

**Metoder för att hantera svårlösta
lokala och regionala samhällskonflikter:
En kunskapsöversikt**

*Thomas Jordan
Daniel Andersson
Bernard LeRoux*

Perspectus skriftserie 2022:1

Perspectus kommunikation AB

Förord

Denna kunskapsöversikt om metoder för att hantera lokala och regionala samhällskonflikter skrevs 2011 på uppdrag av medborgardialogprojektet inom dåvarande SKL, Sveriges Kommuner och Landsting (sedermera SKR). Den var avsedd att vara ett internt arbetsmaterial i samband med den metodutveckling som inleddes inom ramen för medborgardialogprojektet vid denna tid och publicerades inte av SKL/SKR. Även om skriften nu har mer än ett decennium på nacken är innehållet fortfarande högst aktuellt och när jag nu fick tillstånd att publicera den gör jag det i min egen nystartade skriftserie.

Det är jag, Thomas Jordan, som är huvudförfattare till skriften, medan Daniel Andersson och Bernard LeRoux, båda erfarna facilitatorer, har bidragit med utkast till avsnitt, erfarenheter, synpunkter och förslag.

Thomas Jordan, oktober 2022

INNEHÅLL

1. Inledning	1
Samhällskonflikter	
Studiens syfte: en översikt av "the state of the art"	
Hur vi sökt information	
2. Samhällskonflikters särskilda egenskaper	5
Vanliga egenskaper hos samhällskonflikter	
Typiska eskalationsmönster i samhällskonflikter	
Ilska och fientlighet	
Vad som står på spel i hanteringen av samhällskonflikter	
3. Alternativa metoder för hantering av samhällskonflikter: Fältets framväxt	11
Fältets framväxt i USA	
Erfarenheter i tyskspråkiga länder	
4. Hantering av samhällskonflikter: allmänna aspekter	15
Fyra former för hantering av konflikter	
Allmänna principer för medling i samhällskonflikter	
I vilka fall är det lämpligt att använda en medlingsprocess?	
Tredjepartsrollen	
5. Fyra varianter av metodik för medling i samhällskonflikter	23
Inledning	
1. "Managing public disputes" – Carpenter & Kennedy	
2. "The Consensus-Building Approach" (CBA)	
3. Transformativ medling	
4. "Deep democracy" – Arnold Mindell	
6. Kompetensprofil för processledare	38
Referenser	39
BILAGA 1 Exempel på en uppsättning spelregler för en medlingsprocess.	42

1. Inledning

Samhällskonflikter

Politiker och tjänstemän i offentlig förvaltning ställs av och till inför situationer där ett visst beslut kan förväntas väcka upprördhet, ilska och starka protester bland olika intressegrupper och bland medborgare i allmänhet. Det kan t.ex. handla om nya markanvändningsplaner som innebär ingrepp i miljön, lokalisering av kontroversiella verksamheter (miljöfarlig verksamhet, behandlingshem, moskéer, etc.) eller beslut att lägga ned skolor eller vårdinrättningar. Vi använder här ordet *samhällskonflikter* för att beteckna konflikter som utspelar sig i offentligheten, kring en fråga eller ett problem som berör ett flertal olika grupper av intressenter. Ofta handlar det om ett politiskt beslut, en administrativ åtgärd eller problematiska förhållanden i det offentliga rummet. Politiker och/eller tjänstemän i förvaltningar på olika nivåer är oftast, eller blir efter hand, parter i konflikten. I USA finns sedan länge ett etablerat begrepp för denna typ av konflikter, de kallas *public disputes*, ett uttryck som förekommer ofta i böcker och artiklar. I Tyskland är man på väg att etablera begreppet "Konflikte im öffentlichen Bereich," (ung. "konflikter inom det offentliga området") för samma typ av konflikter. Vi väljer alltså här att använda ordet samhällskonflikter, även om ordet kanske leder tankarna till mer storskaliga samhälleliga intressemotsättningar. I denna skrift fokuserar vi de konflikter som blir angelägenheter för tjänstemän och politiker på kommunal och regional nivå.

De flesta samhällskonflikterna hanteras inom ramen för de sedvanliga besluts- och förvaltningsinstitutionerna: i politiska församlingar där demokratiskt valda företrädare fattar beslut och inom ramen för lagreglerade procedurer i förvaltningar, myndigheter och rättssystemet. Det finns många goda skäl till att vi hanterar samhällskonflikter enligt de procedurer och regelverk som arbetats fram i det demokratiska samhället under lång tid. Dessa former för samhällsstyrning är utformade för att säkerställa transparens, rättssäkerhet, representativitet och möjlighet för många att ta del av information och bilda sig uppfattningar. En del samhällskonflikter har dock en sådan karaktär att de mer konventionella procedurerna inte fungerar särskilt bra. T.ex. kan ett system som innebär att en majoritet driver igenom åtgärder som drabbar en minoritet hårt leda till förbittrade konflikter, långdragna rättsprocesser och inte minst missade chanser att utveckla bättre lösningar genom att försöka integrera olika intressen på ett kreativt sätt. Vissa samhällsfrågor är också så komplexa och berör många olika parter på väldigt olika sätt, så att de föreskrivna procedurerna inte leder fram till stabila resultat.

Under de senaste fyra decennierna har det vuxit fram nya former för att hantera samhällskonflikter, där man mer flexibelt söker föra samman berörda parter i en konstruktiv process för att utveckla lösningar och strategier som så långt som möjligt tillgodoser olika intressen. Det finns flera motiv till försöken att utveckla innovativa ansatser för hantering av samhällskonflikter. En av de viktigaste drivkrafterna är önskan om att mer flexibelt kunna utveckla lösningar på samhällskonflikter som *integrerar* olika berörda parter intressen så att konflikter som annars skulle bli långdragna och kanske eskalera djupt kan avslutas på hållbara sätt. Eftersom det oftast (se vidare nedan) handlar om konfliktsituationer med relativt många olikartade parter brukar dessa nya former innebära att det finns en eller ett par opartiska personer som fungerar som processledare. De personer som har en sådan roll kallas, med vissa nyanser i innebörderna, i litteraturen för medlare, facilitatorer eller processledare. Det finns, i synnerhet i den amerikanska litteraturen, många olika beteckningar för de nya konflikt-hanteringsansatserna, vilka ibland också avspeglar reella skillnader i syften och tillvägä-

gångssätt.¹ Vi kommer här att använda "medling" som samlingsbegrepp för olika ansatser som syftar till att integrera olika konfliktparter intressen genom en flexibel samrådsprocess.

De tyska forskarna Troja och Meuer (2004) använder begreppet "Mediation im öffentlichen Bereich," (ung. "medling inom det offentliga området"), som beteckning för medling i samhällskonflikter. Deras definition av vad detta begrepp innefattar är intressant, eftersom den samtidigt ger en karakteristik av samhällskonflikter. De skriver (vår översättning):

"Som medlingsförfaranden i offentliga området betecknar vi alla processer

1. som bearbetar en konflikt inom det offentliga området som kan förutses eller redan är ett faktum (Kännetecken: Deltagande i konflikten av företrädare från politik och offentlig förvaltning, i sina yrkesroller),
2. där väsentliga berörda intressegrupper (t.ex. aktionsgrupper, föreningar, talespersoner för intressen, företrädare för politik och offentlig förvaltning) deltar direkt,
3. och eftersträvar en reglering av konflikten med hjälp av förhandling och argumentativ diskurs huvudsakligen i direkt (ansikte mot ansikte) kommunikation,
4. som leds av en extern tredjepart utan egna berörda intressen i konfliktfrågorna och utan beslutsbefogenheter i konfliktens sakfrågor,
5. där det finns en uppdelning av rollerna som medlare och planerare,
6. och vars mål det är att uppnå enighet mellan konfliktparterna, som sedan ska föras vidare till en politisk eller administrativ planerings- eller beslutsprocess." (Troja & Meuer, 2004:219)

Vi kommer i ett senare avsnitt att ta upp frågan om vem som är lämplig att leda medlingar i samhällskonflikter, det behöver inte nödvändigtvis vara professionella medlare som på konsultbasis får i uppdrag att medla.

Medling som metod för att hantera samhällskonflikter har givetvis både fördelar och nackdelar. Bland nackdelarna finns att processerna kan ta lång tid, kräva stor erfarenhet och betydande skicklighet hos processledarna och att de kan väcka förväntningar som sedan inte infrias när makthavare inte fattar beslut som följer den överenskommelse parterna enats om. Ur ett demokratiperspektiv och ur rättslig synpunkt kritiserar medlingsprocesser ibland för bristande transparens för allmänheten och svag legitimitet eftersom processen inte följer lagreglerade procedurer. Förespråkarna framhåller en lång rad olika fördelar (ofta i förhållande till alternativet att konflikten blir en rättslig tvist). Weidner (1998, cit i Geis, 2005:80) sammanfattar medlingsprocessers fördelar, så som de beskrivs i litteraturen, i följande punkter:

- Snabbare lösningar i omtvistade frågor;
- Lägre kostnader för alla berörda konfliktparter;
- Större flexibilitet;
- Inkludering av intressenter som vanligen är underrepresenterade;
- Möjlighet att dra nytta av olika typer av kunskap och olika perspektiv i en kommunikationsprocess anpassad till problematikens natur;
- Möjlighet till bättre anpassning av lösningar till förändrade samhällsförhållanden och ny teknologi;
- Beslut som är bättre informerade;
- Deltagarna har större kontroll över beteendenormer, procedur och utfall;
- Möjlighet att uppnå större förtroende, skapa hållbara relationer och nätverk;
- Möjlighet att utveckla vinna-vinnalösningar eller åtminstone en för alla parter acceptabel kompromiss;

¹ Här är några exempel: public policy mediation; assisted negotiation; collaborative decision making; joint decision making; consensus building; joint problem solving; facilitated negotiations (SPIDR, 1997; Susskind et al., 1999).

- Underlättande av implementering av beslut till följd av bredare förankring bland olika intressenter och transparenta processer.

Studiens syfte: en översikt av "the state of the art"

Syftet med denna studie är att ge en översikt över de erfarenheter som gjorts, som underlag för ett vidare utvecklingsarbete kring hanteringen av samhällskonflikter i svenska kommuner och regioner. Vi vänder oss till läsare som är intresserade av att få en introduktion till området medling i samhällskonflikter med fokus på möjligheterna att eventuellt faktiskt använda sådana processer. I fokus är kunskap och erfarenheter som är direkt relevanta för tjänstemän, politiker och processledare med ansvar för att hantera potentiella eller redan uppkomna samhällskonflikter. Vi har alltså inte sökt allmän vetenskaplig litteratur om samhällskonflikter, som oftast handlar om att analysera och förklara konflikterna, men som sällan har så mycket att säga om hur man bäst kan hantera dem. Vi har i första hand sökt böcker, artiklar och annat material som beskriver erfarenhetsbaserad metodik för att hantera samhällskonflikter, men även beskriver deras särskilda egenskaper, olika typer av fall, samt erbjuder begrepp, modeller och kritiska resonemang som bidrar till större förståelse för förutsättningarna att hantera samhällskonflikter konstruktivt.

Vi kommer efter detta inledande kapitel behandla samhällskonflikters karakteristiska egenskaper (kapitel 2); hur de nya ansatserna historiskt vuxit fram, främst i USA och Tyskland (kapitel 3); några allmänna principer för hantering av samhällskonflikter (kapitel 4); fyra exempel på olika metoder (kapitel 5); och kompetensprofilen för personer lämpliga att vara processledare (kapitel 6).

Hur vi sökt information

Det är inte helt lätt att avgränsa området. Det finns en mycket omfattande litteratur kring metodik för strategiutveckling och beslutsfattande i situationer där ett flertal intressenter har olika intressen att värna om i komplexa samhällsfrågor. Vi har avgränsat oss till de arbeten som uttalat handlar om metodik för att hantera samhällskonflikter, d.v.s. i situationer där det finns en stor risk för att det uppstår öppna konflikter eller där konflikten redan är ett faktum. En särskild del av fältet gäller konflikter kring natur- och miljöfrågor (environmental disputes). Många av de erfarenheter som gjorts inom detta område är mycket relevanta för hela fältet, men här finns ofta också särskilda förutsättningar vad gäller t.ex. lagstiftning och myndighetsutövande som skiljer sig från de situationer som blir angelägenheter för kommuner och landsting. Litteraturen om konflikter i just miljöfrågor är omfattande och vi har bara haft möjlighet att göra en ytlig genomgång av de mer specialiserade arbeten som finns.²

Det första vi gjorde var att skicka ut en förfrågan om tips på litteratur och kunniga specialister på den internetbaserade diskussionsgruppen "dispute-res," där ett stort antal erfarna medlare och forskare, framför allt från USA, deltar.³ Många gruppmedlemmar bidrog med referenser och andra tips, med fokus på amerikansk litteratur och artiklar. Härigenom kunde vi snabbt identifiera de arbeten som erfarna specialister betraktar som centrala. Vi har givetvis

² Det ska kanske tilläggas att den tid vi haft till förfogande för att genomföra denna kunskapsöversikt varit begränsad. Det finns säkerligen mer relevant information, i synnerhet vad gäller erfarenheterna i andra delar av världen än USA och Tyskland.

³ För mer information, se <http://ruckus.law.cornell.edu/mailman/listinfo/dispute-res>.

kompletterat denna strategi med sökningar i artikeldatabaser för vetenskapliga tidskrifter och via sökmotorer på internet.

Vi har också sökt information i det tyskspråkiga området, genom att dels kontakta flera erfarna tyskspråkiga medlare och forskare, dels göra sökningar via olika sökbegrepp på internet och i databaser. I tyskspråkiga kretsar finns inte på samma sätt som i USA ett enda etablerat begrepp för området, även om det, som ovan nämnts, gjorts försök att införa beteckningen "Konflikte im öffentlichen Bereich" som samlingsbegrepp.

Vi har, trots en del försök, inte lyckats hitta några relevanta franskspråkiga källor, med undantag för några arbeten från fransktalande Kanada.

På hemmaplan i Sverige tycks det främst vara inom miljöområdet som man intresserat sig för problematiken kring hantering av samhällskonflikter utanför de konventionella processerna i politiska församlingar, förvaltningar och rättssystemet. De studier som gjorts har mestadels karaktären av analyser av komplexa konflikter kring naturresurser och andra miljöfrågor, medan utveckling av alternativa konflikthanteringsmetodiker inte stått i fokus. Flera svenska forskare har dock ett intresse för dessa frågor, t.ex. Lars Hallgren och Lotten Westberg på Avdelningen för miljökommunikation vid Sveriges Lantbruksuniversitet i Uppsala och Karl Bruckmeier och Andrea Morf vid Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet.

2. Samhällskonflikters särskilda egenskaper

Vanliga egenskaper hos samhällskonflikter

Samhällskonflikter har en rad karakteristiska egenskaper som man måste ta med i beräkningen när man utformar en strategi för konflikthantering. Carpenter & Kennedy (2001, kap 1) beskriver de särdrag som ofta utmärker samhällskonflikter. De tar upp följande aspekter:

- **Parterna i samhällskonflikter är ofta grupper och organisationer**, inte individer. När samhällskonflikterna ska hanteras görs detta oftast genom representanter för olika intressen. Vem som ska vara representant för de olika parterna kan vara en komplicerad fråga att lösa. De som är representanter står inför problemet att kunna få acceptans för eventuella lösningsförslag i de organisationer eller grupper de representerar, vilka inte sällan i sin tur kan ha inbördes motsättningar.
- Det finns ofta **många berörda parter** som dessutom har **mycket olikartade förutsättningar**. Här kan finnas förvaltningar som har lagar och regelverk att förhålla sig till; löst sammansatta grupper av boende eller aktivister, utan formell organisation; privata företag; föreningar och andra organisationer, etc. Beslutsprocesserna är mycket olika i dessa olika typer av sammanslutningar, liksom vilka ansvarsförhållanden som råder. Detta har stor inverkan på parternas sätt att förhålla sig till en konflikthanteringsprocess. Kunskapsnivåerna kan vara dramatiskt olika vad gäller tekniska, rättsliga, ekonomiska och andra förutsättningar.
- Parterna har **olika typer av maktresurser**, t.ex. formell beslutsrätt, tillgång till media och möjlighet att skapa opinion, tillgång till kapital, personliga relationer till makthavare, människor som är villiga att lägga tid på frågan, expertkunskap och gott rykte.
- Ofta finns det parter i samhällskonflikter som har **starka värderingar** kring konfliktfrågorna, t.ex. vad gäller miljöhänsyn, att värna barns intressen, beslutsrätt över egen mark och andra resurser, kulturarv, riskhantering och möjliga arbetstillfällen.
- Det finns **sällan etablerade former** som kan tas i anspråk för att sammanföra de olika parterna, proceduren måste utformas med hänsyn till de särskilda omständigheterna som råder.
- Samhällskonflikterna påverkas ofta av **många olika typer av förutsättningar**, där ingen av parterna har full överblick över alla aspekter: tekniska, ekonomiska, rättsliga, miljömässiga, sociala, hälsorelaterade, etc.

Kort sagt, samhällskonflikter är oftast komplexa på flera olika sätt och därför är varje samhällskonflikt i allmänhet i någon mening unik: det finns alltid omständigheter som gör att den har andra förutsättningar än konflikter som hanterats tidigare.

Typiska eskalationsmönster i samhällskonflikter

Samhällskonflikter kännetecknas alltså av att parterna är väldigt olika varandra och sällan har etablerade och effektiva format för att hantera den fråga som blivit aktuell. Om man inte inom de konventionella procedurerna lyckas hantera konflikten på ett sätt som parterna accepterar, så finns det en betydande eskalationspotential. Carpenter och Kennedy (2001:11ff) beskriver ett, enligt deras erfarenheter, typiskt mönster för hur en samhällskonflikt startar och eskalerar i nio steg:

1. Problemet uppstår. En organisation, privat eller offentlig, deklarerar att den överväger att förändra något som påverkar medborgarna: riva en historisk byggnad, bygga i ett nytt område, eller bredda en väg, t.ex. Vid denna tidpunkt är de berörda nyfikna eller vagt oroade. Ett steg upp i spiralen tas när medborgare försöker få mer information och får svar som de inte tycker är tillfredställande. Frågorna kommer när planerna fortfarande är ofärdiga och tjänstemännen önskar sig att medborgarna ska hålla sig lugna tills de själva vet vad som kommer att hända. Men medborgarna börjar nu få farhågor.

2. Läger bildas. Tjänstemäns och politikers ovilja att diskutera planerna uppfattas av engagerade medborgare som avsiktlig förhållningstaktik. Försiktighet tolkas som medvetet vilseledande. Folk som fram till nu inte trodde de var berörda av frågan börjar dra sig mot den ena eller andra sidan. Fler människor tar ställning i frågan och börjar känna ett behov av att sluta sig samman med andra som har liknande åsikter. De möts och stödjer ståndpunkter som liknar deras egna och väljer sida. Som grupper skriver de brev till tjänstemän och försöker övertyga nyhetsmedia att deras egen ståndpunkt är den rätta. Journalister uppfattar skiljelinjerna mellan parterna som intressanta utgångspunkter för artiklar och nyhetsinslag. Konflikten växer genom att fler människor får kunskap om den via media.

3. Positionerna hårdnar. Folk pratar mest med de som har liknande åsikter och i mindre utsträckning med de som har andra synsätt, även i sammanhang som inte har med konflikten att göra. Positionerna hårdnar och många blir mer rigida i hur de definierar problemet och i bilden av deras meningsmotståndare.

4. Kommunikationen upphör. Parterna kommunicerar allt sämre med varandra. Missförstånd blir allt vanligare och budskapen blir allt mer antagonistiska. Tjänstemännens sätt att kommunicera med allmänheten passar illa förhållande till händelseutvecklingen. När offentliga informationsmöten ordnas är konflikten redan långt gången och tonen blir aggressiv. I början av konflikten diskuterade man om sakfrågorna, men nu handlar det mest om debatter med färdiga ståndpunkter. Folk är frustrerade och arga, de lyssnar inte längre på andra synsätt än deras egna. Parterna tycker därför att det är meningslöst att prata med motparten, kommunikationen upphör och ersätts av agitatoriska uttalanden. Ingen ägnar sig åt att försöka integrera olika synsätt och intressen och söka efter konstruktiva lösningar.

5. Resurser binds upp. De mer sansade och sakliga rösterna hörs allt mindre, i stället är det de mest militanta som dominerar scenen. Ståndpunkter kristalliseras ut, blir allt mer specifika, rigida och fastlagda. Det finns allt mindre utrymme för nyanser och vilja att göra rättvisa åt olika synsätt och intressen. Aktiva personer känner styrka och makt genom att vara medlemmar i en intressegrupp och blir därför mer motiverade att satsa tid, arbete och pengar på att driva frågan.

6. Konflikten vidgas. När de som är motståndare mot en planerad åtgärd inte får gehör börjar de vända sig till aktörer utanför lokalsamhället. Inflytelserika personer på riksplanel kontaktas, och man söker engagera nationella organisationer i frågan. Vad som varit en lokal fråga får nu mycket större proportioner. De kontakter som byggs upp kan leda till att man får tillgång till nya resurser, såväl finansiella som expertkunskaper i sakfrågan och i hur man kan driva sina ståndpunkter. De nya aktörerna har inte personliga relationer i lokalsamhället att tänka på, vilket kan leda till att konflikten blir än mer antagonistisk. Hot framförs, vilket förvärrar konflikten ytterligare, eftersom de som utsätts för hoten blir moraliskt upprörda över att hot utfärdas av motparten.

7. Parternas bilder av varandra blir allt mer förvridna. Det uppstår regelrätta fiendebilder där det handlar om svart eller vitt. Nyanser går helt förlorade. Allt motsidan gör förklaras av illasinnade motiv, medan den egna sidan står för det goda. Alla som försöker hålla sig opartiska ses som tillhörande fiendesidan.

8. En känsla av kris uppstår. Samhället är uppdelat i tydliga läger, hoppet om att frågan ska kunna lösas i ordnade former försvinner. Den organisation som ursprungligen började driva frågan inser att deras projekt är hotat. Företrädarna blir allt mer stressade, de blir spända och rigida och säger saker som de sedan får ångra. Massmedia plockar tacksamt upp de hårda formuleringarna och sprider dem till alla. Parterna satsar allt hårdare på att vinna till vilket pris som helst. Detta kan leda till trakasserier och destruktiv maktanvändning. Även småfrågor laddas upp med konfliktens spänningar och det kan uppstå personliga vendettor.

9. Utgången av konflikten varierar. Nästa steg kan bli en rättslig process, eller att den ansvariga myndigheten fattar ett ensidigt beslut och kör över flera parter i frågan. I värsta fall urartar konflikten i våldsamma aktioner, där t.ex. egendom förstörs.

Varje enskilt fall är givetvis unikt i sina förutsättningar och sitt utvecklingsförlopp och det är långt ifrån alla samhällskonflikter som verkligen blir kraftigt eskalerade konflikter på det sätt som beskrivs ovan. Det finns dock samhällskonflikter där eskalationspotentialen är betydande. Det är i dessa fall som behovet av mer konstruktiva konflikthanteringsformer är extra angeläget.

Ilska och fientlighet

Susskind och Fields (1996, kap 2) diskuterar i boken *Dealing with an angry public* ingående olika orsaker till den ilska som inte sällan väcks hos olika parter i samhällskonflikter. Det kan vara viktigt att närmare reflektera över ilska och aggressivitet, eftersom en förståelse för dessa reaktioner kan göra det lättare att förhålla sig konstruktivt till starka känslor under processens gång. Susskind och Fields beskriver ilska som en defensiv reaktion på smärta eller hot om smärta. De nämner att man inte kan utesluta att ilska används medvetet och strategiskt för att utöva makt, men att den ilska de själva mött i sitt arbete med samhällskonflikter främst har sin grund i en naturlig mänsklig reaktion på smärta eller hot om smärta.

Susskind och Fields identifierar flera typer av ilska som ofta förekommer i samhällskonflikter. Den första är när människor som upplever sig kränkta är arga av frustration över oförrätter som inte kan ställas till rätta. En andra typ är när personer som befarar att de kommer att lida skada i framtiden blir arga så att säga "i förväg." En tredje form av ilska har inte med smärta att göra, utan uppstår när djupt kända värderingar och övertygelser utmanas eller hotas. Denna variant kännetecknas av en moralisk komponent som kan medföra en ton av stark indignation och självrättfärdighet.

När människor upplever att de inte blivit bemötta på ett respektfullt och rättvist sätt så förstärks ilskan avsevärt. Om de tycker sig ha blivit manipulerade, avfärdade, ignorerade eller, allra värst, tror att motparten ljugit för dem, kan själva bemötandet från makthavare komma att bli mycket viktigare än den ursprungliga sakfrågan.

I de allra flesta fall när medborgare blir upprörda över politikerns och tjänstemäns beslut och agerande så finns det alltså två olika källor till upprördheten. Den ena härstammar från upplevelsen att man har vitala önskemål som inte blir tillgodosedda. Det kan handla om att man

vill att ens barns skola eller en vårdinrättning ska finnas kvar, att man ska kunna känna sig rimligt trygg i sin närmiljö eller att man är mån om att bevara ett vackert naturområde. I sakfrågor av den typen måste politiker och tjänstemän ibland fatta beslut som väcker motstånd och protester från en eller annan grupp. Den andra komponenten i upprördheten kan dock vara nog så viktig, den handlar om hur man upplever sig bli bemött av makthavare (se citatet i textrutan intill). Den som upplever sig bli avfärdad eller ignorerad, den som upplever att man inte blir tagen på allvar, att man inte blir lyssnad på, att man blir betraktad som extremist, romantiker, naiv, egoistisk, etc., den personen blir upprörd över detta alldeles oavsett vilka faktiska beslut som fattas i sakfrågan. Uppfattar man sig som del i ett kollektiv (vi ensamstående mammor, vi invandrare i förorten, vi glesbygdsbor, etc.) som inte blir tagna på allvar kan starka krafter komma i rörelse.

Den första komponenten handlar alltså om olika gruppers intressen och behov i sakfrågor, medan den andra komponenten handlar om vad som händer med förtroendet mellan berörda parter under processens gång. Det förtroende, den respekt och tillit som finns mellan olika aktörer i samhället är en viktig del i det som brukar kallas *socialt kapital* (se t.ex. Robert Putnam, 2000, 2002). Vi har alltså en sakfrågekomponent och en relationskomponent att förstå och hantera (se vidare nästa avsnitt).

Susskind och Fields påpekar också att tjänstemän och politiker ofta vill skilja mellan rationell och irrationell ilska, d.v.s. de menar att det ibland förekommer fientlighet som har irrationella orsaker och som därför inte behöver tas på allvar. Författarna menar dock att det i praktiken sällan hjälper att avfärda vissa parter aggressivitet som irrationell, ogrundad eller oproportionerlig. Parterna själva har ofta sina egna skäl att reagera som de gör och oavsett vilka orsakerna är behöver man kunna hantera de situationer som uppstår så konstruktivt som möjligt. Avfärdanden brukar bara leda till ännu starkare upprördhet. Det finns en rad vanliga taktiker som oftast är kontraproduktiva i en konfliktsituation, t.ex. att man undviker att kommunicera med allmänheten, att man undanhåller information, att man avfärdar protesterande grupper som okunniga eller som extremister, att man försöker undvika att ge motståndare forum för att agera offentligt eller att man bagatelliserar de farhågor oroliga grupper har. Ser man i stället ilska som en signal på att den som är arg upplever ett hot mot viktiga önskemål, behov eller värderingar så blir det naturligt att börja med att ta reda på vad det är respektive part värnar om och sedan söka vägar att reducera smärtan respektive tillgodose de bakomliggande intressena.

Medlaren Susan Podziba (2003:289) påpekar att det väcker starka reaktioner hos parterna att befinna sig i en konfliktsituation som är svår att överblicka och där man står inför en situation där andra har makt över den fråga man är engagerad i. Om medlaren kan normalisera detta så blir det lättare för parterna att hantera de starka känslor, den konfliktsituation och de maktförhållanden de ställs inför. Det är medlarens uppgift att reducera obehaget inför känslouttrycken och samtidigt mobilisera det engagemang som känslorna är uttryck för.

Forester (2009:10f) citerar medlaren Lisa Beutler som inför frågan om hur hon bär sig åt för att samla mod att gå in i ett rum med mycket arga människor menar att man bör se ilska i samhällskonflikter mindre som irrationell mellanmänsklig fientlighet och mer som ett uttryck för ett djupgående missnöje med sakernas tillstånd. Med ett sådant synsätt kan ilska ses som tecken på en verklig energi och en vilja i rummet att förändra världen, en energi och vilja som utgör en resurs att arbeta med.

Vad som står på spel i hanteringen av samhällskonflikter

Mot bakgrund av den tidigare beskrivningen av samhällskonflikters natur kan vi peka på två olika typer av *möjligheter* som finns i denna typ av politiska krissituationer (se figur 1):

1: Vad gäller *sakfrågorna* kan en skicklig hantering av konflikter i politiska frågor leda till en bättre gemensam förståelse av komplexa förutsättningar och olika berörda parter intressen och behov, vilket kan öppna möjligheten att kreativt utveckla nya lösningar och strategier som integrerar olika intressen. Samhällsfrågor *är* ofta komplexa. Politiska beslut måste baseras på många typer av hänsynstaganden, t.ex. vad gäller miljöhänsyn, ekonomiska prioriteringar, lagstiftning, möjlighet att nå politiska majoriteter, tekniska förutsättningar, ägarförhållanden, riskbedömningar, etc., etc. På grund av komplexiteten finns det i allmänhet ett flertal olika berörda parter med olikartade perspektiv. Det är vanligt att ingen enstaka person eller instans kan ha full överblick över relevanta förutsättningar och infallsvinklar på de frågor som ska hanteras. Detta innebär att kvaliteten i de beslut som fattas och de åtgärder som vidtas ofta har mycket att vinna på en god kvalitet i kommunikationen mellan berörda parter under processens gång.

2: Vad gäller *relationskomponenten* (det sociala kapitalet) kan en skicklig hantering faktiskt leda till en *ökning* av förtroendet för det demokratiska systemet. Det är känt från affärslivet att en kund som klagat på en produkt och därvid blivit bemött med respekt och tillmötesgående ofta är *mer* nöjd med tillverkaren/säljaren än en kund som inte haft anledning att klaga över en produkt. Konflikter kan ses som kriser som också är test på hur väl vi klarar av att hantera svåra frågor. Om vi gör erfarenheten att vi klarade av att hantera svårlösta frågor på ett respektfullt och konstruktivt sätt så är detta starkt förtroendeskapande. Inför kontroversiella beslut finns alltså en potential för att inte bara hantera frågorna smidigt, utan också faktiskt stärka tilltron till det demokratiska systemet.

På samma sätt kan vi peka på potentiella *risker* förknippade med oskicklig hantering av konflikter kring politiska frågor vad gäller dels sakfrågorna, dels de långsiktiga relationerna mellan olika parter/grupperingar (se figur 1 på nästa sida).

	Möjliga negativa konsekvenser av oskicklig hantering	Möjliga positiva konsekvenser av skicklig hantering
Sakfrågorna	<ul style="list-style-type: none"> • Sämre lösningar p.g.a. ofullständig information. • Missade möjligheter att utveckla kreativa lösningar. • Missade möjligheter att utveckla integrativa lösningar som tillgodoser olika parter intressen. • Utdragna, kostsamma besluts- och implementeringsprocesser. • Utebliven kunskapsuppbyggnad och -spridning. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lösningar som är anpassade efter särskilda omständigheter och intressen. • Processen genererar kreativa idéer som kan byggas in i lösningar. • Friktionsfriare implementering p.g.a. av förståelse och acceptans från berörda parter. • Berörda parter får bättre kunskap och insikt i komplexa förutsättningar: det sker ett lärande hos politiker, tjänstemän, engagerade medborgare som är en resurs i nya sakfrågor.
Relationer (socialt kapital)	<ul style="list-style-type: none"> • Ökad misstro hos allmänheten gentemot politiker/förvaltning. • Polarisering, antagonistiska inställningar. • Politikerförakt. • Minskad motivation att engagera sig i samhällsfrågor, som förtroendevalda och i andra former. • Risk att drabbade blir rättshaverister som tar mycket tid och kraft. 	<ul style="list-style-type: none"> • Förtroendet för politiker, förvaltning och det demokratiska samhällssystemet i allmänhet stärks. • Nya grupper kan lära mer om hur demokratisk samhällsstyrning kan fungera. • Det skapas relationer som gör framtida samverkan lättare. • Minskning av känslor av maktlöshet och utanförskap. • Ökad trygghetskänsla till följd av starkare relationer. • Ökad öppenhet för lärande genom kontakt med andra synsätt och grupper som är annorlunda än man själv.

Figur 1 Konsekvenser av skicklig och oskicklig hantering av politiska frågor

3. Alternativa metoder för hantering av samhällskonflikter: Fältets framväxt

Fältets framväxt i USA

Lawrence Susskind och Sarah McKernan (1999) beskriver hur fältet "public dispute resolution" växte fram i USA under slutet av 1970-talet och framför allt 1980-talet.⁴ De menar att de första experimenten med alternativa metoder att hantera samhällskonflikter gjordes inom fyra olika områden:

1. konfliktlösning i miljöfrågor (environmental dispute resolution)
2. förhandlade investeringsstrategier (negotiated investment strategies)
3. förhandlade regelverk (negotiated rule-making)
4. konfliktlösning i lokalsamhällen (community dispute resolution)

En översikt över vilka problem som var drivkrafterna för innovation inom området hantering av samhällskonflikter och vilka former innovationerna tog är av intresse av flera skäl.

Några av de tidigaste försöken gjorde i samband med konflikter kring miljöproblematik. Det fanns flera fall där riskerna var stora för att projekt med stora miljökonsekvenser skulle leda till långdragna rättsprocesser. Det fanns därför starka skäl att pröva om medlingsförfaranden skulle kunna bilägga konflikterna snabbare och leda till mer hållbara och tillfredställande lösningar. Ett av de första fallen var en långvarig konflikt kring ett förslag att bygga en damm i Snoqualmiefloden i staten Washington i nordvästra USA för att kunna reglera vattenflöden och undvika översvämningar. Bland förespråkarna fanns bönder i floddalen och bland motståndarna till projektet fanns olika parter som var oroliga för vad som skulle hända med flodens ekosystem. Kring 1973 arbetade två medlare under ett år med en dialogprocess mellan ett flertal intressentgrupper, som förhandlade fram en överenskommelse om villkor för ett dammbygge, etableringen av ett samordningsorgan för floddalen och en rad andra åtgärder. Tre år senare hade minst nio andra större miljörelaterade konflikter framgångsrikt lösts genom medlingsprocesser. Det kunde handla om lokalisering av anläggningar för miljöfarligt avfall eller vem som skulle betala kostnaderna för sanering av förorenade markområden.

Ungefär samtidigt, under andra halvan av 1970-talet, gjordes experiment med att hitta smidigare former för att reglera konflikter mellan federala myndigheter, delstatsmyndigheter och lokala förvaltningar om villkoren för bidrag till respektive finansiering av angelägna stadsutvecklingsprojekt. För att bättre koordinera motstridiga intressen och regelverk utformades en process som kom att kallas Negotiated Investment Strategy, NIS. Kärnan i processen utgjordes av en medlarledd serie förhandlingar mellan företrädare för förvaltningar på olika nivåer där man arbetade igenom intressemotsättningar, gick igenom förutsättningar och arbetade fram omfattande, långsiktiga investeringsplaner.

Ett tredje område för metodutveckling kring samhällskonflikter var frustrationen bland myndighetsföreträdare, näringslivsaktörer och intresseorganisationer över långdragna och kostsamma tvister kring införandet av ny lagstiftning och nya regelverk på olika områden. Inte sällan ledde dessa konflikter till komplicerade rättsliga processer när olika parter försökte värna sina intressen kring införande av nya tekniska normer, miljöregler och liknande. Det statliga organet Administrative Conference of the United States, vars uppgift det var att verka för mer

⁴ Se också Dukes, 1996, kap 2-3.

effektivitet i statliga myndigheter, utvecklade i början av 1980-talet rekommendationer om att involvera berörda parter i direkta förhandlingar och gemensamma utredningar för att utveckla nya regelverk, s.k. negotiated rule-making. Ett av de första exemplen på denna process var när statliga Environmental Protection Agency använde en sådan process för utveckla regler kring straffavgifter för tunga fordon och motorer som överskred normerna för utsläpp av luftförorenande ämnen. Även här användes opartiska medlare för att leda en grupp företrädare för olika intressenter i en serie förhandlingar och gemensamma utredningar som också på bara fyra månader ledde fram till en överenskommelse. Processen har sedan använts av flera olika myndigheter i olika typer av frågor.

Det fjärde området där innovationer gjordes för att hantera samhällskonflikter var etableringen av lokala konfliktcentra med konflikthanteringspecialister som kunde bistå i hanteringen av konflikter i lokalsamhället. Tidiga exempel på sådana centra var bildandet av Neighborhood Justice Centers i Kansas City, Atlanta och San Francisco, initierade av det amerikanska federala justitiedepartementet i slutet av 1970-talet. På många håll i USA finns s.k. Community Mediation Boards, som vi kanske kan översätta med medlingsbyråer. I Tyskland växer det nu fram liknande verksamheter, under beteckningen *Gemeinwesenmediation* (Bundesverband Mediation, 2005; Götz & Schäfer, 2008). De norska "konfliktråden" är en liknande företeelse.⁵ Dessa lokala medlingscentra har i allmänhet sitt huvudsakliga arbetsområde i konflikter mellan individer och grupper i lokalsamhället, t.ex. i samband med ungdomsbrottslighet eller grannkonflikter. De kan också bli involverade i lite större konflikter i lokalsamhället och blir då viktiga aktörer i samhällskonflikter (se Sachs, 2000). Vi kommer dock inte att gå djupare in i denna del av fältet här, främst eftersom det helt enkelt knappt finns några liknande medlingsbyråer eller konfliktråd i Sverige. I framtiden kan det dock tänkas att de kommunala verksamheterna kring medling vid brott kommer att vidgas till att erbjuda medling också in andra typer av konflikter i närområdet. Vill man veta mer om amerikanska community boards så hänvisas t.ex. till Schwerin (1995).

Den amerikanska branschorganisationen Association for Conflict Resolution har en särskild avdelning för samhällskonflikter, *Environment and Public Policy Section*.⁶

Erfarenheter i tyskspråkiga länder

Användningen av medlingsförfaranden i samhällskonflikter tog i Tyskland, liksom tidigare i USA, sin början inom miljöområdet. Tidiga exempel (1980- och 1990-talen) handlade främst om lokalisering av lagringsplatser för miljöfarligt avfall och avfallsförbränningsanläggningar. Inom detta område var det omöjligt att få till stånd anläggningar utan massivt motstånd från medborgare, aktionsgrupper, miljöorganisationer och andra (Troja & Meuer, 2004:220f). Det begrepp som användes för dessa processer var "Umweltmediation," ung. medling i miljöfrågor.

Tyskland befinner sig, liksom andra europeiska länder, enligt Geis (2005:73) fortfarande i en experimentfas och kan i jämförelse med USA betraktas som ett "utvecklingsland." Diskussionen i Tyskland om alternativa metoder för hantering av samhällskonflikter startade på allvar under 1990-talet. Framförallt från förvaltningsjuridiskt håll kom mycket kritiska omdömen (Geis, 2005:74).

⁵ Se <http://www.konfliktraadet.no>.

⁶ Se <http://www.acrepp.org>.

Geis (2005:75) anger fyra faktorer som bromsat utvecklingen av alternativa konflikthantlingsmetoder i Tyskland. För det första tar det i allmänhet lång tid innan sociala innovationer omsätts i politisk praktik. För det andra måste det inom förvaltningarna finnas personer som har kunskap om och öppenhet inför att använda alternativa förfaranden. För det tredje fungerar de konventionella rättsliga, politiska och administrativa procedurerna tillräckligt bra i de flesta fall. Medlingsprocesser kan vara tids- och kostnadskrävande, vilket innebär att de används främst i särskilt svåra och redan eskalerade konfliktfall. För det fjärde kan man förvänta sig att användningen av alternativa processer i sig själv kan bli en konfliktfråga, där olika intressenter bedömer lämpligheten av att använda t.ex. medlingsmetodik väldigt olika.

Området tycks dock befinna sig i en mycket dynamisk utvecklingsfas, som bl.a. kommer till uttryck i en nyutgiven mycket omfattande bok där medlingens roll i ett stort antal samhällsområden diskuteras ingående (Niedostadek, 2010).

Troja & Meuer (2004) sammanfattar resultaten av ett forskningsprojekt där man inventerat och analyserat så många fall av medling i samhällskonflikter som man kunnat hitta uppgifter om. Studien omfattar 86 medlingsförfaranden i samhällskonflikter i Tyskland under perioden 1996-2002.

Troja & Meuer (2004:222) gör en distinktion mellan två typer av medlingar i samhällskonflikter, sådana som är "projektrelaterade" och sådana som är "programrelaterade." Med "projektrelaterade förfaranden" menas medlingar där det finns konflikter om vissa specifika åtgärder och projekt (t.ex. vägbygge, ombyggnation av en offentlig plats, lokalisering av en avfallsförbränningsanläggning). Med "programrelaterade förfaranden" menas konflikter kring utvecklingen av mål, regelverk och åtgärder (t.ex. utformning av en utvecklingsplan för trafik, ramplan för en stadsdel, utveckling av ett avfallshanteringsprogram, utveckling av en ramplan för landskapsgestaltning i en region).

De 86 samhällskonflikter som Troja och Meuer studerat finns inom en rad olika områden:

- 25 fall inom stadsplanering
- 16 fall var trafikfrågor
- 9 fall gällde markanvändning
- 7 fall gällde politiska och sociala problem (t.ex. nedläggning av klinik, drogpolitik, ungdomscenter, flyktingförläggningar)
- 6 fall var naturskyddsfrågor
- 6 fall gällde avfallshantering
- 3 fall gällde industrianläggningar
- 3 fall handlade om utbildningsinstitutioner
- 8 fall hamnade i kategorin "övrigt"

I knappt hälften av fallen var antalet deltagare i själva medlingsprocessen färre än 20, medan vissa fall hade omkring hundra deltagare. Forskarna samlade in uppgifter om hur länge medlingsprocesserna pågått:

Mindre än ett halvår	30
Ett halvt till ett år	38
Ett till två år	24
Två till tre år	5
Mer än tre år	3

Det typiska tillvägagångssättet i de studerade fallen var som följer: Efter förberedande samtal görs en översiktlig konfliktanalys, därefter träffas överenskommelser om ramar och regler för medlingen. I huvudfasen bildas en central grupp där företrädare för de olika intressentgrupperna samlas och där beslut fattas under processens gång. Härutöver finns, beroende på antalet deltagare och frågornas komplexitet, eventuellt arbetsgrupper som arbetar särskilda delar av problematiken. Eventuellt ordnas också en eller flera workshops eller offentliga möten för att bearbeta delfrågor och/eller för att möjliggöra att bredare kretsar ur offentligheten får möjlighet att påverka processen. Inom ramen för denna övergripande struktur kan det dock finnas stora variationer i upplägg av och inslag i medlingsprocessen.

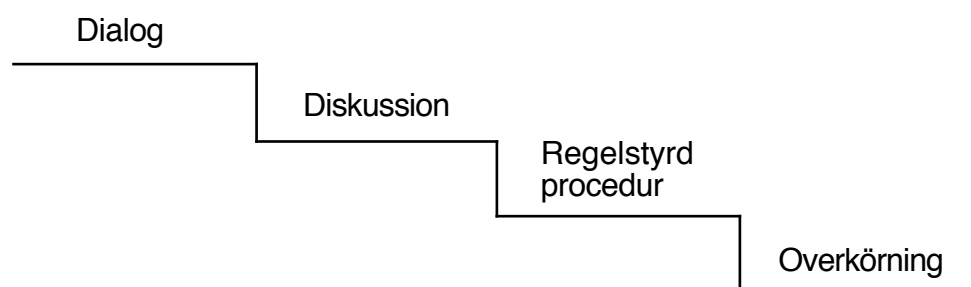
I Tyskland finns sedan 1998 en förening med syftet att främja kunskap om och användning av medling i samhällskonflikter: *Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich*.⁷

⁷ Se <http://umweltmediation.info>.

4. Hantering av samhällskonflikter: allmänna aspekter

Fyra former för hantering av konflikter

Man kan säga att det finns fyra grundformer för att hantera samhällskonflikter: *dialog*, *diskussion*, *regelstyrda procedurer* och *överkörning*. De skiljer sig från varandra bland annat vad gäller ambitionsnivån för hur hög grad av samförstånd som söks. Detta kan beskrivas som en trappa, där dialogen är det högsta trappsteget, med de mest långtgående anspråken på att nå fram till ömsesidigt samförstånd.



Figur 2 *Fyra grundformer för hantering av samhällskonflikter*

I samhällsfrågor rör man sig ofta på de två mellersta stegen, diskussion och regelstyrda procedurer. Diskussioner kännetecknas av att parterna söker en lösning genom att formulera och pröva sakliga argument. När detta tar formen av förhandlingar så bemödar sig parterna om att ta varandras argument på allvar, så länge de är relevanta och sakliga. De lösningar man kommer fram till förväntas vara präglade av de sakargument som visat sig välgrundade. Regelstyrda procedurer används antingen rutinmässigt, för att detta är det normala förfaringssättet, eller så tillgrips regelstyrda procedurer när man inte kan komma fram till en lösning parterna accepterar genom diskussioner. Överkörningar, vanligen i form att den part som har formell makt driver igenom ett visst beslut mot en eller flera parters vilja, används för det mesta när ingen av de övriga formerna framstår som en möjlig väg att nå ett avslut. I figur 3 beskrivs mer ingående egenskaperna i de fyra grundformerna.

De alternativa former för hantering av samhällskonflikter som beskrivs i denna skrift syftar till att skapa förutsättningar för dialogbaserade lösningar. Dialog som problemlösningssform kännetecknas av att man eftersträvar samförstånd, att man söker integrera parternas intressen genom kreativa lösningar, samt att parterna förväntas vara villiga att förstå varandras synsätt, det vill säga de intressen och tolkningar som ligger bakom olika ståndpunkter.

Alla fyra formerna är naturliga inslag i samhällslivets besluts- och styrningsprocesser och är därmed också relevanta delar av en helhetssyn på hanteringen av konflikter kring politiska frågor. I varje enskilt ärende finns det anledning att överväga vilken form eller vilken kombination av former som är lämpligast att använda. Alla fyra formerna kan givetvis också användas på mer eller mindre skickliga sätt, med ibland långtgående konsekvenser både för utfallet i sakfrågorna och för det sociala kapitalet.

Dialog	<ul style="list-style-type: none"> – Parterna vill, om möjligt, uppnå samförstånd om hur frågan ska regleras. – Parterna är intresserade av att förstå hur andra parter ser på frågan, inte bara vad gäller rena sakargument, utan också andras upplevelser och tolkningar av frågan. – Parterna har förväntar sig att bli bemötta med respekt och god vilja från andra parter. – Parterna är öppna för möjligheten att det man får höra från andra kan innebära att egna synsätt påverkas och förändras. Man har alltså inte slutgiltigt låst sig vid färdiga ståndpunkter.
Diskussion	<ul style="list-style-type: none"> – Parterna tror att andra berörda parter är mottagliga för sakliga argument och att det är möjligt att nå fram till en ömsesidigt acceptabel överenskommelse genom diskussion/förhandling. – Parterna känner sig förpliktade att hålla sig till sakliga, relevanta argument i diskussioner resp. förhandlingar om sakfrågan. – Argument formuleras och prövas. – Lösningar ska vara rimliga i förhållande till de relevanta argument som lagts fram (förpliktelse att väga in sakliga och relevanta argument).
Regelstyrda procedurer	<ul style="list-style-type: none"> – Man använder sig av någon typ av regelstyrd procedur för att nå fram till ett giltigt beslut. "Reglerna" kan vara explicita och formella, eller implicita och informella. Exempel på explicit regelstyrda procedurer är omröstning; delegering; avdömning av högre nivå; användning av regelverk i avtal, kontrakt, uppdragsbeskrivningar; tillämpning av fasta kriterier; rättsliga processer; MBL-förhandlingar. Exempel på implicita regelstyrda procedurer är debatt (där den retoriskt skickligaste vinner debatten på poäng; eller där den mest uthålliga tröttar ut mindre uthålliga som ger upp) och olika varianter av "härskartekniker" vid möten. – Man kan nå fram till beslut även om berörda parter inte tror att andra parter är mottagliga för sakargument i en sådan utsträckning att man kan nå fram till en ömsesidigt acceptabel överenskommelse genom diskussion/ förhandling. – Utfallet ofta är att ena sidan vinner och den andra förlorar, alternativt att man köpslår sig fram till en uppgörelse som accepteras av parterna fast man inte är överens i sak.
Överkörning	<ul style="list-style-type: none"> – En eller flera parter inte tror att det går att nå en acceptabel överenskommelse genom dialog, diskussioner eller regelstyrda procedurer, alternativt tror att de kan lyckas driva igenom sina egna intressen utan andra parter medgivande. – Ena parten använder formell makt eller andra handlingsmöjligheter för att ensidigt driva igenom sin egen ståndpunkt, mot andra parter uttryckliga vilja. – En eller flera parter ställs inför fullbordat faktum och tvingas ge vika, ofta med påföljd att man söker efter möjligheter att själv utsätta motparten för en överkörning.

Figur 3 Fyra former för hantering av konflikter

Allmänna principer för medling i samhällskonflikter

I kapitel 5 kommer vi att ge en översikt över fyra varianter av metodik för hantering av samhällskonflikter, med fokus på det praktiska tillvägagångssättet. Mot bakgrund av den beskrivning som gjorts ovan av samhällskonflikters typiska egenskaper och förutsättningar och med ledning av de senaste decenniernas utveckling inom konflikthanteringsområdet som helhet kan det vara på sin plats att sammanfatta en rad allmänna principer som bör vara vägledande i hanteringen av samhällskonflikter. Vi sammanfattar här de tio principer som Carpenter och Kennedy (2001, kap. 3) mot bakgrund av sin omfattande erfarenhet ser som centrala.

Princip 1. Konflikter består av sakfrågor, tillvägagångssätt och relationer.

Det är vanligt, kanske i synnerhet bland tjänstemän i förvaltningar, att fokusera starkt på sakfrågorna i konflikten. Man pekar på tekniska aspekter, data och regelverk. Som vi sett i tidigare

avsnitt är erfarenheten dock att sättet man bemöter människor på och valet av tillvägagångssätt, t.ex. vilka procedurer man använder, kan vara avgörande för konfliktförloppet. Att inte ta emot budskapet när medborgare protesterar mot en åtgärd är närmast en garanti för att attityderna ska hårdna och tonen skärpas. När man överväger hur en förestående samhällskonflikt ska hanteras bör man alltså tänka igenom inte bara den mest korrekta proceduren för att bereda sakfrågorna, utan även planera hur bemötandet av parterna bör utformas.

Princip 2. För att finna en bra lösning måste man förstå problemet.

Att agera utifrån förhastade slutsatser om vad problemet handlar om leder i bästa fall till suboptimala lösningar, i sämsta fall till konflikteskalation, därför att parterna inte upplever sig bli tagna på allvar. Det är ofta möjligt att finna lösningar som tillgodoser viktiga intressen, men då måste man verkligen ha förstått vilka dessa intressen egentligen är. Det mest effektiva sättet att förstå problemet är att tala med parterna, noga lyssna på vad de säger och identifiera vilka sakfrågor som är viktiga för dem och vilka intressen som ligger bakom dessa sakfrågor.

Princip 3. Ta er tid att utveckla en strategi och genomföra den.

I stora, akuta konflikter är trycket stort att handla snabbt. Det blir frestande att försöka hitta en "quick fix" som ska dämpa missnöjet. Erfarenheten visar dock att det är just i de besvärligaste situationerna, där handlingstrycket är som störst, som man har mest nytta av att vara omsorgsfull i planeringen av strategin. Presenterar man en trovärdig plan för en konflikt-hantering som tar parternas intressen på allvar, då leder detta oftast till att upprördheten lägger sig, även om ännu inget är sagt om vad som ska ske i sakfrågorna.

En strategi har följande punkter att planera för:

- Göra en gemensam formulering av vad problemet är, som parterna kan instämma i.
- Komma fram till ömsesidigt tillfredställande procedurer för att genomföra en förhandling.
- Identifiera alla berörda parter sakfrågor och intressen.
- Utveckla ett spektrum av förslag för hur problemet kan lösas.
- Komma överens om en lösning.
- Fatta beslut om hur överenskommelsen ska implementeras.

Princip 4. Framsteg förutsätter positiva arbetsrelationer.

Ett konstruktivt klimat är den viktigaste resursen i hanteringen av konflikter. Misstro och antagonism står i vägen för god vilja att utveckla ömsesidigt acceptabla lösningar. I förberedelser och ledning av en medlingsprocess bör man fokusera på vad man kan göra för att reducera misstro och skapa så mycket förtroende som möjligt. Att komma överens om spelregler för kommunikation och procedur och att ge processledare tydligt mandat att se till att dessa spelregler följs kan spela en central förtroendeskapande roll.

Princip 5. Förhandlingar börjar med en konstruktiv definition av problemet.

Parterna måste komma överens om vad problemet är och hur det ska formuleras innan de kan börja lösa det. Att bli överens om problembeskrivningen är det första problemet en grupp står inför och utgör ofta den första framgångsupplevelsen. Det är viktigt att undvika en problemformulering som kan besvaras med "ja" eller "nej." I stället för att formulera problemet i termer av huruvida man ska bygga ett nytt hotell eller inte så är det mer konstruktivt att formulera problemet som "Hur ska markområdet användas på bästa sätt?"

Problemet måste beskrivas på ett sätt som inte från början definierar bort några av parternas sakfrågor. Ofta handlar skicklig problemformulering om att vidga problembeskrivningen från ett smalt fokus på en viss sakfråga till att omfatta ett bredare spektrum av frågor. Härigenom

blir det oftast lättare att utveckla kreativa lösningar, eftersom det finns fler variabler att arbeta med.

Princip 6. Parterna bör bidra till att utveckla processen och lösningarna.

Besluts- och befattningshavare är de som i slutändan fattar de formella beslut som behövs. Detta behöver dock inte innebära att man också fattar alla beslut om hur processen ska utformas. Att låta parterna få ta ansvar för utformningen av processen skapar förtroende och leder ofta till mer ansvarstagande för integrativa lösningar som också är hållbara i längden. Tjänstemän försöker många gånger hantera en komplex fråga genom att inhämta synpunkter och sedan själv formulera ett förslag som är så välavvägt som möjligt. Sedan blir han eller hon ofta förvånad över intensiteten i protesterna mot förslaget. En del av motståndet beror ofta på att parterna inte har fått delta i processen att komma fram till en lösning, de har då heller inte behövt sätta sig i rollen att ta ansvar för att helheten ska fungera.

Princip 7. Hållbara lösningar baseras på intressen, inte på ståndpunkter.

Att formulera ståndpunkter och krav och sedan driva dessa gentemot motparten och beslutsfattare bäddar för en konflikt där parterna positionerar sig, försöker vinna överhanden och där lösningar leder till ökande frustration och kanske konflikteskalation. Alternativet till att debattera ståndpunkter är att parterna formulerar vilka intressen det är de vill värna om, samt att se till att alla berörda parter förstått de andra parternas intressen. En parts ståndpunkt i sakfrågan är denna partens föreställningar om vilken lösning som skulle tillgodose deras intressen. Ståndpunkterna upplevs ofta som oacceptabla för andra, medan man i allmänhet kan ha förståelse för de intressen respektive part värnar om. Har parterna en klar föreställning om vilka intressen som är viktiga, då är det mycket lättare att se processen som en problemlösningsprocess, där uppgiften är att vara så kreativ som möjligt för att hitta lösningar som i möjligaste mån tillgodoser de olika intressena.

Princip 8. Processen måste vara flexibel.

Samhällskonflikter är i allmänhet så komplexa att det är svårt att från början förutse precis hur processen bör gå till och hur lång tid den tar. När man börjar samla och bearbeta information inser man ofta att det fanns andra frågor eller omständigheter som är viktiga för en hållbar lösning, kanske också att det finns någon mer berörd part som behöver konsulteras. Man måste vara beredd på att det kan bli nödvändigt att fatta nya beslut om tillvägagångssätt och sakfrågor under processens gång.

Princip 9. Tänk igenom vad som kan gå fel.

Det är närmast en självklarhet att det kan uppstå olika typer av svårigheter under en konflikthanteringsprocess. Det är inte möjligt att förutse alla de problem som kan dyka upp, men det är ändå klokt att före och under processen se över vilka svårigheter som kan tänkas uppstå och tänka igenom hur dessa kan hanteras. En strategi som har många fördelar är att processledaren lägger ansvaret på gruppen: "OK, nu har det blivit så här, hur vill ni hantera det?"

Princip 10. Gör inte någon skada.

Att starta en samrådsprocess eller medling utan att avsätta tillräckligt med tid och resurser för dess genomförande kan göra situationen värre. Om det inte finns rimliga förutsättningar att genomföra processen enligt konstens regler så är det bättre att avstå helt.

Vi avslutar detta avsnitt med ett par kloka antaganden om förutsättningarna för medling i samhällskonflikter formulerade av den amerikanska medlaren Susan Podziba (2003:286). Hon skriver bl.a. att (1) de som påverkar eller påverkas av en sakfråga har värdefull kunskap och visdom att bidra med för att komma vidare med frågan, som behöver komma fram, sammanfattas och integreras i förhandlingsresultatet; (2) de som påverkar eller påverkas av en sakfråga har antaganden som är inbäddade i deras perspektiv på frågan och att en del av dessa antaganden behöver synliggöras och granskas för att möjliggöra att nya idéer kan uppstå; och (3) en väl utformad och genomförd process sannolikt kan leda till en unik och hållbar överenskommelse. Hon säger vidare att i medlingsprocesser i samhällskonflikter brukar nästan alla intressenter ha felaktiga antaganden om andra intressenter och att dessa antaganden står i vägen för att ta till sig ny och mer korrekt information (Podziba, 2003:288f). För att kunna komma vidare i en process måste medlaren bistå parterna i att komma till insikt om vad det är de inte vet än.

De flesta parterna i en samhällskonflikt, skriver Podziba, går in i en medlingsprocess säkra på att deras ståndpunkter är riktiga, men osäkra på sina möjligheter att förhandla fram en bra lösning. De fasta övertygelserna är dock i allmänhet det som skapar låsningar i konflikten. Förutsättningarna för ett gott resultat är mycket bättre om parterna i stället är säkra på att deras legitima intressen kommer att tillgodoses så långt det är möjligt, men är osäkra på hur detta ska kunna ske. Om parterna från början ömsesidigt visar respekt för varandras legitima intressen så finns det goda möjligheter att utveckla nyfikenhet, kreativitet och därmed gå in i en gemensam problemlösningssdialog som leder till en genomförbar och hållbar överenskommelse.

I vilka fall är det lämpligt att använda en medlingsprocess?

Det är direkt olämpligt att använda dialog-/medlingsprocesser i samhällskonflikter om det inte finns en beredskap för att verkligen ta processen på allvar. Startar man en medling så väcker man också förväntningar om att processens resultat ska påverka utfallet i de aktuella frågorna. Det finns också andra överväganden som bör göras om när man överväger hur en samhällskonflikt bör hanteras. Lawrence Susskind och hans kollegor vid Consensus Building Institute har tagit fram en liten "vägvisare" för tjänstemän i förvaltningar kring hur man kan hantera markanvändningskonflikter med hjälp av vad som där kallas assisterad förhandling (Susskind et al., 1999). I skriften finns ett "test" man kan reflektera över för att bedöma om en samhällskonflikt lämpar sig för en medlingsprocess. I vår översättning ser det ut så här:

Om ni svarar "ja" på minst 6 av de 8 frågorna nedan så bör ni överväga att använda assisterad förhandling:

1. Är sakfrågorna i konflikten tydligt definierade?
2. Är huvudparterna villiga att tala om möjligheter att nå en överenskommelse?
3. Är utgången av konflikten osäker om man inte når fram till en överenskommelse?
4. Är insatserna höga?
5. Har sakfrågorna stort allmänintresse?
6. Är allmänheten frustrerad över hur konflikten hanterats fram till nu?
7. Håller den ansvariga förvaltningen på att förlora allmänhetens förtroende?
8. Är det sannolikt att flera av de berörda parterna kommer att ha långsiktiga relationer i framtiden?

Den amerikanska branschorganisationen för professionella konflikthanterare, SPIDR⁸ har en liknande checklista i sina rekommendationer för medling i samhällskonflikter (SPIDR, 1997:13). I denna checklista rekommenderas att man också ska överväga följande punkter:

Det finns tillräckligt med tid och resurser. Tid behövs för att bygga konsensus mellan motstridiga intressen och resurser behövs för att stödja processen.

Det politiska klimatet är gynnsamt. Eftersom denna typ av förhandlingar äger rum i en politisk kontext så är stöd från ledningen och frågor kring timing, t.ex. i förhållande till politiska val, av avgörande betydelse för beslutet att gå vidare.

Förvaltningen är villig att använda processen.

Tredjepartsrollen

En tredjepart, benämnd faciliterare, medlare eller processledare, kan ibland, när sakfrågorna är komplexa och många intressen och parter är involverade, vara nödvändig för att kunna nå fram till en stabil lösning. Behovet av en opartisk processledare kan bli uppenbart när en konflikt eller låsning är ett faktum. Det kan dock givetvis vara klokt att överväga behovet av en tredje part innan dessa situationer uppstår, om man förutser att risken är stor att en besvärlig konflikt uppstår.

Vem kan vara tredjepart?

Tredjeparten kan vara en tjänsteman inom en förvaltning eller organisation, dock måste det vara tydligt att uppdragsgivaren inte har en sådan koppling till den tredje parten att opartiskheten ifrågasätts. I vissa fall när olika parter är i konflikt och situationen är sådan att andra parter ifrågasätter tredjepartens opartiskhet, bör man ta in en tredje part utifrån.⁹

Lite schematiskt kan man säga att det finns fyra kategorier av personer som kan fungera som processledare (facilitatorer, medlare) i samhällskonflikter:

1. Tjänstemän utan särskild utbildning i eller tidigare erfarenhet av processledning som får i uppdrag av överordnade att hantera ett ärende.
2. Betrodda personer (t.ex. pensionerade politiker, näringslivspersonligheter) som (a) inte själva är parter i samhällskonflikten, men som (b) inte heller har särskild utbildning eller träning i konflikthanteringsmetodik men ändå (c) anses ha personliga kvaliteter som gör dem lämpliga som processledare och/eller åtnjuta allmänt förtroende bland parterna.
3. Tjänstemän eller förtroendevalda med intresse för och viss tidigare erfarenhet av processledning samt personliga kvaliteter som gör dem lämpliga som processledare.
4. Professionella processledare med relevant utbildning och stor tidigare erfarenhet, som på konsultbasis åtar sig processledningsuppdrag.

I en mycket hög andel av de fallbeskrivningar av samhällskonflikter som finns i litteraturen har man anlitat professionella processledare, som inte själva har bindningar till någon av parterna. Undantag finns dock. Boken *Managing public disputes* av Carpenter och Kennedy (2001) riktar

⁸ SPIDR, Society for Professionals in Dispute Resolution, har sedermera bytt namn till ACR, Association for Conflict Resolution.

⁹ I SPIDRs riktlinjer för myndigheters användning av medlingsprocesser finns en samling etiska riktlinjer för medlare i samhällskonflikter, väl värd att reflektera över för alla som åtar sig att leda en medlingsprocess (SPIDR, 1997, Appendix 4).

sig till den tredje av kategorierna ovan och innehåller fallbeskrivningar där man utsett en lämplig person ur den lokala miljön att leda en medlingsprocess. Det finns också exempel på fallbeskrivningar där personer i den andra kategorin fungerat som medlare, t.ex. i Anna Geis (2005) mycket ingående analys av medlingsprocessen kring utbyggnaden av flygplatsen i Frankfurt. På grund av uppgiftens svårighetsgrad är det olämpligt att utse en person ur den första kategorin att vara processledare i en samhällskonflikt där det finns en betydande eskalationspotential.¹⁰

Tredjepartens funktioner

Carpenter och Kennedy (2001:191-193) ger i sju punkter en översikt över de funktioner som en tredjepart kan ha i en konflikthanteringsprocess:

1. Kartlägga och analysera frågan eller konflikten

Processledaren kan i inledningsfasen samla och analysera information för att identifiera parter som bör delta, skapa underlag för att utforma en lämplig process, samt stödja parterna i att sortera i frågor och intressen.

2. Utforma en strategi

Utifrån kartläggningen kan tredjeparten bidra med att utforma en konstruktiv process för att stödja parterna i att arbeta igenom deras meningsskiljaktigheter, i samverkan med parterna ta fram målsättningen med processen, samt identifiera och ta fram ett program för processen. I denna uppgift kan det också ingå att planera hur och vilka metoder/processer som behövs. Vidare bör tredjeparten ta initiativet till att utforma grundläggande regler för hur processen ska gå till, inte minst spelregler för kommunikationen mellan parterna.

3. Möjliggöra konstruktiv kommunikation

Tredjeparten ansvarar under rådgörandet genom samtalsledning för att kommunikationen hålls konstruktiv så att parterna får möjlighet att mötas under säkra/trygga former. Det kan också gälla inför dialogmöten, samt mellan möten för att bidra till en mer konstruktiv kommunikation.

4. Utgöra processledare

En tredje part kan leda planeringen av och hantera hela dialogprocessen. Detta skapar tillit till processen, där parterna får stöd i att benämna frågor och gå igenom processens alla steg. Om förhandlingar fallerat eller processen stannat upp kan tredje part även anlitas för att komma vidare.

5. Hantera data/fakta

En väsentlig roll processledaren kan ha är att som tredje part samla parterna för att komma överens om vilka faktauppgifter som ska ligga till grund för förhandlingarna. I samråd med parterna kan processledaren även ta fram ny information som behövs, samt, inte minst i känsliga frågor, hantera känslig information i processen.

6. Skapa och upprätthålla representantgrupperingar

I fall och frågor där intressegrupper finns i en konflikt kan processledaren bistå i att stödja dessa i processen genom, att "utbilda" dem i hur en konstruktiv process går till, i att finna interna strukturer för representantskapet, i dialog/hantering inom gruppen om konflikter uppstår där, samt i programmet skapa utrymme för representanter att "ta hem" frågan innan nästa möte eller inför överenskommelser.

¹⁰ I det avslutande kapitlet diskuteras kortfattat vilka personlighetsegenskaper och kompetenser en processledare i samhällskonflikter behöver förfoga över.

7. Bidra med en neutral plats

En tredje part kan erbjuda en plats som inte ”tillhör” någon part i konflikten och där alla kan känna sig välkomna.

5. Fyra varianter av metodik för medling i samhällskonflikter

Inledning

I detta kapitel redogör vi för fyra av de medlingsmetoder i samhällskonflikter som finns beskrivna i litteraturen. De är på många sätt nära besläktade med varandra. De två första, Carpenters och Kennedys utförligt beskrivna metodik i boken *Managing Public Disputes* och Susskinds och Cruikshanks *Consensus Building Approach*, kan sägas utgöra "mainstream-varianter" av medlingsmetodik i samhällskonflikter. De ansatser som företräds av Joe Folger och hans kollegor inom skolbildningen transformativ medling, samt av Arnold Mindells *deep democracy* ger en viss kontrastverkan genom fokus på relationsaspekten i konflikterna, genom sin betoning på att ge deltagarna själva en hög grad av kontroll över processen och genom att se starka känslor som en värdefull resurs som inte ska dämpas utan tas tillvara för mer kompletta lösningar.

1. "Managing public disputes" – Carpenter & Kennedy

Susan Carpenter & W. J. D. Kennedy (2001) tillhandahåller med boken *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Disputes and Reaching Agreement* en mycket handfast och ingående manual för hur man i praktiken genomför en medlingsprocess i samhällskonflikter.¹¹ De riktar sig direkt till beslutsfattare och andra med ansvar för samhällsfrågor och som i sitt dagliga arbetet ställs inför och tar beslut i samhällskonflikter. Det kan vara politiker, tjänstemän inom offentliga förvaltningar, representanter inom näringslivet eller medborgargrupper. De betonar vikten av att samhället i sin helhet har kapacitet att hantera dessa frågor, snarare än att enbart förlita sig på extern expertkunskap i form av konsulter. Detta blir möjligt genom att ansvariga och beslutsfattare kan se behoven och själva avgöra hur man bör gå tillväga för att hantera dessa frågor.

Det handlar om att utveckla kapacitet och färdigheter att hantera samhällskonflikter, samt kunna avgöra vilka dialogprocesser som behövs, för att kunna strukturera och ta fram en strategi för en dialogprocess.

När en konflikt uppstår menar Carpenter och Kennedy att parterna i konflikten kan välja att förvärra eller förbättra situationen, men att de sällan är medvetna om att vilka alternativ som står till förfogande. Genom sin mångåriga erfarenhet av konflikthantering har de sett hur parter fort förflyttar sig inom en konflikt, från en situation där man är oense, till en konflikt baserad på positioner, destruktivitet och kamp. Detta sker då de inte kan se något annat alternativ till hur de kan göra annorlunda. Konflikter som eskalerar och vidgas är kostsamma, i både tid och pengar.

Carpenter och Kennedy har agerat tredje part i samhällskonflikter rörande allt från landfrågor till hantering av kärnavfall. De har ibland hanterat hela processer och i vissa fall endast deltagit

¹¹ Vi kan här bara i stora drag presentera Carpenters och Kennedys metodbeskrivning. De ger mycket detaljerade erfarenhetsbaserade råd om alla aspekter av medling i samhällskonflikter. Deras bok bör betraktas som obligatorisk läsning för alla som åtar sig att leda konflikthanteringsprocesser i samhällskonflikter.

tills dess att parterna själva kunnat arbeta sig igenom sina meningsskiljaktigheter och sedan själva kunnat gå vidare och ta eget ansvar för processen likväl som nå fram till överenskommelser.

Hantering av konflikter har traditionellt ofta resulterat i lösningar med karaktären av vinnare och förlorare, då det är så vi löser problem. Det är inget fel i det, såvida det är lämpligt i den konflikt man har ansvar att lösa. Dock ser författarna ett behov av sätt att hantera samhällskonflikter där man undviker vinnare och förlorare och snarare försöker nå överenskommelser som alla parter, åtminstone, kan leva med. Detta har visat sig vara konstruktivt och effektivt i alla olika nivåer av komplexa frågor och konflikter.

Carpenter och Kennedy pekar ut ett antal centrala principer för medlingsprocesser i samhällskonflikter:

Beslutsfattaren som faciliterare. Det handlar inte här om att genom strategi ligga steget före de andra parterna, inte heller om att som beslutsfattare själv ta beslut. Det handlar om att möjliggöra en process, identifiera och samla parterna, för att tillsammans finna lösningar som alla kan acceptera. Beslut fattas på grundval av de lösningar som parterna gemensamt utvecklat.

Fokus på att lösa konflikten. Snarare än att vinna en strid, så bör fokus vara på att lösa konflikten. Frågan är hur kan vi lösa situationen, inte vem som har rätt. Det handlar om att ge parterna alternativ och på så vis möjlighet att välja att hantera och lösa frågan på ett sätt där allas intressen och behov kan tillgodoses, snarare än att försöka vinna. Skulle parterna inte visa sig vara villiga att arbeta med denna inriktning så skall man inte heller genomföra en medlingsprocess.

Parter möts för att arbeta sig igenom sina meningsskiljaktigheter. De som är berörda av en konflikt och/eller ett beslut, är de som skall mötas och definiera problemet. De utbildar varandra genom att lyssna och bli lyssnade på och utvecklar och värderar möjliga gemensamma lösningar tillsammans. Detta förhållningssätt skiljer sig från public hearings/ offentliga möten och lobbyverksamhet där fokus är att kämpa för att göra sig hörd.

Parter bidrar och är delaktiga i att forma dialogprocessen. I början av en process, eller ett program för en dialog, tillfrågas parterna om att vara delaktiga i att utveckla en process som de känner skulle fungera bäst för att lösa deras problem. Allt eftersom processen fortgår bidrar parterna med förslag om processens utformning och innehåll, likväl som förändringar om och när dessa skulle behövas. Skulle situationer uppstå som påverkar processen och som kräver beslut, så är de också delaktiga i dessa beslut.

Beslut nås genom konsensus. Målsättningen med beslutsfattande genom konsensus är att nå överenskommelser som samtliga parter kan acceptera. Parterna når överenskommelser genom att samla information, diskutera och analysera, samt övertyga varandra om fördelar med de olika alternativen. De kan kombinera, slå ihop eller ta fram helt nya alternativ på lösningar genom detta. Det är inte helt självklart att alla parter kommer att gilla eventuella överenskommelser eller lösningar men det hela bygger på att man kan erkänna en överenskommelse som den bästa möjliga för samtliga parter och deras intressen och behov. Man använder aldrig röstning, då detta bidrar till att skapa förlorare, vilka senare under processen eller efteråt, kan komma att utmana en överenskommelse. Skulle en part misslyckas i detta kan de senare komma att sabotera implementeringen av beslutade överenskommelser.

Carpenter och Kennedy delar in metodiken i tre faser: Utveckla en strategi; Genomföra ett program; och Genomföra överenskommelsen.

1. Utveckla en strategi

I den första fasen finns tre moment:

- **Analys**

En analys av konflikten görs först, dels genom en inventering av konfliktens historia, dels genom att intervjua personer utan direkt inblandning i frågan, samt genom andra informationskanaler, för en första överblick av frågan samt parter.

Man kan sen gå vidare för att genom intervjuer med samtliga identifierade parter få mer information, samt i detta också få information om möjliga andra viktiga parter som bör vara med. I denna fas ser man också på representantskap där någon företräder en organisation eller förening. Det är viktigt att mandat och roller blir tydliga, för den kommande processen. Parter och identifiering av dessa är en viktig del av analysen och man skiljer på intressenter och parter här, vilket innebär att den som är berörd, av frågan eller ett beslut i frågan, är part.

- **Utveckla en strategi**

Man utgår sedan ifrån analysen för att arbeta fram en strategi, baserad på den kunskap man erhållit rörande frågan/konflikten, identifierade parter, parters intressen i frågan, samt andra viktiga frågor som kan påverka en process. Man undersöker också förutsättningar att genomföra den tänkta processen, tidsmässigt och resursmässigt, och ser till att förutsättningar finns för att gå vidare. Viktigt är i detta också att skapa utrymme för eventuella problem som kan uppstå, samt ha kapacitet i strategin om eventuella nya parter eller frågor skulle uppstå och behöva inrymmas i strategin.

- **Ta fram ett program**

Efter detta kan man tillsammans med parterna ta fram ett konkret program för processen. Detta inkluderar att man gemensamt beslutar om såväl processens faser, spelregler för processen, samt regler för implementering av kommande överenskommelser. I detta inryms också beslut om konsekvenser för den part som inte följer senare beslutade överenskommelser. Information till allmänheten, samt återkoppling, skall ske under hela processen.

2. Genomföra programmet

I genomförandefasen omnämns fyra moment:

- **Besluta om proceduren**

Vid parternas första möte presenteras ett programdokument som innehåller en beskrivning av sakfrågorna, medlingsprocessens mål, de föreslagna stegen i processen, hur beslutsfattande ska gå till samt tidsramar. Ett program kan variera i tid, allt från en dag till flera månader, beroende på konflikten och dess komplexitet. Vidare bör man i varje fråga ta fram ett unikt program som är format efter den aktuella frågan. En viktig del av fastställandet av ramarna är att enas om spelregler (*groundrules*) för processen, d.v.s. överenskommelser om vilka regler gruppen vill ha för hur kommunikationen ska gå till, samt vad som gäller för representantskap, procedurer och avgränsning av vilka ämnen som ska behandlas. Medlaren kan be gruppen komma med förslag på vilka spelregler som ska gälla, men kan också själv föreslå spelregler som man av erfarenhet vet kan vara viktiga att ha med. Det kan också vara viktigt att ge processledaren ett tydligt mandat att se till att de beslutade reglerna också efterföljs.

- Utbilda parter

Parter "utbildar" varandra genom dialog, där deras olika syn på frågan, intressen, samt vilja till lösningar bidrar till en gemensam bild. Viktigast i denna process är att identifiera och benämna de sakfrågor respektive part ser som viktig, samt formulera vilka intressen parterna har att värna om. Förståelse för varandra och varandras perspektiv skapar förutsättningar för en bättre process. Vidare kan processledaren även bidra med att utbilda parter som inte har vana i konflikthantering i processens möjligheter och produktiva förhållningssätt. Processledaren kan även verka inom olika grupperingar för att utverka mandat för gruppens representant, eller ha dialog inom gruppen om där finns olika grupperingar med olika intressen.

- Utveckla alternativ

Genom dialog kan parter gemensamt arbeta fram ett antal alternativa förslag till lösningar som integrerar så mycket som möjligt av alla parter intressen, vilket bidrar till att skapa tillit och förtroende för varandra och processen. Arbetet med att utveckla olika alternativ syftar och bidrar till möjligheter till att nå överenskommelser. I denna fas är det viktigt att inte försöka nå överenskommelser för snabbt, då detta kan förhindra arbetet med att utveckla konstruktiva alternativ.

- Nå överenskommelser

I det fjärde momentet tar sig gruppen an att arbeta fram en överenskommelse med utgångspunkt från de lösningsalternativ som utvecklats i föregående steg. Det första som behövs är att formulera generella kriterier som en överenskommelse måste uppfylla. Därefter kan man pröva hur tänkta överenskommelser uppfyller de överenskomna kriterierna. Det kan vara att de tillgodoser viktiga intressen hos parterna, inte står i konflikt med gällande lagstiftning, samt andra väsentliga frågor som varierar från fråga till fråga.

Med denna grund ser man över vilka överenskommelser man kan enas om. När konsensus är uppnådd för överenskommelserna skrivs dessa ner i ett utkast. Utkastet/förslaget till överenskommelse skall sedan godkännas av alla parter, samt att representanter får möjlighet att "ta hem" utkastet till gruppen eller intresseorganisationen, för översyn samt godkännande. Efter detta är klart kan en slutlig överenskommelse göras.

3. Genomförande av överenskommelser

- Implementeringsplan

I den slutliga överenskommelsen bör man ha med en plan för implementering, eftersom man utan en plan oftast står handfallen då oförutsedda problem uppstår. Det inträffar ofta något i genomförandefasen som kan skada hela processen. En implementeringsplan är också viktig för att undvika missförstånd, då parterna visserligen träffat en överenskommelse om en rad centrala sakfrågor, men kanske inte är överens om hur genomförandet ska ske. Det är av vikt att man skriver ner och är överens i alla delar av det skrivna dokumentet, dels då parter ofta kan uppleva muntliga överenskommelser olika, dels för att nya personer kan tillkomma som inte varit del av processen.

- Kontrollfunktion för överenskommelser

När det är dags att börja genomföra överenskommelserna behöver man ett system för att se till att detta sker som överenskommet. Det rör dels att överenskommelserna blir av, samt att de efterlevs. Ansvar för denna funktion kan skötas av en politisk funktion, en kommitté eller av en tjänsteman/grupp inom en förvaltning, dock är det då brukligt att ha en sorts referensgrupp

bestående av representanter från parterna. Denna funktion är viktig också genom att man effektivt kan hantera situationer som uppstår samt att parter kan vända sig hit med sina frågor.

- Detaljer i överenskommelser och omförhandling av detaljer

Idealt är att en överenskommelse innehåller specifika steg i genomförandet, identifierade ansvariga personer, samt tidsramar för genomförandet. Dock innehåller de ofta generella ramar, blandat med specifika delar och kan ge ett ramverk där vissa detaljer behöver utvecklas efter hand. Man behöver således samlas kring dessa detaljer och upprätthålla processen tills dess detta är klart. Detta kräver också att information och återkoppling görs till parter och andra intresserade. Ibland uppstår problem i denna del av processen och då kan det vara nödvändigt att ta in en oberoende tredje part. Man kan också behöva samla alla parter till träffar för att arbeta fram konsensus rörande detaljerna. Detta gäller också för omförhandlingar av detaljer i, och delar av överenskommelser, då mycket att inträffa som förändrar situationen. Det kan röra lagstiftning, nya riktlinjer och politiska förändringar, vilket är vanligt i de frågor som rör samhällskonflikter.

- Hantering av överträdelser

Det är inte ovanligt att överträdelser sker efter att överenskommelser nåtts. Det kan röra ekonomiska förutsättningar att fullfölja avtalade överenskommelser eller exempelvis när organisationer involverade i en konflikt plötsligt ändrar stadgar eller riktlinjer för sitt uppdrag. Den instans som fått mandat att övervaka genomförandet av överenskommelsen bör också ha mandat att vidta åtgärder om någon av parterna inte lever upp till de åtaganden man kommit överens om.

Ett exempel

Ett relativt nytt amerikansk samhälle hade 20 år tidigare byggts upp i ett bergsområde som en turistort för skidåkning, camping och vandring. Trots att dess huvudsakliga inkomstkälla och arbetstillfällen kom ur turistnäringen bestod centrala delar av stadskärnan av ödetomter, parkeringsplatser och garagebyggnader. Det mesta av marken samt byggnaderna ägdes av ett stort företag som inte kunde komma överens med stadens fullmäktige och förvaltningar om en översiktsplan för staden. De kände att om inget förändrades snart skulle ett flertal investerare dra sig ur planerade projekt och de satte därför press på politiker att lösa frågan. Konflikten mellan staden och företaget tilltog i styrka och intensiteten i konfrontationerna ökade succesivt och blev allt mer offentliga.

Inför detta och oron att ytterligare fördröjningar i stadsplaneringsfrågorna skulle ske, valde en högt uppsatt chef i företaget och stadens borgmästare att tillsammans anlita en utomstående tredje part för att planera och genomföra en förhandling mellan staden och företaget. De började med att intervjua sex boende i staden och fann genom dessa möten att konflikten mellan staden och företaget bara var en av många. De största konflikterna fanns mellan tjänstemän inom förvaltningarna, samt mellan tjänstemän och stadens fullmäktige. Det rörde sig delvis också om gamla konflikter som påverkade den nuvarande situationen. Det fanns många problem inom hela stadens förvaltning, både på tjänstemannanivå likväl som politiskt. Vidare blev det tydligt att företaget även hade interna konflikter som påverkade företagets möjligheter att nå lösningar och göra överenskommelser.

Det blev tydligt att ingen av parterna var redo för att börja förhandla med varandra eller var kapabla att mötas för att se om de kunde komma överens om en lösning, även om de alla uttryckligen ville finna lösningar för staden.

En strategi togs fram för att stödja parterna i att lösa sina interna konflikter och problem först. Det gällde stadens fullmäktige likväl som kommunala förvaltningars ineffektiva struktur som behövde förändras, samt företagets behov av en bättre intern kommunikation. Arbetet med detta tog två månader och efter detta följde en utbildningsfas för samtliga stadens politiker samt förvaltningar i principer för konflikthantering, mötesteknik, samt konkreta metoder för konflikthantering. Detta följdes sedan av en dialogprocess där samtliga parter inom staden kunde mötas och arbeta sig igenom sina meningsskiljaktigheter och finna bättre sätt att hantera de konflikter som uppstår. För företaget följde en liknande procedur med fokus på att skapa en arbetsgrupp redo att vara part i den kommande dialogprocessen. Företaget fick också stöd i att hantera andra frågor som påverkade situationen, såsom oro hos de anställda på grund av bristande intern kommunikation gällande ekonomi och rädsla för uppsägningar.

Efter att denna utbildningsfas avklarats kände sig tjänstemännen inom förvaltningen redo och lämnade ett strategiförslag för en stadsplaneringsprocess till stadens politiker samt företaget. Det innehöll en steg-för-steg beskrivning av en samarbetsprocess, inledningsvis togs frågan om grundregler upp, samt en tydlig beskrivning av faser för processen med tidsramar. Vidare togs målsättningen och syftet med processen upp.

Man utsåg representanter för alla parter och allmänhetens intresse för processen ansågs så viktig att alla möten var öppna för allmänheten, medborgarenkäter genomfördes och information och återkoppling skedde kontinuerligt genom nyhetsbrev. Processen tog ett par månader och resulterade i att samtliga parter gjorde åtagandet att fullfölja processen, samt stödja kommande överenskommelser.

Politikerna valde att göra ett avsteg från den traditionella beslutsprocessen genom majoritetsbeslut, för att istället ta beslut på grundval av en konsensusbaserad överenskommelse.

2. "The Consensus-Building Approach" (CBA)

Lawrence Susskind är en av USAs allra mest erfarna medlare i samhällskonflikter. Han är ledare för ett av de största konsultföretagen inom fältet, *Consensus Building Institute*, och är författare, ofta tillsammans med kollegor, till ett stort antal böcker, artiklar och andra texter. Susskind har skrivit flera böcker som ger mycket handfasta beskrivningar av metodik för att hantera konflikter kring samhällsfrågor. En av dem, *Dealing with an angry public* (Susskind & Field, 1996) handlar om hur man kan hantera kriser och konflikter där det finns en stor upprördhet och ilska bland allmänheten, t.ex. vid olyckor med stor miljöpåverkan. Vi bygger vår översikt över Susskinds och hans kollegors metodik främst på en av de senaste publikationerna, *Breaking Robert's Rules* (Susskind & Cruikshank, 2006), som är en konkret handbok i hur man arbetar med metodiken *The Consensus Building Approach* (CBA). CBA har stora likheter med den metodik som beskrivs hos Carpenter och Kennedy. Vi ger dock en översikt av CBA eftersom författarnas sätt att dela in och beskriva processen kan ge läsaren ytterligare möjligheter att göra sig en bild av hur en process kan gå till i praktiken. Liksom i andra böcker i ämnet behandlas de särskilda förhållningssätt och tekniker man använder i problemlösningsprocessens svårare faser ingående. Det kan vi inte göra här, utan hänvisar vidare till källorna.

Susskind och Cruikshank delar in CBA i fem faser:

1. Samla parterna (Convening)

Det allra första steget i en "Consensus-Building Approach" (CBA) är att en uppdragsgivare (som hos Susskind och Cruikshank kallas *convenor*, sammankallare) bestämmer sig för att en medlingsprocess är lämplig och fattar ett beslut om att en sådan ska användas. Denne uppdragsgivare är oftast en ansvarig politiker eller cheftjänsteman med formellt mandat att besluta om hur frågor ska handläggas. Uppdragsgivaren behöver inte vara djupt insatt i metodiken, men måste givetvis veta tillräckligt mycket för att ha en realistisk förväntan om vad process och möjliga resultat. Nästa steg är att göra en kartläggning av ärendet. En sådan kan göras av en lämplig tjänsteman inom förvaltningen, eller genom att anlita en extern facilitator/medlare. Kartläggningen sker genom enskilda intervjuer med de uppenbara intressenterna i frågan. Under samtalens gång identifieras ofta ytterligare intressenter, som också intervjuas. Kartläggningen behöver inte vara omfattande, det handlar om att beskriva vilka intressenter som finns och sammanfatta deras synsätt på de sakfrågor man identifierat.

De viktigaste uppgifterna i den första fasen är att identifiera de parter/intressenter som bör vara representerade i processen, finna lämpliga representanter för parterna, samt säkerställa att alla har klarhet om förutsättningarna för medlingen. Detta kan givetvis vara vanskligt, det blir en bedömningsfråga vilka parter som bör vara med i en medling. När det handlar om oorganiserade eller svagt organiserade intressenter kan det också vara svårt att komma fram till vilka individer som kan anses ha mandat att företräda dessa grupper.

På grundval av kartläggningen skisseras hur en process kan se ut, med en tydlig formulering av vad man åtar sig om man väljer att delta i processen. Denna skiss får alla tilltänkta parter ta del av och kommentera. Den som haft ansvaret för kartläggningen gör sedan en bedömning av huruvida det finns förutsättningar för att genomföra en medling, som sedan presenteras för uppdragsgivaren. Denne fattar därefter ett beslut om man ska använda sig av en CBA och om så är fallet vem som ska anlitas som medlare (inte nödvändigtvis samma person som genomfört kartläggningen). Därefter skickas en inbjudan till parterna som klart specificerar förutsättningar, tidsplaner, spelregler och åtaganden.

2. Fördela roller och ansvar

När representanterna är utsedda och samlats är nästa uppgift att komma överens om vilka spelregler som ska gälla och vilka roller deltagarna är beredda att ta på sig.¹² Det kan finnas en hel del förutsättningar att reda ut, som t.ex. arbetets syfte, tidsplan, finansiering, protokollförande och om det är tillåtet att skicka ersättare om någon har förhinder.

3. Gemensam problemlösning

Målet med en gemensam problemlösningssprocess är att utveckla förslag och idéer som hjälper alla parter att få ett bättre resultat än de skulle uppnå utan en överenskommelse. Detta sker i allmänhet i en flerstegsprocess. Det första steget kan beskrivas som att man ger utlopp ("venting"): varje part får tillfälle att ge uttryck för de reaktioner de har i relation till andra parter och angående den tidigare händelseutvecklingen. Nästa steg är att parterna i tur och ordning formulerar sina intressen och vad som är angeläget ur deras synpunkt. Det tredje steget består i att utveckla idéer ("inventing"). Med utgångspunkt från det man hört av alla berörda söker man efter ett paket av åtgärder som tillgodoser alla parter behov. Vanligen arbetar man med "entextmetoden," d.v.s. man gör ett skriftligt utkast till överenskommelse, som sedan diskuteras och förändras till man blir överens.

¹² Susskind och Cruikshank (2006), Appendix B, tillhandahåller ett exempel på hur en lista på spelregler för kommunikationen i gruppen, se Bilaga 1. En del medlare föredrar att låta deltagarna själva formulera vilka spelregler de anser behövs. Susskind och Cruikshank ger också exempel på regler kring beslutsfattande, som vi dock inte återger här.

Tillvägagångssättet skiljer sig alltså från det mer konventionella förfarandet, där man kohandlar eller röstar om enskilda förslag. Här skiljer man tydligt mellan idéutveckling och beslutsfattande, så att det finns tid för kreativitet och integration av olika idéer innan man tar definitiv ställning till de förslag som förs fram.

4. Nå fram till en överenskommelse

Beslutsfattande sker i CBA inte genom omröstning, utan genom att man enas om ett förslag som man är överens om. Det är vanligen medlarens roll att bedöma när tiden är mogen att fråga gruppen om de är beredda att säga ja till det liggande förslaget till överenskommelse. Om en eller flera deltagare säger nej så blir de ombedda att förklara sitt ställningstagande. Målet är att alla ska vara tydliga med sina skäl för att tycka att ett förslag är bra eller inte bra. Medlaren frågar de som har invändningar vilka specifika förändringar som måste göras för att överenskommelsen ska bli acceptabel för dem. Här är det viktigt att alla inblandade verkligen förstår orsakerna till att någon inte kan säga ja till ett förslag. När detta uppnåtts försöker man vanligen hitta en väg att modifiera förslaget så att det blir möjligt för alla att acceptera resultatet.

5. Hålla parterna ansvariga för sina åtaganden

Den sista fasen i CBA är genomförandet. Susskind och Cruikshank påpekar att gruppens arbete definitivt inte är färdigt när man nått fram till en överenskommelse. Ofta görs gruppens hårdaste arbete i genomförandefasen. När överenskommelsen börjar genomföras händer det saker i verkligheten: pengar avsätts i budgetar, saker och ting börjar hända på ett mer påtagligt sätt. Detta väcker i allmänhet reaktioner hos intressenter som inte varit med i själva medlingen. Ofta inträffar också oförutsedda saker som innebär att planerna måste modifieras: man upptäcker att det finns lagstiftning man inte tagit hänsyn till, andra aktörer har fattat beslut som ändrar förutsättningarna, eller det framkommer att det finns ny teknologi som innebär att man kan lösa problem på ett annat sätt än man tidigare planerat för. Det är viktigt att inför slutfasen utforma överenskommelsen så att parterna åtar sig att över längre tid stå fast vid det överenskomna, liksom att planera för att om oförutsedda händelser inträffar ha en procedur för hur man då ska hantera den uppkomna situationen.

Ett exempel

Susskind och Cruikshank använder en utförlig fallbeskrivning, inklusive fiktiva dialoger representativa för olika faser i processen. Beskrivningen är fiktiv, men baserad på ett verkligt fall, och gäller en till synes ganska odramatisk fråga: den lilla amerikanska staden Blaine ska fira 200-årsjubileum på något sätt. Borgmästaren ger i uppdrag åt en erfaren och inflytelserik näringslivspersonlighet, "Bill" att ta fram ett förslag på utformningen av detta firande. Detta visar sig vara en svårare uppgift än man kunde tro, eftersom det finns mycket olika synsätt och intressen som påverkar föreställningarna om hur festligheterna kan se ut. Man inser att det behövs en processledare som är bra på att leda projekt med olika parter inblandade. En tjänsteman inom Ungdomsförvaltningen, Connie, anlitas för att leda själva processen. Connie intervjuar olika intressenter och sammanställer så småningom en översikt över viktiga grupperingar och hur de värderar olika aspekter av firandet, se figur 4.

	Nyckelfrågor				
	Fira	Bildning	Marknads- föra Blaine	Minimera kostnader	Säkerhet
Traditionalister	✓✓✓✓✓	✓	✓	✓	✓
Modernister	✓✓	✓✓✓✓✓			
Lokala affärsinnehavare (och liknande)	✓✓✓✓✓	✓	✓✓✓✓	✓✓✓	✓
Boende/skattebetalare (ej direkt inblandade)	✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓✓	✓✓✓✓
Förtroendevalda	✓✓✓✓	✓✓	✓✓✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓
Utbildare	✓	✓✓✓✓✓	✓	✓✓✓	✓
Säkerhetsansvariga vid myndigheter	✓	✓	✓	✓	✓✓✓✓✓

Figur 4 Exposé över parter och sakfrågor i exemplet Blaines 200-årsfirande

"Traditionalisterna" vill gärna att stadens historia ska framställas ett renodlat positivt ljus: man ska fira staden genom att beskriva framsteg och förgrundsgestalter.

"Modernisterna" är angelägna om att ta tillfället i akt att använda tillfället och historien som ett medel för folkbildning. I synnerhet vill man lyfta fram grupper som tidigare marginaliserats: ursprungsbefolkningen, immigranter, kvinnor. Historien ska beskrivas "med vårtor och allt." Staden har endast avsatt en mycket liten summa för att finansiera firandet. Olika parter har förklarat sig villiga att bidra med pengar, men bara under förutsättning att firandet sänder "rätt budskap." Vissa tycker att man antingen ska ha ett firande som verkligen har god kvalitet eller också låta bli helt. Gör man något "billigt" så skulle det återspegla negativt på staden. Andra tycker att det i nuvarande ekonomiska läge är oansvarigt att lägga några skattepengar alls på festligheter.

Så småningom bildas en arbetsgrupp bestående av följande personer:

- Bill: VD för ett lokalt företag, engagerad i stadens (särskilt näringslivets) utveckling.
- Connie: tjänsteman på ungdomsförvaltningen, processledare.
- Vince: Läkare, amatörhistoriker, ordförande för ett lokalt historiskt sällskap. Angelägen om att historien inte ska skönmålas.
- Sally: Svart kvinna, aktiv i frikyrkoförsamling, "traditionalist."
- Ralph: Rektor i en skola, angelägen om att saker inte ska förenklas.
- Molly: Personalchef i ett företag, frivilligarbetare i sociala frågor, starkt engagerad i moralfrågor.

Det är en rätt spretig grupp, med mycket olika föreställningar inte bara om hur ett lämpligt tvåhundraårsjubileum bör se ut, utan också om hur man bäst går tillväga för att fatta beslut i gemensamma angelägenheter. Fallstudien beskriver hur man med hjälp av CBA, trots många komplikationer, lyckas navigera sig fram till ett koncept för firandet som tillgodoser olika parter intressen, förebygger de viktigaste farhågorna och som dessutom går att finansiera.

3. Transformativ medling

I transformativ medling ses medlingens huvuduppgift som att förbättra samspelet mellan parterna i konflikten. Konflikter betraktas som störningar i parternas inbördes interaktioner. Ju längre konflikten pågår, desto mer osäkerhet, oklarhet och otrygghet uppstår. Samtidigt blir

parterna mer fokuserade på sina egna positioner och motparten målas ofta upp som motståndare eller fiende. Kan man bidra till att parterna kan företräda sina behov och intressen på ett klart, öppet och konstruktivt sätt, samt att de är villiga och förmögna att visa respekt för varandra, så är det parterna själva som är bäst ägnade att finna lösningar på konfliktens sakfrågor. Kännetecknande för transformativ medling är att medlaren är noga med att låta parterna själva bestämma det mesta om hur de vill att processen ska utformas.

Transformativ medling har främst använts i konflikter mellan individer och i mindre grupper. Ansatsen finns ingående beskriven i boken *Transformativ Medling: ett rationellt förhållnings-sätt till konflikt* (Baruch Bush & Folger, 2010).¹³ Under senare år har transformativ medling också använts för medling i samhällskonflikter (Saul & Sears, 2010).

I transformativ medling samhällskonflikter läggs stor vikt vid *inkludering* och *delaktighet*. En princip som Saul och Sears använder i sin hantering av konflikter med ett flertal parter är inkludering, d.v.s. många behov och perspektiv tas in i dialogprocessen och man skapar (där det är möjligt) utrymme för att olika parter har olika uttrycksformer. T.ex. kan kommunala tjänstemän och unga ungdomar ha väldigt olika sätt att uttrycka sig, vilket innebär att medlaren bör sträva efter en process där parterna både kan vara sig själva och ge uttryck för sina intressen på ett sätt som är tillräckligt respektfullt för att kunna tas emot av andra. En annan princip är att parter ges möjlighet att påverka processbeslut: vilka möten som behövs, vilka som bör bjudas in till olika möten, hur möten ska gå till och vad som ska diskuteras.

Transformativa medlare ser dialog som en *lärande process* där medlaren stödjer parterna att lära tillsammans och från varandra. Processen ska vara öppen (transparent) så att deltagare får möjlighet att välja om, och i vilken utsträckning, de vill delta. De förespråkar också att frågor undersöks och betraktas utifrån ett större systemiskt sammanhang – d.v.s. att man inte avgränsar frågor genom en för smal definition alltför tidigt under processens gång. Det är vanligt, enligt Saul och Sears, att konflikten upplevs på olika sätt av olika deltagare. Konfliktens orsak beskrivs på olika sätt av parterna och så även viktiga kringliggande frågor. Det är därför viktigt att processledaren inte alltför tidigt bestämmer sig för att använda ett visst tillvägagångssätt.

Saul och Sears beskriver en generisk process i fyra faser.

1. Inför dialogprocessen behöver processledare och uppdragsgivare bli klara över hur processen ska se ut och över vilka begränsningar som finns. Några viktiga aspekter är:

- *Anlitande av en processledare*

Vanligtvis är det en offentlig förvaltning, ett företag eller en grupp inom civilsamhället som är uppdragsgivare för uppdraget att inleda en dialogprocess. Frågan om omfattningen av uppdragsgivarens kontroll över utformningen av processen är väsentlig för en tredjepart som agerar som processledare. Sett från en transformativ synpunkt måste processledaren avgöra om tillräckligt med utrymme finns för att kunna arbeta utifrån ledande principer som inkludering, deltagarstyrande och gemensam lärande för att kunna ta uppdraget.

- *Samling av berörda parter*

Det är inte ovanligt att berörda parter bjuds in till ett preliminärt möte med parter som uppdragsgivaren identifierar. Detta görs för att ge processledaren möjlighet att få tillgång till information om konflikten.

¹³ Den amerikanska förlagan, boken *The Promise of Mediation* publicerades första gången 1994 och har givits ut i en bearbetad utgåva 2005 (Baruch Bush & Folger, 1994; 2005).

- *Fackkunniga processledare*

Det är inte ovanligt att en uppdragsgivare kräver att processledaren har en gedigen kunskap av det sakområde konflikten handlar om. Här ska man ta hänsyn till risken att en fackkunnig processledare kan styra processen i en viss riktning på grund av sina åsikter om ämnet. Opartiskhet är väsentlig för en inkluderande process.

- *Förväntningar om resultat*

Förväntningar om ett resultat – inte sällan i form av en överenskommelse – är inte ovanliga i stora offentliga processer. Utifrån det transformativa synsättet ska en processledare värna om att inte bli påverkad av huvudmannens eller andras förväntningar. När deltagare verkligen ges inflytande över processens utformning och innehåll är det svårt, om inte omöjligt, att veta vilka resultaten blir. Ett problem är att medborgare ofta utifrån sin bedömning av eventuella resultat bestämmer om de vill delta i dialogen.

Innan processen kommer igång måste man få klarhet över om hur ett eventuellt resultat ska hanteras av berörda parter – t.ex. om en överenskommelse kommer att respekteras av alla deltagare.

2. *Processdesignfasen* innebär planering och strukturering av dialogprocessen.

- *Att utforma processen*

En del av en processledarens uppdrag kan vara att skapa ramar för processen. Här kan det handla om frågor som: Vilka ska vara med? Hur ska möten läggas upp? Hur mycket tid behövs? Hur hanterar vi information som kommer fram i processen? Processledaren måste balansera begränsningar samt behovet av att komma igång med principen att deltagare ges inflytande över process och resultat.

- *Struktur, skala och inkludering*

Erfarenhet visar att det är enkelt att arbeta med mindre grupper när deltagare bestämmer hur dialogprocessen ska se ut, men att arbeta med större grupper kan vara mindre effektivt.

Processledaren har, enligt Saul och Sears, ansvar för att skapa struktur. Denne ska tolka deltagares behov och strukturera samtalen på ett sätt som ska fungera i praktiken. