för sjukdom och arbetslöshet genom förändrade regelsystem så att notan så småningom hamnar i kommunernas budgetar för ekonomiskt bistånd. Landsting påstås övervältra kostnader för psykisk ohälsa, missbruk eller äldre sjuka genom missbruk av begreppet medicinskt färdigbehandlade. Många gånger upplever kommunerna sig som huvudsaklig slutmottagare av dessa ”Svarte – Pettrar”. I själva verket är det så att kostnader för misslyckad prevention under barndomen och ungdomstiden senare i livet i huvudsak blir en statlig kostnad. När Patrik med en obehandlad ADHD i vuxenlivet inte kommer in på arbetsmarknaden, blir sjukskriven eller kanske blir kriminell är det staten och landstinget som får stå för notan. När Lisa inte lyckas knäcka läskoden i tredje klass och till följd av sin dyslexi i vuxenlivet blir arbetslös och deprimerad blir även här staten och landstinget mottagare av notan.

Mot denna bakgrund finns det ganska goda grunder för att hävda att kommunen i detta fall vältrar över kostnaderna för utebliven prevention på landsting och stat. Lite tillspetsat kan man säga att det är

frånvaron av prevention och ett socialt investeringsperspektiv i kommunen som leder till denna ”framtida” kostnadsövertäring.

När vi kommit så här långt infinner sig, i varje fall ur statens perspektiv, två olika alternativa handlingsvägar; **morotens** eller **piskans väg**. Morotens väg handlar om att på olika vis skapa incitament och stimulans för kommunerna att arbeta mer preventivt och med tidiga insatser. Ungefär som man har gjort med landstinget i form av den så kallade kömiljarden inom vårdområdet. Man skulle mycket väl, vilket vi föreslagit i andra sammanhang, kunna tänka sig att staten går in med **statliga sociala investeringsfonder** som ett instrument för att stimulera prevention syftandes till att ett framtida utanförskap kan undvikas. Det finns skäl som talar för att en sådan statlig social investeringsfond redan på ganska kort sikt skulle visa sig vara en betydligt bättre investering med högre avkastning än mer traditionella infrastruktur satsningar som till exempel bygget av en bana för höghastighetståg.

7.2.2 Statlig investeringsbank för sociala investeringar

Ett alternativt sätt för staten att agera om man inte anser att sociala investeringsfonder är rätt väg vore att skapa en sorts statlig investeringsbank för sociala investeringar. Idén är ganska enkel. Kommuner och landsting erbjuds att hos denna bank låna medel för tidiga och preventiva åtgärder t.ex. kring barn och unga. Man anger som kriterium att insatserna ska vara av långsiktig och samverkande natur och att de ska analyseras och utvärderas t.ex. genom socioekonomiska för- och efterkalkyler. Visar det sig att de objekt man investerar i ger en nettovinst för staten som (inom en viss väldefinierad tidsperiod) uppgår till minst den investeringskostnad man lånat pengar till avskrivs lånet. Båda parter blir vinnare i detta.

Man skapar härigenom ett incitament från statens sida att undvika framtida utanförskap och därmed framtida statliga kostnader. Denna typ av incitament har statens gjort tidigare t.ex. kring ädelreformen och psykiatrireformen så modeller finns. Här skulle man i stället kunna tänka sig att fokusera mot skolan och psykisk ohälsa bland barn och unga. Modellen påminner i vissa stycken om det som i andra sammanhang kallas Social Investment Bonds.

7.2.3 Ett samordningsförbund för barn och unga

Ett annat sätt att ta sig fram vore att skapa starka permanenta samverkanstrukturer t.ex. mellan kommun och landsting/region kring barn och unga. Fördelen med en sådan lösning är att man inte är beroende av att staten fattar stora och övergripande beslut. Rätten att fatta sådana beslut föreligger redan på kommunal och landstingskommunal nivå. En sådan är de samordningsförbund för vuxna i utanförskap som redan idag existerar och som skulle kunna vara en förebild för samordningsförbund för barn och unga.

Därför ligger det i logikens riktning att instifta en form av **samordningsförbund för barn och unga** med utgångspunkt i samma idéer. Självklara aktörer är naturligtvis kommun och landsting. Men även kriminalvård, polis, försäkringskassa och arbetsförmedling som alla är aktörer som får stå för notan då det förebyggande och tidigt intervenerande arbetet misslyckas.

Ett sådant samordningsförbund skulle kunna vara ett konkret uttryck för tanken att det är bättre att stämna i bäcken än i ån. Det skulle också kunna vara ett uttryck för att fånga de omfördelningseffekter som uppstår i det vi kallar marginaliseringens kedjebrevsekonomi. Förmodligen finns det få så lönsamma investeringar för kriminalvården som att bidra till att ADHD-barnen får rätt stöd i skolan för att inte som

vuxna framleva sitt liv som permanent kriminella. Det kanske också skulle vara en lönsam affär för försäkringskassan att investera i god elevhälsovård för att förhindra framtida förtidspensioneringar.

Det finns heller inget som hindrar att man tilldelar ett sådant samordningsförbund resurser i form av en budget och styrning i form av en styrelse bestående, antingen av förtroendevalda eller av tjänstemän, som gör att de högst aktivt får möjlighet att arbeta ytterst konkret med olika frågor, problem och målgrupper. Steg i denna riktning har man redan tagit på Gotland.

Det intressanta är inte bara att man har en samverkansstruktur för att arbeta kring barnfrågor ur ett helhetsperspektiv utan att dessutom är en verksamhet som har **en egen budget** – ett första steg mot ett samordningsförbund för barn och unga. Nu är det naturligtvis enklare att genomföra detta på Gotland där kommun och landsting sammanfaller organisatoriskt. Men rent principiellt skulle man kunna göra på precis samma sätt med stöd av ett bindande samverkansavtal i vilken del av Sverige som helst. Redan idag finns det samordningsförbund som ser detta behov och har börjat skapa lösningar för ungdomsgruppen. Ett exempel på detta är de ungdomsverksamheter (för målgruppen 16-24 år) som startats inom ramen för samordningsförbund Södertörn¹⁹.

Överhuvudtaget skulle den struktur i form av samordningsförbund som finns idag kunna användas mycket mera offensivt än i dag. Dels skulle man, som man börjat på några håll kunna använda denna struktur för yngre målgrupper, ner till 16 år. Då det gäller de ännu yngre kan man utgå från den lagstiftning som finns och sedan, vid behov, skapa en egen struktur enbart bestående av kommun och landsting. Det finns i grund och botten inga hinder alls för detta.

Dessutom är man i samordningsförbunden inte alls bundna till samma kortsiktighet då det gäller resurshantering vilket öppnar upp för en betydligt mera långtgående långsiktighet i styrning och uppföljning av verksamheten. Här har vi med andra ord en given plattform för de två begreppen helhetssyn och långsiktighet.

¹⁹ Se <http://www.samordningsforbundethaninge.se/web/page.aspx?refid=231>