

Om tillfälliga åtgärder och uthålliga problem

När problemen och samhällsutmaningarna är stora och omfattande har vi människor en tendens att leta efter enkla och små åtgärder. Det kan i och för sig vara bra, men inte om detta helt ersätter det systemiska tänkandet och sökandet efter sätt att förändra systemet. Vår strävan efter att kunna visa och bevisa att alla pengar gör nytta leder lätt till kortsiktiga projekt med enkla mätbara resultat. Som en konsekvens börjar vi fokusera på symptom och våra egna intressen. Vi behöver göra det motsatta. Vi behöver fokusera på systemets syfte och långsiktiga effekter. Även om de är svåra att mäta.

Snuttifiering och kortsiktighet är ett välkänt problem

För en tid sedan deltog jag i en workshop som handlade om hållbar och inkluderande tillväxt. Det fanns en stor samstämmighet bland deltagarna att den stora mängden korta och separata projekt egentligen var det stora problemet.

Varje enskilt projekt kan bygga på goda idéer och avsikter och även göra lite nytta i någon avgränsad del. Men projekt som omfattar en avgränsad fråga som ska hanteras på ett, eller i bästa fall två, år lyckas sällan åstadkomma bestående förändringar av själva systemet.

Erfarenheten från de flesta som drivit olika typer av samhällsförändrande projekt är att projektet är slut lagom när man börjar förstå uppgiften och precis börjar göra rätt saker. Lärandet som uppstått i projektet har också en tendens att lösas upp i tomma intet eftersom deltagarna sprids för vinden och ingen längre är intresserad av ett projekt som är avslutat.

Trots denna samstämmighet på workshopen var det väldigt få som ville aktivt arbeta för att förändra befintliga arbetssätt. ”Vi är beroende av dessa projektmedel” eller ”Vi gör sådant vi får pengar för” var vanliga kommentarer. Det alternativ man såg till att få pengar för nästan meningslösa projekt var att inte få några pengar alls och därmed inte kunna göra några insatser överhuvudtaget. Vilket förstås är ännu sämre. Konsekvensen är att aktörerna inom systemet har incitament att upprätthålla något som de vet är dysfunktionellt.

Som vanligt kan man inte lägga skulden på människorna i systemet. De gör vad de kan givet sina förutsättningar och de begränsningar de upplever. Det handlar inte om människoproblem utan om systemproblem.

Goda avsikter har skapat insatsfabriker

ESF-rådet, länsstyrelserna, Tillväxtverket och Vinnova är exempel på myndigheter som delar ut pengar till välmående och nyttoskapande projekt.

Det är ett enkelt sätt för politiker och samhället att fördela pengar på utan att någon behöver förstå problemen eller ha en helhetssyn. Tanken är enkel. Låt aktörer med goda idéer söka pengar och låt

en annan aktör granska och bedöma ansökningarna utifrån givna kriterier. Och framför allt se till att följa upp hur pengarna har använts.

Syftet är förstås att pengarna ska användas väl. Alla vill väl och alla vill att pengarna ska användas där de gör mest nytta.

Men grundproblemet är att detta sker utifrån ett reduktionistiskt tänkande. Det bygger på en idé att om varje liten del optimeras så kommer helheten automatiskt att bli bra. Men det är ett antagande som helt enkelt inte är sant. Komplexa system fungerar inte så.

Många miljarder kronor delas upp i små pottar som ska användas för en begränsad fråga under en begränsad tid. Fördelen är förstås att det gör pengatilldelningen hanterbar. Men den stora nackdelen är att man inte har någon aning om vilken eventuell nytta som uppstår i systemet som helhet. De olika projekten kanske motverkar varandra eller också avslutas de innan de haft reella möjligheter att göra någon skillnad.

Fokus flyttas från att uppnå effekter i systemet till att fördela pengar och driva projekt. Många vill ha del av pengarna och anpassar ansökningar, uppföljning och innehåll efter vad som är nödvändigt för att få finansiering. Många aktörer har heltidsanställda som arbetar med att söka och hantera projekt.

Dessa förutsättningar gör att de facto-syftet blir att driva projekt och att få finansiering. Insatser av olika slag produceras utifrån vilka pengar som finns att söka. Syftet med verksamheten, att göra nytta för invånare och företag, hamnar då lätt i bakgrunden.

