

ATT HANTERA DE SVÅRLÖSTA SAMHÄLLS- FRÅGORNA

En tankeskrift från Tryggare och Mänskligare Göteborg
författad av Thomas Jordan & Pia Andersson, Göteborgs universitet

Författare: Thomas Jordan & Pia Andersson
Grafisk form: Sara Lund, Reform
Tryck: Elanders 2010
ISBN: 978-91-976531-7-6
© Författarna samt Tryggare och Mänskligare Göteborg
Distribution: www.goteborg.se/tryggaremanskligare



**Göteborgs
Stad**

Tryggare
Mänskligare
Göteborg

INNEHÅLL

Förord	5
1. Från slarviga till genomtänkta sätt att hantera svårlösta samhällsfrågor	7
2. Svårlösta samhällsfrågor »Wicked issues«	9
1. Frågorna är komplexa	9
2. Behandlingsresistens	10
3. Omöjliga att lösa slutgiltigt	10
4. Djupgående meningsskiljaktigheter	11
5. Skarpt läge	11
6. Svåra att hantera genom avgränsade uppdrag	11
Kapacitet att hantera svårlösta frågor	11
3. Varför är vi inte bättre på att hantera svårlösta samhällsfrågor?	13
Det slarviga tänkandets anatomi	15
Kategorinivån	15
Sambandnivån	17
Systemnivån	17
Perspektivnivån	18
Monokelsyndromet	20
4. Vad vi behöver bli bättre på	21
Personliga kompetenser	23
Metoder/arbetssätt	24
Klimat/kultur	24
Organisation	24
Litteratur	27

FÖRORD

Trygghet, säkerhet och brottsförebyggande är teman som engagerar de flesta – både privat och i våra yrkesliv. I engagemanget finns en styrka och en stor potential för en positiv förändring. Samtidigt är det så att få frågor är så komplexa och svåra att hantera. Här finns fallgropar. Ett gott uppsåt kan, om det sätts i verket på ett ensidigt sätt, bli kontraproduktivt och slå tillbaka på just de värden man ville värna. Det som inledningsvis föreföll enkelt visade sig i efterhand dölja flera frågeställningar och problemområden. För att verkligen förstå och därmed göra kloka insatser som håller över tid, behövs det många och olika perspektiv. Skydds- nätet är ett intresserat lyssnande och att låta många olika röster komma fram. Att våga samtala om dilemma och motstridiga mål. Att hela tiden utgå från att det handlar om demokratiarbete.

Tryggare och Mänskligare Göteborg, stadens cen-

trala brottsförebyggande råd, har ända från starten 2001 och fram till idag arbetat för att öka samverkan – inte minst i oväntade konstellationer – och satt ljuset på både det som fallit emellan stolar och organisationer och det som varit verksamt. Efter några års arbete mötte vi forskare på universitetet, Institutionen för arbetsvetenskap i Göteborg, som med samma grundsyn ägnade sig åt studier av mekanismer i de svårlösta samhällsfrågorna och metoder för att hantera dem. Ett fruktbart samarbete startade.

Vi är stolta över att kunna presentera denna tanke- skrift som sammanfattar viktiga lärdomar av våra ansträngningar. Den är författad av docent Thomas Jordan och doktorand och biträdande forskare Pia Andersson. De svårlösta samhällsfrågorna spänner över stora fält och vi tror att många kommer att känna igen sig och bli stärkta i sitt fortsatta arbete!

*För kansligruppen
Tryggare och Mänskligare Göteborg
augusti 2010*

*Borghild Håkansson
Ylva Mühlenbock*

Kriminalitet/Våld/Övergrep

Misshandel i nära relationer
Mobbning
Gatuvåld/Ungdomsrån
Fotbollshuliganism
Våldtäkter/Incest/Sexuella övergrepp
Trafficking/Prostitution/Barnpornografi
Kriminella nätverk
Korruption/Otillåten påverkan
Hatbrott mot minoritetsgrupper
Hot och våld i arbetslivet
Klotter/Graffiti
Vandalisering/Anlagda bränder
Våldsamma demonstrationer
Utpressning av restaurangägare
Svartarbete

Trygghet

Pensionärers rädsla att gå ut
Unga kvinnors rädsla att bli våldtagna
Nedgångna miljöer
Oprofessionellt bemötande vid myndighetskontakter

Miljö

Privatbilismens koldioxidutsläpp
Buller
Energikonsumtion
Nedskräpning

Hälsa

Drogmissbruk bland ungdomar
Självskadande beteende hos unga kvinnor
Utbrändhet/Utmattningsdepressioner
Ensamhet
Barn med bokstavsdiagnoser
Barnfetma
Trafikolyckor p.g.a. vårdslös körning
Sexuellt överförda sjukdomar

Sociala missförhållanden /Samhälleliga orättvisor

Långtidsarbetslöshet
Trångboddhet
Nedgångna bostadsområden och segregation
Mansdominans bland makthavare
Etnisk diskriminering på arbetsmarknaden
Hemlöshet

Figur 1 Exempel på svårlösta samhällsfrågor

1

FRÅN SLARVIGA TILL GENOMTÄNKTA SÄTT ATT HANTERA SVÅRLÖSTA SAMHÄLLSFRÅGOR

Vi har i Sverige lagt ner mycket kraft, tid och andra resurser på att bygga upp ett samhälle som i rimlig grad säkerställer att medborgarna kan leva värdiga liv. Men även om vi i internationell jämförelse har kommit långt så ställs vi hela tiden inför nya påfrestningar och utmaningar. En del samhällsfrågor är mycket angelägna, i synnerhet när människor far illa eller när det finns samhällsproblem som hotar att underminera demokratin, den personliga säkerheten och ett fredligt samhälle.

I denna skrift vill vi rikta uppmärksamheten mot

de svårlösta samhällsfrågorna och hur vi kan bli bättre på att hantera dem. Vi tänker då främst på samhällsfrågor som är svårlösta därför att de är komplexa och rör många människors beteenden och attityder. I figur 1 på sidan 6 räknar vi upp exempel på sådana frågor under fem rubriker. Eftersom vi i första hand riktar denna skrift till politiker, tjänstemän och allmänt samhällsengagerade på lokal och regional nivå så är exemplen valda ur den verklighet vi möter i våra närmiljöer. Det vore inte svårt att fylla på listan med andra samhällsfrågor på nationell och global nivå.

Svårlösta frågor är i allmänhet svårlösta för att det inte finns några enkla lösningar. Ändå föreslås och genomförs enkla »lösningar« många gånger, vilket vanligen inte leder till påtagliga och hållbara förbättringar. De svårlösta frågorna bjuder motstånd. De ligger kvar och skaver: människor far illa och ibland ser det ut att rosta ordentligt i samhällsbyggets sammanhållande stålbalkar.

Vi menar att det är nödvändigt att ta ett steg tillbaka och se över hur vi tar oss an de komplexa samhällsfrågorna. Vi tror att samhället (det vill säga såväl förvaltningar och myndigheter som det civila samhället i alla dess beståndsdelar) kan bli betydligt bättre på att hantera de komplexa frågorna på genomtänkta, långsiktiga och effektiva sätt.

Vad är det som gör de komplexa samhällsfrågorna svårlösta? Varför är vi inte bättre på att hantera dem?

Vad är det vi behöver bli bättre på för att våra strategier ska bli mer effektiva? Och vad behöver vi faktiskt göra?

I nästa avsnitt beskriver vi de egenskaper som svårlösta samhällsproblem ofta har. Vi tror att det är viktigt att ha en god förståelse av de komplexa frågornas natur om man ska kunna hantera dem på verkningsfulla sätt. Avsnitt 3 tar upp några specifika anledningar till att vi inte alltid är så särskilt skickliga i hanteringen av de svårlösta samhällsfrågorna, bland annat »det slarviga tänkandet« och den så kallade stuprörproblematiken. Vi har beskrivit dessa mönster på ett schematiskt och rätt tillspetsat sätt, i syfte att tydliggöra tendenser som i verkliga livet kanske inte är så renodlade. I avsnitt 4 pekar vi ut vad vi tror att vi behöver bli bättre på samt diskuterar områden för konkreta utvecklingsinsatser.

2

SVÅRLÖSTA SAMHÄLLSFRÅGOR »WICKED ISSUES«

De två amerikanska forskarna Rittel och Webber gjorde i början av 1970-talet ett försök att beskriva de egenskaper som svårlösta samhällsfrågor ofta har.¹ De kallade dessa frågor »wicked problems«, i kontrast till mer lätthanterliga »tame problems«, Engelskans »wicked«

betyder ju i grunden »elak« eller »ond« men syftar här främst på problem som är svåra att hantera, som bjuder motstånd. Vi kallar dem helt enkelt »svårlösta samhällsfrågor«, som vi nedan beskriver i sex punkter.

1. Frågorna är komplexa

De svårlösta samhällsfrågorna är komplexa: det finns många olika typer av förutsättningar och orsakssammanhang (sociala, ekonomiska, politiska, psykologiska, kulturella, tekniska, etc.) som spelar en viktig roll. Dessutom är dessa förutsättningar och samband i sin tur inbördes beroende av varandra på komplexa sätt.

¹ Rittel, H and Webber, M. (1973) »Dilemmas in a general theory of planning«, Policy Sciences vol 4, s. 155-169. Tillgänglig på http://www.uctc.net/mwebberRittel+Webber+Dilemmas+General_Theory_of_Planning.pdf (hämtad 17.10.2009). Artikeln citeras i Chapman, J., Edwards, C. & Hampson, S. (2009) *Connecting the Dots*, Demos, som vidareutvecklat karakteriseringen av »wicked issues« på ett insiktsfullt sätt. En liten detalj är att man föredrar att tala om »wicked issues« snarare än »wicked problems«.

Svårlösta samhällsfrågor

1. Är komplexa
2. Är behandlingsresistenta
3. Kan inte lösas en gång för alla
4. Väcker djupa meningsskiljaktigheter
5. Är alltid skarpt läge
6. Kan inte delas upp i småbitar

Figur 2 Svårlösta samhällsfrågors egenskaper

De svårlösta samhällsfrågorna går inte att avgränsa, de förgrenar sig i olika riktningar och hänger intimt ihop med andra komplexa frågor. Eftersom uppkomsten av problemen bland annat har att göra med ekonomiska, sociala och politiska samhällsförhållanden, så kan inte radikala förbättringar uppnås utan att det görs förändringar i dessa förhållanden. Svårlösta samhällsproblem kräver adaptiva snarare än tekniska åtgärder.²

2. Behandlingsresistenta

De är behandlingsresistenta: det har gjorts många

2 »Adaptiva« åtgärder är sådana som innebär förändringar i själva systemets sätt att fungera, till skillnad från isolerade åtgärder avsedda att »fixa« ett konkret problem.

försök att komma till rätta med problemen, men resultaten har varit magra. Det finns ofta bland berörda ansvariga en viss uppgivenhet och skepsis inför möjligheterna att uppnå påtagliga förbättringar. En del aktörer tror inte att det är meningsfullt att avsätta resurser för att försöka gå till botten med problemen, man får nöja sig med att ta hand om symptomen.

3. Omöjliga att lösa slutgiltigt

De har egenskapen att de inte kan lösas en gång för alla: problematiken kommer i någon utsträckning att finnas kvar hur vi än gör. Det är därför svårt att komma överens om vilka kriterier som ska användas för att avgöra om åtgärder och strategier är lyckade eller inte. Problemen kan öka eller minska, men de försvinner inte helt.

4. Djupgående meningsskiljaktigheter

Eftersom de svårlösta problemen är så komplexa finns det djupgående meningsskiljaktigheter mellan olika aktörer. Dessa meningsskiljaktigheter handlar inte bara om vilka åtgärder som bör vidtas, utan också om hur problemet ska beskrivas. Olika aktörer ser frågorna utifrån olika perspektiv och har mycket olikartade sätt att formulera vad problemet är och hur det bör förklaras. Detta bidrar också till en djupgående oenighet om vad som bör betraktas som lyckade resultat. Vad som i ljuset av en aktörs synsätt framstår som ett lyckat resultat, kan för en annan aktör vara djupt problematiskt eller en kosmetisk åtgärd som lämnar de egentliga problemen orörda.

5. Skarpt läge

Svårlösta samhällsfrågor som är illa hanterade ger allvarliga konsekvenser för människor, miljö och samhällsordning. Det går därför inte att lättvindigt göra experiment och se vad som händer. Varje åtgärd har konsekvenser för människor och innebär därför ett skarpt läge och krav på ansvarsfullt handlande.

6. Svåra att hantera genom avgränsade uppdrag

Frågornas komplexitet och förgreningar gör det svårt eller omöjligt att dela upp problematiken i avgränsade uppgifter som kan delas ut till förvaltningar, myndigheter och andra som hanteras inom ramen för skarpt avgränsade uppdrag till de konventionella stuprörslänkande organisationerna. Verksamma strategier kräver strategier med många olika typer av åtgärder, vilket i sin tur förutsätter samverkan mellan många olika aktörer baserad på en helhetssyn på problematiken.

Kapacitet att hantera svårlösta frågor

Om samhällsfrågor med ovan beskrivna egenskaper hanteras slarvigt kan konsekvenserna bli allvarliga. Inför enklare, mer välavgränsade, uppgifter behövs inte så mycket resonering, utan det är kraftfull handling som ger resultat. Men i de komplexa frågorna kan kraftfulla (men ogenomtänkta) åtgärder ställa till mycket skada, inte minst i form av förlorad tid.

De komplexa samhällsfrågorna kräver andra typer av kapaciteter än de samhällsuppgifter som kan hanteras med hjälp av de konventionella förvaltningarna (se figur 3).

Om problemen ...	behövs ...
är komplexa	god förmåga överblicka, förstå och hantera komplexitet.
är behandlingsresistenta	lärande förhållningssätt och uthållighet.
inte kan lösas en gång för alla	en väl förankrad syn på vad som är en rimlig ambitionsnivå.
väcker djupa meningsskiljaktigheter	medvetenhet om perspektivskillnader, vilja att lära av meningsskiljaktigheter och goda kommunikationsfärdigheter.
alltid innebär skarpt läge	omsorg i utformningen av åtgärder.
inte kan delas upp i småbitar	väl fungerande former för samverkan mellan olikartade aktörer.

Figur 3 Kapaciteter som behövs för hantering av komplexa samhällsfrågor

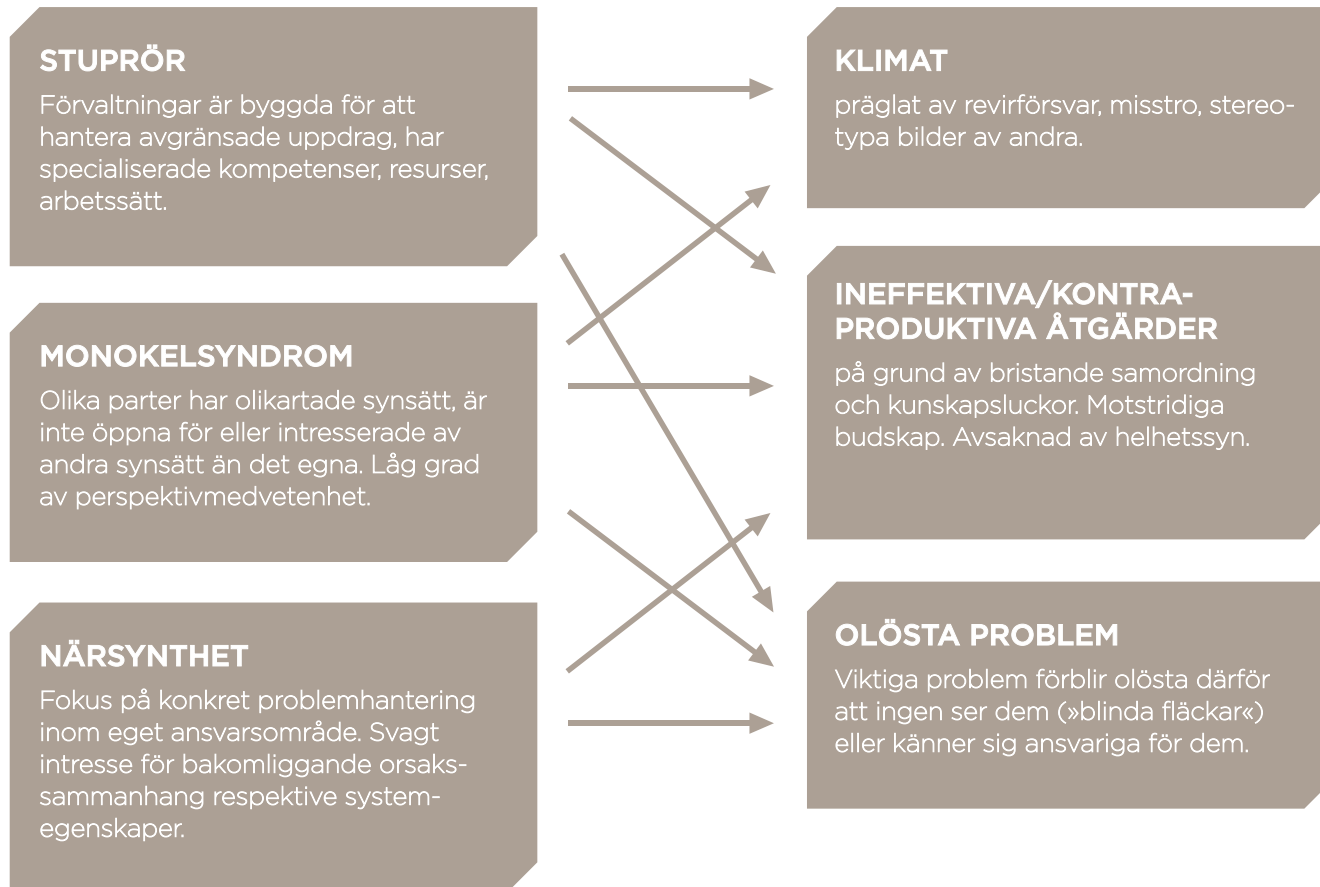
3

VARFÖR ÄR VI INTE BÄTTRE PÅ ATT HANTERA SVÅRLÖSTA SAMHÄLLSFRÅGOR?

I föregående avsnitt beskrevs de egenskaper som gör vissa samhällsfrågor svårlösta. Det finns många anledningar till att vi är inte är så framgångsrika som vi skulle kunna vara i hanteringen av de svårlösta frågorna. I figur 4 skissas ett, som vi tror, inte helt ovanligt mönster för hur offentliga förvaltningar fungerar inför svårlösta samhällsfrågor³.

Samhällets organisering, i synnerhet den offentliga sektorn, bygger i huvudsak på att man delar upp samhällsfrågorna i avgränsade uppdrag, som sedan handhas av specialiserade förvaltningar och andra organisationer. Vi får då **stuprör**, organisationer som är byggda för att behandla lagom stora ärenden/uppdrag enligt specialiserade rutiner och med specialiserad kompetens. De komplexa samhällsfrågorna passar dock inte in i stuprören. De kan inte styckas upp i lagom stora, väl avgränsade bitar eftersom de har komplexa och ömsesidigt beroende orsaker och konsekvenser.

³ Figuren finns i något förenklad form publicerad i Sander, Anneline & Jordan, Thomas: *Göteborg lär sig samverka om svårlösta frågor - Ung Kultur 116 och Trygg, vacker stads klotter/graffitistrategi*, Ung Kultur 116, 2009.



Figur 4 Skiss av illa fungerande system för hantering av svårlösta samhällsfrågor

Frågan om hur man kan hitta organisatoriska former för att möjliggöra ett helhetsperspektiv och fruktbar samverkan kring svårlösta samhällsfrågor ska vi komma tillbaka till senare. I detta avsnitt vill vi dock främst rikta uppmärksamheten mot »slarvigt tänkande«, det som i figuren kallas **monokelsyndrom** och **när-synthet**. Vi menar att slarvigt tänkande är en bidragande orsak till illa fungerande samverkan, till ogenomtänkta och kontraproduktiva åtgärder samt till att angelägna problem lämnas därhän när ingen ser dem och känner sig ansvarig för dem.

Det slarviga tänkandets anatomi

Vi menar att samhällets sätt att hantera svårlösta samhällsfrågor alltför ofta kännetecknas av slarvigt tänkande och slarviga åtgärder. Detta kan många gånger förklaras av att resursbrist, avgränsade direktiv och korta planeringshorisonter gör det mycket svårt att arbeta systematiskt och långsiktigt. Men vi menar att det finns ett visst system i det slarviga tänkandet, det vill säga att det inte bara är ett resultat av ogynnsamma förutsättningar, utan också är en konsekvens av att samhällets aktörer (politiker, tjänstemän och andra) varseblir, tolkar och hanterar samhällsfrågor utifrån föreställningsvärldar som har karaktäristiska egenskaper.

I detta avsnitt använder vi en enkel modell för att tydliggöra vad »slarvigt tänkande« är och hur det skiljer sig från den typ av tänkande som behövs för att hantera svårlösta samhällsproblem. Modellen består av fyra nivåer som beskriver olika sätt att varsebli och tänka

kring orsakssammanhangen bakom samhällsproblem. De fyra nivåerna kallas **Kategorinivån**, **Sambandnivån**, **Systemnivån** och **Perspektivnivån** (se figur 5).

1. Kategorinivån

Kategorinivån innebär att vi varseblir problem och andra företeelser var för sig, utan att i nämnvärd utsträckning reflektera över möjliga bakomliggande orsaker till att problemen uppkommer. Uppmärksamheten stannar vid en avgränsad konkret företeelse vi ställts inför och det är just denna vi reagerar på, tycker saker om och vill åtgärda.

Det kan exempelvis handla om vandalisering: på Kategorinivån blir man frustrerad och kanske upprörd över de fall av vandalisering man stöter på. Eftersom man inte efterfrågar de bakomliggande orsakssammanhangen till att vandalisering uppkommer så riktas inte åtgärdsförslagen mot att komma åt och påverka bakomliggande orsaker. I den mån man överhuvudtaget har en förklaring till vandalisering, så handlar den oftast om fasta egenskaper hos vandalerna, till exempel att de saknar respekt (men man frågar sig inte varför de saknar respekt).

