

Utanförskap – ett växande problem som kräver systemsyn

Stort och ökande utanförskap – en process som startar tidigt

På senare år har allt mer uppmärksamhet riktats mot det utanförskap som drabbar många barn och unga på grund av olika kognitiva eller neuropsykiatriska problem (autism, adhd, add, asperger, mm) och psykiska eller sociala problem som leder till ohälsa. Enligt olika bedömningar kommer ca 10-13 procent i varje årskull att hamna i utanförskap. Detta är samtidigt ett ökande problem.

Frågorna har tagits upp i rapporter av bl. a Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015), Riksförbundet Attention och Trygg Hansa (2015) samt Utredningen om problematisk elevfrånvaro (2017). SKL har hållit flera seminarier om den så kallade Skottlandsmodellen (2016) som är en samordnad arbetsform mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård i syfte att fånga upp alla barn och unga som behöver särskilt stöd.

Sedan tidigare har inte minst Nilsson & Wadensjö tillsammans med Skandia belyst de samhällsekonomiska konsekvenserna av utanförskap.¹ Ett antal böcker om så kallade hemmasittare samt om barn och unga med asperber och autism har också publicerats. Även i pressen har frågorna uppmärksammats. Bl. a har Dagens nyheter tagit upp frågor kring stress och dess koppling till adhd och andra neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (2017).²

Vi genomförde hösten 2016 på uppdrag av Falu kommun intervjuer med anställda inom skolan, socialtjänsten samt landstingets primärvård, ungdomsmottagning och enheten för barn- och ungdomspsykiatri (BUP). I uppdraget ingick även att intervjua ett mindre antal berörda barn och deras föräldrar, samt att gå igenom styrande dokument (lagar, lokala samarbetsavtal, verksamhetsplaner mm). Vi gjorde även en begränsad genomgång av kunskapsläget.

Enligt ett antal studier är det ofta möjligt att i förväg se vilka barn det handlar om. Bl. a utåtagerande beteende hos små barn är en indikator. Resan mot utanförskap kan börja redan i förskolan vid 2-3 års ålder. Kritiska faser är sedan bl. a övergången från mellanstadiet till högstadiet samt när grundskolan slutar.

Barn som klarar sig dåligt i skolan löper större risk för psykosociala problem. Funktionsnedsättningar utgör en riskfaktor för frånvaro i skolan. Skolinspektionen har i anmälningsärenden rörande frånvaro uppmärksammat en överrepresentation av elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Add är en form av adhd. Add kännetecknas av bl. a koncentrationssvårigheter (glömska, svårt att slutföra uppgifter) och underaktivitet (svårt att ta tag i saker). Eftersom överaktivitet saknas tar add ofta längre tid att upptäcka. 3-6 procent av alla barn har adhd. Add är vanligare hos flickor än hos pojkar.

¹ Nilsson, I., Wadeskog, A., Hök, L. & Sanandaji, N: Utanförskapets pris. Studentlitteratur (2015)

² <http://www.dn.se/insidan/kopplingen-mellan-adhd-och-stress-missas-ofta/>

Nio av tio förskolebarn med autism har fortfarande stora svårigheter i skolåldern trots att de fått tidiga stödinsatser. De flesta föräldrar ansåg att deras barn inte fått tillräckligt stöd i skolan. Det handlar bl. a om att man kanske i lite för hög grad vill satsa på inkludering i skolan istället för på specialskolor och specialklasser. Barn med autism behöver ofta stöd under lång tid, i många fall under hela skolgången.

En studie visar att drygt 10 procent av gymnasieelever hade en kognitiv inlärningssvårighet i skolan som gjorde att man tenderade att misslyckas.

Kriminalvården har i en studie visat att nära två tredjedelar av en grupp unga kriminella män uppfyllde kriterierna för adhd under barndomen. Förekomsten av adhd är 10 gånger högre bland gruppen jämfört med befolkningen som helhet. Obehandlad adhd kan förklara ökad risk för brottslighet.

Hos barn som traumatiseras till följd av att de växer upp i familjer med problem (missbruk, misshandel mm) eller blir sexuellt utnyttjade påverkas hjärnans utveckling och de bär också med sig traumat vilket påverkar deras livskvalitet även i vuxen ålder.