När svårlösta problem snuttifieras

Ett exempel på vad man för närvarande kan söka pengar för är ESF-rådets utlysning om att göra förstudier inom området "samverkan kring tvärssektoriella samhällsutmaningar" avseende kompetensförsörjning och livslångt lärande samt social hållbarhet. Insatsen ligger inom området "Öka möjligheten till ett inkluderande och hållbart arbetsliv för alla", vilket förstås är lovt.

Projekten ska utgå från att samverkan är lösningen och ta fram en plan för "utvecklad strategisk samverkan" eller en plan för ett genomförandeprojekt. Projekttiden är ett år.

Resultatet av arbetet ska vara en plan och en slutrapport. Hur det påverkar någons arbetsliv är inte lätt att förstå.

Ett skäl till att projekten ser ut som de gör är de urvalskriterier som gäller för den här typen av projekt. ESF-rådet bedömer bland annat om "Projektidén bygger på en tydlig och relevant problemanalys som leder fram till ett tydligt definierat problem" samt om projektmålen är uppföljningsbara.¹

Sättet att dela upp och styra leder i praktiken bort från syften som "livslångt lärande". Många samhällsutmaningar handlar inte om tydligt definierade problem och är inte enkelt uppföljningsbara. Det är svårt att veta om man har bidragit till någons livslånga lärande, men det är enkelt att mäta om en plan tagits fram eller inte.

Ett annat exempel på vad man kan söka pengar för är Tillväxtverkets utlysning om att "bli bättre på att samarbeta lokalt" för att fler ska kunna få en bättre kommunal service. Även här ses alltså

¹ Exempel och information hämtat från Svenska ESF-rådets webbplats 2023-05-15.

samverkan som en metod och som en lösning. I detta fall kan kommuner få stöd för att ”utveckla interna arbetssätt och rutiner”. Dessa projekt kan pågå i två år.²

Det är förstås svårt att veta om servicen har blivit bättre och vad det i så fall beror på. Det är mycket enklare att följa upp att rutiner tagits fram och att möten hållits.

Båda dessa exempel handlar om samverkan som en lösning, men det skulle också kunna handla om andra lösningar. Projekt och insatser blir enklare att hantera om det finns en lösning eller metod som ska utforskas eller utvecklas. Då kan resultatet mätas. Det är lätt att konstatera att planer, rutiner, modeller och metoder har tagits fram.

När projekten är korta och kraftigt avgränsade är det sådant som blir möjligt att göra. Att på riktigt arbeta med kompetensförsörjning eller kommunal service är mycket svårare än så och kräver att man utgår från behoven hos dem man är till för. Det kräver en förståelse av det komplexa system man verkar i. Önskvärda samhällseffekter kan också vara svåra att mäta och effekter kan uppstå med stor tidsfördröjning. Små avgränsade projekt är då inte lämpligt.

Stora samhällsutmaningar är svåra – och stora

En invändning mot resonemangen ovan kan möjligen vara att ingen aktör kan hantera en stor samhällsutmaning och att problemen måste delas upp för att vara hanterbara. Frågorna blir orimligt stora annars.

Ja, något angreppssätt måste man välja. Men komplexa frågor kan inte hanteras med ett reduktionistiskt förhållningssätt. Det som krävs är det motsatta, mer holism. Ett holistiskt synsätt betyder inte att en aktör behöver se och förstå alla problem samtidigt och se och förstå hela systemet samtidigt. Men det betyder att man behöver utgå från en helhetssyn. Det är viktigt att zooma ut.

Arbetsmarknadsområdet kan användas som exempel. Enligt regeringen är målet för arbetsmarknadspolitiken en väl fungerande arbetsmarknad.³ Vad detta innebär går det förstås att ha många olika uppfattningar om. Men givet att man zoomar ut och försöker se aktörerna eller perspektiven i systemet så blir det tydligt att åtminstone följande tre perspektiv är viktiga:

- **Samhällets** behov av bland annat hållbar tillväxt och effektiv resursallokering
- **Arbetsgivarens** behov av bland annat kompetent arbetskraft
- **Individens** behov av bland annat försörjning, självständighet och självförverkligande

För att en väl fungerande arbetsmarknad ska uppstå behöver alla perspektiv eller behov tillgodoses samtidigt.

Om till exempel samhället stödjer kompetensutveckling som individen är intresserad av och som arbetsgivare ser nytta med kommer både arbetsgivare och arbetstagare anstränga sig för att hitta varandra. När individen är motiverad kommer individen lättare att lära sig nya saker och också kanske vara mer intresserad av att flytta om det behövs. En konsekvens blir då att samhället troligen inte behöver stötta lika mycket.