De kedjor av orsak-verkansamband som leder fram till problemet ingår därmed inte i bilden av vad det är som bör åtgärdas. Åtgärderna blir då i allmänhet smalt riktade på att förhindra den konkreta företeelsen. I exemplet vandalisering kan det handla om fysiska åtgärder som mer robusta material i byggnader, ökad bevakning och avskräckande straff. Dessa åtgärder kan givetvis ge effekt, men de riktar sig inte mot de

Bilder av orsakssammanhang	Typ av tänkande om orsakssammanhang	Typiska frågor	Exempel på strategier
	»Ojdå . . .«	»Vad gör vi nu?«	Ingen strategi
	1. Kategorinivån Uppmärksammar problem, men inte bakomliggande orsakssammanhang.	»Hur förhindrar vi oönskade händelser?« »Vad kan hända och vilken beredskap behöver vi?«	Kontroll Hinder Beredskap
	2. Sambandnivån Uppmärksammar orsakssamband som förklarar hur problemen uppstår, men inte systemegenskaper.	»Hur kan vi förebygga att problem uppkommer, respektive lindra negativa effekter om de ändå förekommer?«	Förebyggande
	3. Systemnivån Uppmärksammar egenskaper i det system problemet uppstår i, men inte egenskaper i de perspektiv som används för att beskriva problem och orsakssammanhang.	»Hur kan vi förändra systemets egenskaper så att förutsättningarna för uppkomsten av problem förändras?«	Strategier för att utveckla normer, sociala band, väl fungerande institutioner, tidig upptäckt, kompetenser.
	4. Perspektivnivån Uppmärksammar egenskaper i de olika (egna och andras) perspektiv som används för att beskriva problem och orsakssammanhang.	»Hur kan vi utveckla våra sätt att tolka omvärlden och göra prioriteringar genom att dra nytta av olika perspektiv?«	Transformation

bakomliggande orsakerna till att vandalisering uppkommer.

Det är också karakteristiskt för Kategorinivån att man inte i någon större utsträckning reflekterar över vilka oönskade effekter åtgärderna kan tänkas få i ett längre perspektiv. En sådan reflektion förutsätter ju att man tänker i termer av orsak-verkansamband i olika riktningar, både som förklaringar till det som redan inträffat och som tänkbara konsekvenser i framtiden.

Det är i synnerhet denna typ av tänkande som vi i figur 4 kallar »närsynthet«: fokus på konkreta avgränsade ärenden och problem, utan att reflektera närmare över förutsättningar och orsakssammanhang.

2. Sambandnivån

På Sambandnivån förväntar vi oss och söker efter bakomliggande orsakssamband när vi ställs inför ett samhällsproblem. I frågan om vandalisering vill man nå en förståelse av vad det är för kedjor av orsak-verkanrelationer som leder till att någon vandaliserar. Vad man då fokuserar på kan vara väldigt olikartade typer av orsakssammanhang, som exempelvis hur ungdomsgång bildas och utvecklar en viss dynamik eller den betydelse frånvarande fäder har för pojkars normbildning.

I den mån man uppmärksammar bakomliggande orsakssammanhang blir det naturligt att rikta åtgärder inte bara mot själva problemet, utan också mot att påverka orsakerna till problemet. Man försöker också förutse vilka konsekvenser åtgärderna kan tänkas få, inte bara i termer av det man vill uppnå, utan också oönskade konsekvenser. Det kan till exempel handla om att ökad övervakning och hårdare straff kan leda till upptrappning av motsättningar, stigmatisering och förstärkning av antisociala identiteter.

3. Systemnivån

Systemnivån innebär att vi tar ytterligare ett steg i reflektionen kring orsakssammanhang genom att ställa frågan om vilken betydelse egenskaper i den miljö problemet uppkommer i har. Vad är det i »systemet« som gör det möjligt och sannolikt att problemet kan uppkomma och fortsätta? Med »systemet« menas här sådant som social ordning, regelverk, politik, maktordningar, normer och attityder som genomsyrar en social gemenskap, grad av tillit och kontakt respektive misstro och alienation, fysiska strukturer i byggda miljöer, hur fräscha eller nedgångna offentliga miljöer är, välfärdsklyftor, etcetera, etcetera.

På systemnivån tänker man inte om orsaker bara i

◀ Figur 5 Nivåer i sätt att tänka om orsakssammanhang¹

1 Figuren är en något bearbetad version av en figur i skriften Tryggare och Mänskligare Göteborg av Thomas Jordan (2006).

termer av konkreta orsak-verkansamband, utan också i termer av systemens övergripande egenskaper. I den mån man ser egenskaper i systemet som betydelsefulla förutsättningar för problemens uppkomst och fortbestånd blir det också naturligt att ställa frågor kring behovet av att utforma åtgärder för att förändra systemets egenskaper. Det kan handla om sådant som att underlätta utvecklingen av sociala kontakter, skapa kontaktytor som leder till att människor känner sig respekterade och värdesatta, eller göra satsningar som främjar stärkt självkänsla, identitet och hopp om en positiv utvecklingsriktning.

En person som är väl hemmastadd i både samband- och systemnivån kan sägas ha en hög grad av komplexitetsmedvetenhet.

4. Perspektivnivån

Perspektivnivån innebär att vi inte bara söker förståelse av orsakssamband och egenskaper i system, utan också uppmärksammar att det finns många olika sätt att varsebli och tolka orsakssamband och systemegenskaper. På perspektivnivån reflekterar vi över egenskaper som perspektiv har. Vi har många ord för detta: perspektiv, synsätt, världsbilder, ideologier, paradigmer, meningssystem, föreställningsvärldar, diskurser, etcetera.

Reflektion på perspektivnivån innebär att man varseblir såväl egna som andras sätt att tänka om problem, jämför egenskaper i de olika perspektiven och använder skillnaderna i synsätt för att få en bättre förståelse för orsakssammanhang och för att utveckla

mer genomtänkta åtgärdsprogram. Är man väl hemmastadd i perspektivnivån har man en hög grad av perspektivmedvetenhet.

I förhållande till svårlösta samhällsfrågor bildas ofta olika »läger« som förespråkar olika sorters åtgärder. Inte sällan uppstår betydande motsättningar mellan dessa läger och en kamp om makten över beslutsfattande, resurser och strategier. Utifrån perspektivnivåns ansats beror dessa motsättningar bland annat på att de olika perspektiven riktar uppmärksamheten mot olika typer av orsakssammanhang (se figur 6). Varje perspektiv är specialist på en typ av orsakssammanhang, medan andra typer av orsakssammanhang inte uppmärksammas.