Mycket stora samhällsekonomiska konsekvenser

Nilsson & Wadeskog har i många år studerat de samhällsekonomiska konsekvenserna av att inte satsa på förebyggande arbete när det gäller barn med särskilda behov. En människa som fastnar i utanförskap från 20 års ålder till pensionen, kostar samhället mellan 10–15 miljoner kronor. Det är summan av alla välfärdskostnader (sjukvård, rehabilitering, omvårdnad, insatser från rättsväsendet, vårdinsatser med mera) plus produktionsförlusten under hela deras vuxna liv. Per årskull blir det en kostnad på 210 miljarder. Utanförskapets pris för fem årskullar är lika högt som hela Sveriges statsskuld.³

Skandia har utarbetat modeller för att beräkna utanförskapets pris.⁴ För en kommun med 55 000 – 60 000 invånare kan kostnaden för utanförskapet uppskattas till över en miljard kronor per årskull förutom produktionsförluster på 530 miljoner kronor. Produktionsförluster uppstår därför att personerna (och deras föräldrar) inte arbetar och därmed inte bidrar till folkhushållet genom att betala skatt i normal omfattning. Dessutom tillkommer 162 miljoner i försörjningskostnader (exempelvis kommunalt försörjningsstöd). Totalt närmar sig kostnaden då 2 miljarder per årskull i en mellanstor kommun. Större delen av kostnaden hamnar på kommunen och landstinget, men kostnader uppstår även för staten. Dessa kostnader genereras för varje årskull barn så länge vi inte lär oss att hantera utanförskapet på ett bättre sätt.

I de studier Nilsson & Wadeskog har gjort kring tidiga insatser för barn och unga så har, i de lyckade satsningar som gjorts, kostnaderna hamnat på skolan och barn- och ungdomspsykiatri. För skolan handlar det ofta om budgetmässiga underskott medan en stor del av vinsten tillfaller staten. Deras slutsats är att de som tar kostnaderna får begränsad utdelning, medan de som får vinsterna kan avstå från att satsa. Detta är troligen anledningen till att vi inte agerar utifrån den kunskap som projekt efter projekt kommer fram till, nämligen att tidiga insatser är lönsamma.

³ <http://vikanmittsverige.se/fakta-om-utanforskap/>

⁴ Uppgifterna hämtade ur Nilsson, I., Wadeskog, A., Hök, L. & Sanandaji, N: Utanförskapets pris. Studentlitteratur (2015)

En slutsats av detta är att fragmenteringen i offentlig sektor, ekonomistyrningens fokus på stuprör samt ”kostnader här och nu” bidrar till suboptimeringar och till att öka de totala samhällskostnaderna. Detta är dock bara ena sidan av myntet. Än värre är att den nuvarande styrningen många gånger bidrar till att förstärka och permanenta ett utanförskap som skulle kunna ha åtgärdats med rätt insatser på ett tidigt stadium.

Insatser och åtgärder ska utgå från barnens behov

Enligt **skollagen** ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov i utbildningen. Barn och elever ska ges stöd och stimulans, så att de utvecklas så långt som möjligt. Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Om det finns behov av ytterligare utredningar och eventuellt stöd utöver vad som skolan kan erbjuda kan skolan remittera eleven till Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) eller barn- och ungdomshabiliteringen (BUH) inom landstinget.

Enligt **socialtjänstlagen** och **LSS** ska, vid åtgärder som rör barn, barnets bästa särskilt beaktas. Socialnämnden ska verka för att barn växer upp under trygga och goda förhållanden och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling, i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver.