² Exempel och information hämtat från Tillväxtverkets webbplats 2023-05-15.

³ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/arbetsmarknad/mal-for-arbetsmarknad/>

Omvänt går det att hävda att om man försöker tvinga individer, eller arbetsgivare, att göra sådant de egentligen inte vill så finns ingen motivation att lära eller att hitta varandra. Systemet blir dysfunktionellt.

Detta är förstås en grovt förenklad beskrivning. Men en systemförståelse behöver börja på en övergripande nivå för att man sedan ska kunna zooma in och studera detaljer. Då blir det lättare att hitta åtgärder som passar in i den övergripande bilden.

Utan en tydlig koppling till det övergripande syftet och utan en förståelse av det större systemet är det stor risk att styrningen och insatserna blir kontraproduktiva. Det går till exempel att läsa i Arbetsförmedlingens verksamhetsplan för 2023 att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 6 700 i genomsnitt per månad. Ett annat mål är att genomsnittligt antal sökta arbeten per månad för arbetssökanden som riskerar att bli långtidsarbetslösa ska öka.⁴

Inget av dessa mål har någon koppling till en väl fungerande arbetsmarknad eller om att hjälpa individer och arbetsgivare. Att fler deltar i arbetsmarknadsutbildningar är inte självklart bättre. Det beror på individens behov och arbetsgivarnas behov. Med en väl fungerande arbetsmarknad, där både arbetsgivare och individer tar ansvar för kompetensutvecklingen, borde behovet av arbetsmarknadsutbildningar minska. Med liknande typ av resonemang går det att hävda att fler sökta jobb leder till att arbetsmarknaden fungerar sämre. När fler jobb söks ökar också antalet avslag vilket försämrar matchningen. Det centrala borde vara att hitta rätt jobb, det som individen passar för och där arbetsgivaren ser sökanden som intressant.

En väl fungerande arbetsmarknad handlar inte om att öka antalet prestationer i form av åtgärder och insatser. Ambitionen bör vara att göra mindre, men mer fungerande. Det kräver i sin tur en ökad förståelse av de olika behoven. Insatser kan inte standardiseras utifrån en idé om att de endast ska vara billiga att producera. Då blir det dyrt och dåligt. Insatser behöver anpassas och bedömas utifrån vilken nytta de gör, och givet detta behöver de sedan också hanteras kostnadseffektivt.

Uthålliga problem kräver uthålliga åtgärder

Att dela upp problemen i allt mindre bitar och sedan försöka hitta allt fler och mindre åtgärder kan inte fungera för komplexa system. När fel åtgärder vidtas blir detta störningar i systemet och som en konsekvens kommer systemet att fungera sämre.

Komplexa system kännetecknas av att allt hänger ihop med allt. Det blir då helt nödvändigt att zooma ut och att försöka se det större systemet. Det går inte att kartlägga alla detaljer eller att förstå alla orsakssamband, men det går att se trender och mönster. Det går att förstå mer av systemet.

Givet denna förståelse går det också att hitta olika åtgärder. Avgörande för att välja rätt åtgärder är en förståelse av systemets syfte. När olika aktörer i systemet börjar arbeta mot samma syfte uppstår en nästan magisk kraft som leder till att systemet börjar självorganisera sig mot detta syfte.

Men problem rörande till exempel en väl fungerande arbetsmarknad och livslångt lärande kommer inte att försvinna. De kommer att ändra karaktär över tid. Åtgärder behöver därför också vara långsiktiga och flexibla.

Att driva mängder med kortsiktiga insatser för till exempel arbetslösa leder lätt till att syftet blir att fylla insatserna med deltagare för att säkra finansieringen. Detta oavsett om deltagarna har någon

⁴ <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/styrning-och-resultat>

nytta av insatsen eller ej. När projektet är slut flyttas deltagaren till en annan insats. Detta gör att en insatsverksamhet kan hållas igång, men det leder inte nödvändigtvis till att individen får det jobb den vill ha eller att arbetsgivarna får den kompetens de behöver. För att lyckas med det krävs kanske åtgärder som det inte går att söka projektpengar för. Det är i dessa vägval som det verkliga syftet med verksamheten avslöjas.

För varje komplext problem finns en lösning som är enkel, elegant och felaktig.

H. L. Mencken