I frågan om vandalisering kan vi se att en del betonar orsaker som har att göra med det moderna samhällets försvagade sociala kontroll och därmed otydlig gränssättning. Andra fokuserar på orsaker som har att göra med välfärdsklyftor, segregation, utanförskap och arbetslöshet. Åter andra ser vandalisering som ett resultat av ungdomstidens sökande efter identitet genom bekräftelse från jämnåriga, vilket leder till en gruppdynamik där man överträffar varandra i att överträda gränser.

Perspektivnivån utgår från att problembeskrivningarna är olika hos olika aktörer därför att deras perspektiv har olika egenskaper. Med denna utgångspunkt blir det naturligt att se just skillnaderna i de olika aktörernas perspektiv som bidragande orsaker till att problemen hanteras eller inte hanteras på vissa sätt. Hur olika parter ser på ett problem är helt enkelt en del av förklaringen till att problemet ser ut som det gör.

Om uppmärksamheten bara riktas mot **själva problemet,** då kommer åtgärderna bara att riktas mot själva problemet.

Om uppmärksamheten riktas mot **de bakomliggande orsakerna till problemet,** då kommer också (en del) åtgärder att riktas mot problemets bakomliggande orsaker.

Om uppmärksamheten riktas mot **egenskaperna i det system där problemet förekommer,** då kommer också (en del) åtgärder att riktas mot att påverka egenskaperna i detta system.

Om uppmärksamheten riktas mot **olika sätt att tänka om problemets orsaker och om vad som är lämpliga åtgärder,** då kommer man att använda olika sätt att tänka om problemet för att utveckla mer genomtänkta strategier. Dessutom kan åtgärder riktas mot att påverka de inblandades sätt att tänka om problemet.

Figur 6 Samband mellan uppmärksamhetsnivå och åtgärdstyper

Ser man perspektivens egenskaper som en viktig variabel i problembilden, då kan det också bli aktuellt att utveckla åtgärder som syftar till att påverka och förändra människors sätt att tänka kring problemen. Med perspektivnivåns ansats kan man också aktivt använda kontrastverkan mellan olika perspektiv för att få syn på blinda fläckar i de rådande synsätten och därmed utveckla mer genomtänkta strategier.

Figur 6 sammanfattar vad olika komplexitetsnivåer uppmärksammar och därmed vilka typer av åtgärder som framstår som lämpliga.

Monokelsyndromet

Om man inte använder sig av perspektivnivån så är risken stor att man fastnar i monokelsyndromet (se figur 4). Det innebär att man ser och hanterar ett visst problem bara med hjälp av ett enda perspektiv, utan att vara riktigt medveten om att det är det man gör.⁴

Monokelsyndromet har många konsekvenser. En sådan är »blinda fläckar»: man uppmärksammar inte

vissa typer av problem och orsakssammanhang. Detta innebär i sin tur att man inte uppmärksammar möjligheten att ta sig an problematiken med andra typer av åtgärder än de som förefaller rimliga i ljuset av det egna synsättet.

Det är givetvis inte bara brist på reflektion som leder till blinda fläckar, utan också faktorer som strikt avgränsade uppdragsbeskrivningar, hög arbetsbelastning och begränsade resurser. Förvaltningar tvingas ofta prioritera mycket hårt och formulerar uppdrag med stränga instruktioner att bara göra sådant som eftertryckligt beskrivits i uppdraget. De frågor som kräver långsiktighet och samverkan med andra blir lätt ett offer för »inte-vårt-bord«-principen.

En annan konsekvens av monokelsyndromet är att man lätt tenderar att bemöta andras synsätt med ointresse, avfärdanden eller till och med fientlighet. I en miljö där de flesta aktörerna sitter fast i monokelsyndromet uppstår ofta ett klimat av rivalitet, revirtänkande och misstro mellan företrädare för de olika stuprören (se figur 4). Ett sådant klimat är inte gynnsamt för äkta lösningsorienterade dialoger kring hanteringen av svårlösta frågor. Man hamnar i stället lätt i debatter, där företrädare för olika verksamheter driver redan färdiga ståndpunkter i rivalitet med varandra.

⁴ En mer teknisk term för monokelsyndromet är monologisk rationalitet. Mono-logisk betyder alltså att bara en typ av logik används. Monologisk rationalitet är en konsekvens av brist på perspektivmedvetenhet.

4

VAD VI BEHÖVER BLI BÄTTRE PÅ

Vi har i föregående avsnitt dels beskrivit typiska egenskaper som svårlösta samhällsfrågor har, dels diskuterat vanliga anledningar till att samhällets förmåga att hantera dessa frågor skickligt, inte är så god som den kunde vara. Utifrån dessa sätt att beskriva läget kan vi peka på ett antal möjliga framgångsfaktorer, det vill säga områden vi kan vidareutveckla för att uppnå bättre resultat i hanteringen av de svårlösta frågorna.

Vi tror för det första att det behöver hända något vad gäller hur vi tänker om uppgiften och se sammanhang och helheter. Bara om det finns en klar och brett förankrad insikt i behovet av att förstå och han-

tera just komplexiteten i de svårlösta samhällsfrågorna kan vi hoppas på ett hållbart engagemang för en utveckling av samhällets kapacitet att verksamt arbeta med dessa frågor. Mot bakgrund av den problemanalys som gjordes i föregående avsnitt kan vi sammanfatta det samhället behöver bli bättre på i tre punkter:

- 1. Från närsynthet till komplexitetsmedvetenhet.**
- 2. Från monokelsyndrom till perspektivmedvetenhet.**
- 3. Från rivalitet mellan stuprör till dialogbaserad samverkan.**

»Mjuka« aspekter/i våra sinnen

Personliga kompetenser

De personer som har ansvar att hantera komplexa samhällsfrågor bör ha:

- **Komplexitetsmedvetenhet:** Intresse för och goda färdigheter i analys av frågornas komplexitet, samt sakkunskap om problemområdet.
- **Kontextmedvetenhet:** God förmåga att överblicka det vidare sammanhang problemet förekommer i, inklusive de aktörer som på olika sätt berörs av problematiken.
- **Perspektivmedvetenhet:** Medvetenhet om egenskaperna i egna och andras synsätt, samt intresse för och förmåga att dra nytta av skillnader i perspektiv.
- **Social kompetens:** Välutvecklade färdigheter i att skapa dialog med aktörer med mycket olikartade intressen och perspektiv; låg benägenhet att gå i försvar.

Klimat/Kultur

- Medvetenhet om och prioritering av den aktuella samhällsfrågan bland berörda beslutsfattare och aktörer.
- Rimlig grad av respekt och förtroende mellan de aktörer som behöver samverka.
- En konstruktiv, lösnings- och dialogorienterad inställning bland berörda aktörer.
- Ett klimat genomsyrat av en insikt om betydelsen av att ständigt utveckla egna synsätt på problemområdet genom att lyssna och lära.

»Hårda« aspekter/yttre stödstrukturer

Metoder/Arbetsätt

- Metoder för att samla och tillgängliggöra kunskap och erfarenheter (också i relation till nationella och internationella kunskapskällor).
- Metoder för att söka och identifiera »blinda fläckar«.
- Program för insikts- och kompetensutveckling för de personer och grupper som arbetar med frågan.
- Metoder för att följa upp och utvärdera hur väl hanteringen av problematiken fungerar.
- Strategi i form av en väl avvägd bukett av åtgärder som riktas mot olika delar av problematiken, dess bakomliggande orsaker och oönskade konsekvenser.

Organisation

- Enheter (t ex kompetenscentra) vars uppgift är att ha strategisk överblick, koordinera strategier, bedriva kunskaps- och kompetensutveckling, ta initiativ, skapa och underhålla samverkansforum.
- Rimlig balans mellan uppgiftens ambitionsnivå och tilldelade resurser.
- Väl fungerande kontaktytor till alla relevanta parter, så att deras perspektiv och kunskaper tas till vara (inte minst kontaktytor till »problembärare«).
- Väl fungerande samverkansforum för dialog, kunskapsbildning, lärande, problemlösning och beslutsfattande där de aktörer som borde finnas med finns med.
- Ett väl förankrat gemensamt synsätt, alt. en pågående konstruktiv dialog, gällande strategi för hantering av frågan.

Även om man inte använt detta språkbruk för att formulera behoven, så har Göteborgs Stad särskilt under de senaste tio åren sökt vägar att komma förbi de begränsningar som stuprörsprincipen innebär för kapaciteten att ta hand om komplexa samhällsfrågor. *Tryggare och Mänskligare Göteborg, Trygg, vacker stad, Ung Kultur 116, Ung och Trygg, S2020* och *Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet* är exempel på sådana försök.

Det är fortfarande för tidigt för att vi ska kunna dra väl underbyggda slutsatser om vilka strategier som är långsiktigt framgångsrika.⁵ Vi tycker dock att vi på grundval av de erfarenheter som hittills gjorts kan peka ut fyra strategiskt viktiga områden som var för sig och i synergi med varandra bidrar till samhällets kapacitet att ta hand om komplexa samhällsfrågor:

- 1. Personliga kompetenser**
- 2. Metoder/arbetssätt**
- 3. Klimat/kultur**
- 4. Organisation**

Figur 7 ger en översikt över dessa fyra områden, med exempel på framgångsfaktorer inom varje område. Om

5 Diskussionen i tidigare avsnitt pekar ju också på svårigheterna att ställa upp kriterier för vad som ska betraktas som »framgångsrikt« i »wicked issues.«

vi vill att samhället ska bli bättre på att hantera sådana svårlösta samhällsfrågor som organiserad brottslighet, vandalisering, övergång till en hållbar energihushållning eller långtidsarbetslöshet, så är det på dessa områden vi kan bedriva utvecklingsarbete.

En självklar utgångspunkt är att »kapacitet att hantera svårlösta samhällsfrågor« är en egenskap i ett nätverk av olika förvaltningar, myndigheter, föreningar samt de personer som har ansvariga positioner hos dessa aktörer. Det räcker alltså inte att delegera uppgiften till en viss enhet inom en organisation. Kapaciteten att hantera de svårlösta frågorna är beroende av hur hela nätverket fungerar.

Personliga kompetenser

Om vi ska kunna utveckla verksamma strategier för att hantera svårlösta samhällsfrågor behöver vi nyckelpersoner som kan arbeta med alla fyra nivåerna i modellen i avsnitt 3: kategori-, samband-, system- och perspektivnivåerna.⁶ I den mån komplexitets- och perspektivmedvetenheten hos ansvariga tjänstemän, politiker och andra aktörer inte matchar samhälls-

6 Anneline Sanders och Thomas Jordans studie av hur projektledarna i Ung Kultur 116 tagit sig an uppgiften att utveckla Göteborgs klotter/graffitistrategi ger en mängd praktiska illustrationer av vilka kompetenser som behövs (Sander & Jordan, 2009).

frågornas komplexitetsgrad behövs kompetensutveckling.

Ett jämförelsevis okomplicerat sätt att tillgodose samhällets behov av en adekvat kompetens hos de aktörer som har i uppgift att hantera komplexa samhällsfrågor är att vara noggrann vid rekryteringen till sådana positioner. I kravprofilen för roller som innebär ett strategiskt ansvar för hantering av svårlösta samhällsfrågor bör ingå att personen ska ha en hög grad av komplexitetsmedvetenhet, det vill säga insikt om och färdigheter i hanteringen av komplexitet.

Mer resurskrävande är att bedriva långsiktig kompetensutvecklingsstrategi för nyckelpersoner, där man genom seminarier, fortbildning och handledning systematiskt arbetar med att utveckla komplexitets-, kontext- och perspektivmedvetenhet, samt sociala kompetenser.

Metoder/arbetsätt

De kompetenser som nämns i föregående avsnitt kan stödjas av, och kanske i viss mån även byggas in i, särskilda metoder. Genom att skapa rutiner, arbetsätt, ändamålsenliga mötesformat och strategier för hanteringen av svårlösta frågor kan systemets förmåga att överblicka komplexa sammanhang stärkas också när berörda aktörer är ovana problemlösare⁷. Att omvärlds-

7 Exempel på en metodik som är särskilt utvecklad för att arbeta med komplexa samhällsfrågor, *The Integral Process for Complex Issues* (TIP), finns ingående beskriven i Pia Anderssons studie *Perspektivvandringar. Att arbeta med trygghetsfrågor i lokalsamhället* (Andersson, 2009).

bevaka med inriktning på verkningsfulla metoder för att arbeta med komplexa frågor, respektive att själv driva metodutvecklingsarbete är följaktligen naturliga strategier för att främja en god kapacitet.

Klimat/kultur

En fruktbar samverkan mellan många olika aktörer är en förutsättning för ökad förmåga att hantera komplexa samhällsfrågor. En sådan samverkan försvåras om klimatet aktörerna emellan präglas av ointresse för frågorna, självupptagenhet, brist på förtroende och respekt, slutna föreställningsvärldar och rivalitet.

Det kan behövas särskilda insatser för att långsiktigt vårda klimatet så att det präglas av motsatta kvaliteter, alltså en god förankring för de komplexa frågornas betydelse, öppenhet för kunskapsbildning, förtroende och respekt och en dialog- och lösningsinriktad inställning. I långa loppet är det önskvärt att verka för att komplexitets- och perspektivmedvetenhet blir självklara inslag i förvaltningars och myndigheters organisationskultur.

Organisation

De utvecklingsbehov som skisseras här är inte lätta att tillgodose⁸. Sannolikt krävs organisatoriska lösningar och tydligt stöd från ledning för att möjliggöra en god kapacitet att hantera komplexa samhällsfrågor.

8 Den tidigare nämnda fallstudien av Göteborgs klotter/graffiti-strategi beskriver detaljerat svårigheterna att uppnå ett förändrat synsätt på en komplex samhällsfråga (Sander & Jordan, 2009).

Erfarenheten pekar på att det är viktigt att det finns tydliga uppdrag till lämpliga organisationsenheter och personer att ansvara för de uppgifter och funktioner som är nödvändiga för en god kapacitet.

En nyckelfråga är att hitta fungerande former för samverkan mellan förvaltningar, myndigheter och alla

andra berörda aktörer inom det aktuella problemområdet. Etablering av någon typ av kompetenscenter kan ibland vara nödvändigt för att garantera kunskaps- och kompetensuppbyggnad, möjliggöra systematiskt arbete med klimatet samt förebygga och trappa ned tendenser till rivalitet mellan stuprören.

LITTERATUR

Andersson, P. (2009) *Perspektivvandringar. Att arbeta med trygghetsfrågor i lokalsamhället*, Tryggare och Mänskligare Göteborg.

Chapman, J., Edwards, C. & Hampson, S. (2009) *Connecting the Dots*, Demos.

Jordan, T. (2006) *Tryggare och Mänskligare Göteborg*, Tryggare och Mänskligare Göteborg.

Rittel, H & Webber, M. (1973) »Dilemmas in a general theory of planning«, *Policy Sciences* vol. 4, s. 155–169.
Tillgänglig på http://www.uctc.net/mwebber/Rittel+Webber+Dilemmas+General_Theory_of_Planning.pdf
(hämtad 17.10.2009).

Sander, A. & Jordan, T. (2009) *Göteborg lär sig samverka om svårlösta frågor – Ung Kultur 116 och Trygg, vacker stads klotter/graffitistrategi*, Ung Kultur 116.

Tryggare och Mänskligare Göteborg

är stadens centrala brottsförebyggande råd. Rådet stödjer och tar initiativ till strategiskt arbete kring sådant som handlar om människors trygghet, säkerhet och trivsel. Rådet leds av kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, där finns också länspolisöversten, kriminalvårdsdirektören i västra Sverige, företrädare för frivilligsektorn, boendesektorn, Social resursförvaltning, Göteborgs universitet och Chalmers. Till sin hjälp har rådet en kansli-grupp med kompetenser inom arkitektur, barn- och

ungdomsfrågor, brottsutsatta, forskning, kultur och medier. Tryggare och Mänskligare Göteborg arbetar med kunskapsbildning, spridning av information och lyfter fram goda förebilder. Kansligruppen arbetar kontinuerligt med strategiskt utvecklingsarbete, främjar nya idéer och bygger nätverk för utökat och fördjupat samarbete mellan organisationer och människor i staden. En viktig del i arbetet är samarbetet med Göteborgs universitet och Chalmers samt med lokala likväl som nationella instanser.

Thomas Jordan

är docent, forskare och lärare vid Institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet. Som forskare har han under de senaste tio åren bl.a. använt vuxenutvecklingsteori för att studera variationsbredden i hur människor varseblir, tolkar och hanterar konflikter, förändringsarbete och komplexa samhällsfrågor. Under 2009–2011 är han projektledare för ett forskningsprojekt om metodik för att stödja kompetensutveckling hos samhällsentreprenörer som tar sig an svårlösta samhällsfrågor.

Pia Andersson

är doktorand och biträdande forskare vid Institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet. Hon arbetar även med medling samt med metodiken *The Integral Process for Working on Complex Issues* (förkortad TIP) som syftar till att underlätta hantering och beslut i samråd kring åtgärder för sammansatta problem. Som doktorand ingår hon i ett forskningsprojekt där stödjande metoder för att hantera svårlösta samhällsfrågor står i fokus.