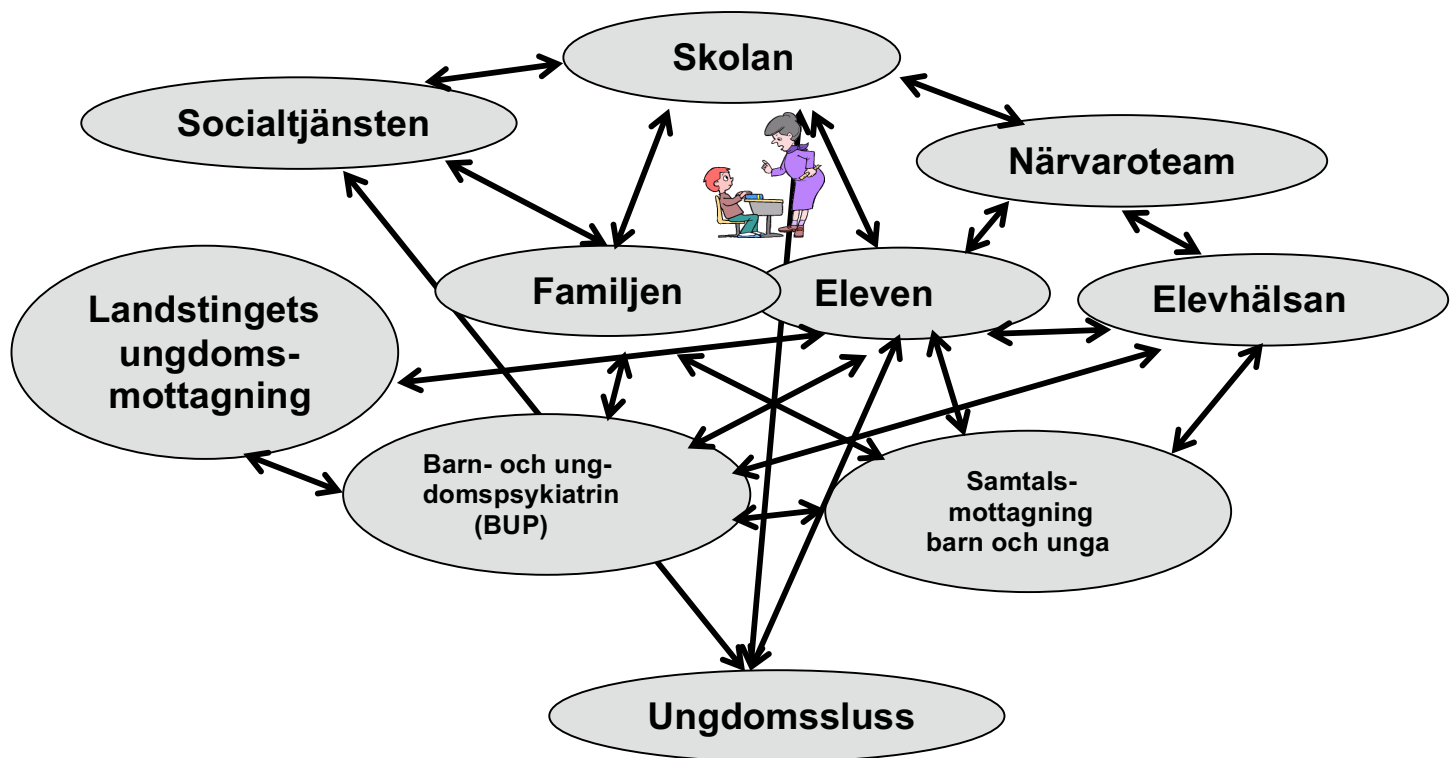
Landstinget ska erbjuda habilitering och rehabilitering samt hjälpmedel för personer med behov av detta. Enligt **hälso- och sjukvårdslagen** ska vården särskilt beakta barns behov av stöd mm om barnets förälder eller annan vuxen som barnet bor tillsammans med har psykiska eller fysiska störningar eller problem eller är missbrukare. När den enskilde har behov av insatser både från kommun och hälso- och sjukvården ska enligt socialtjänstlagen kommunen tillsammans med landstinget upprätta en samordnad individuell plan (SIP).

När man studerar hur samhället hanterar barn och unga med särskilda behov slås man av att det är många olika aktörer inblandade såväl inom skolan, som inom vården och socialtjänsten. Det ofta blir omfattande processer med flera aktörer och behov av samordning. Detta bidrar till att helhetsperspektivet saknas för det enskilda barnet. Ingen har den samlade bilden av barnets resa genom de offentliga aktörernas system. De som har mest behov av kontinuitet är också de barn som får träffa flest personer. Det råder samtidigt på många håll resursbrist vilket är en av flera orsaker till att det är väntetider hos många av aktörerna.

När det handlar om elever som blir så kallade hemmasittare så krävs ofta ett samspel mellan olika aktörer för att lyckas med uppgiften. Dagens process präglas av att det är svårt att fånga signaler om hjälp från de elever som försöker dölja sina problem eller som inte visar några tecken på svaga skolresultat. När väl problemen blivit synliga i skolan har de vuxit sig stora och kräver därför stora insatser för att eleverna ska komma i balans igen och få en skolgång som fungerar. Insatserna kommer alltså för sent och blir då reaktiva istället för förebyggande.

När barnet/vårdnadshavare signalerar om hjälp gör aktören en bedömning av elevens problem och om aktören kan/ska hjälpa till. När en aktör tar sig an en elev erbjuds hjälp/stöd inom ramen för aktörens ansvarsområde. Om aktören bedömer att en annan organisation är bättre lämpad att ta hand om eleven så hänvisas eleven vidare till en annan aktör. Vårdnadshavarna får då driva processen framåt och söka hjälp hos denne aktör. Det innebär i allmänhet väntetider.

Det är inte ovanligt att en familj söker hjälp från flera aktörer samtidigt eftersom situationen är svår att hantera. Insatserna från respektive aktör samordnas inte på så sätt att man jobbar tillsammans runt eleverna utifrån elevens samlade behov utan var och en arbetar för sig utifrån sina metoder.



Systemet runt så kallade hemmasittare

Systemsyn på barn och unga med särskilda behov

Betraktar vi det system som hanterar barn och unga med särskilda behov så omfattar det flera aktörer där var och en styrs av en uppsättning lagar och regler, mål- och uppföljningssystem samt har olika IT-stöd, organisationskulturer och resurser. Systemet blir därmed komplext.

Ett sätt att uttrycka detta är att i dagens fragmenterade förvaltning har varje aktör barnet i fokus när väl barnet hamnat inom det egna ansvarsområdet. Ur ett systemperspektiv blir perspektivet istället "barnets fokus", dvs. att alla utgår från

barnets perspektiv, förstår vad som är viktigt för barnet och tar ansvar för stöd när det behövs vare sig det formellt sett ligger inom det egna ansvarsområdet eller inte.

Hur ett system fungerar, i det här fallet, hur väl systemets som helhet förmår ge ett ändamålsenligt stöd till barn och unga med särskilda behov, beror på systemets design. Med design avses i det här sammanhanget hur processer/arbetssätt, regelverk, lednings- och styrsystem, IT-stöd, mm. är utformade och samverkar i en helhet samt vilka resurser och vilken kompetens systemet har.

I systemsammanhang talar man om ett systems ”de facto-syfte”. När det gäller det system som hanterar barn och unga med särskilda behov, där många aktörer är inblandade, var och en med sitt uppdrag, så blir det lätt så att de-facto-syftet är att hantera ansvar (och kopplat till detta också resurser) snarare än att ge stöd till barn och unga utifrån deras behov och förutsättningar. Det kan finnas många orsaker till detta, men en sannolik orsak är bristande resurser i delar av systemet. Andra orsaker kan ligga i bl. a ledarskap och kultur (t ex olika syn på uppdrag och yrkesroller) samt den fragmenterade organisationen som motverkar ett effektivt agerande.

Det finns därutöver målkonflikter som sannolikt inte talas så mycket om. Det är i dag starkt tryck på att förbättra resultaten i skolan med mycket fokus på kärnämnen som matematik, resultat på de nationella proven samt på Pisa-mätningarna. Denna fokus riskerar inte bara att öka pressen på utsatta elever och bidra till en ökning av antalet elever med stressrelaterade tillstånd, den kan också påverka prioriteringar och resursfördelning både på politisk nivå och ute i de enskilda skolorna.

En annan aspekt på detta, som kommit upp i aktuell forskning, är frågan om inkludering. Att utgå från barnens perspektiv innebär att det är respektive barns uppfattning om hur t ex verksamheten i skolan bör vara utformad för att barnet ska känna sig inkluderat. Det är inte välmenande politiker och tjänstemäns uppfattningar, inte heller budgetprinciper och ekonomiska överväganden som ska vara styrande.

Något som förefaller känneteckna den ovan angivna Skottlandsmodellen är just att man utgår från barnens perspektiv. Den fråga som Skottlandsmodellen försöker besvara är ”hur ska vi stödja det här barnet?” inte ”vad är vårt ansvar i det här?”

Många medarbetare, i såväl kommunen som i landstinget, känner säkert ett stort engagemang, men de arbetar i ett system som vi uppfattar som dysfunktionellt utifrån intentionerna i gällande lagstiftning och hela systemets egentliga syfte. Resultatet för berörda barn och unga blir inte tillfredsställande samtidigt som det genereras betydande onödiga kostnader genom att olika aktörer försöker ”skydda” och optimera den egna verksamheten. Detta blir en följd av systemets design.

Många av de problem och frågor som behöver diskuteras måste lyftas till politisk nivå då de på olika sätt berör systemets design i stort. Det finns i dag en ”rundgång” som driver kostnader, tar knappa personella resurser i anspråk och är dysfunktionell lur de berörda barnens perspektiv. Det är samtidigt i princip samma skattebetalare som får finansiera denna rundgång, där systemets design medför att de som åtgärderna vänder sig till inte får det stöd som de behöver få för att lyckas i skolan och ute i samhället.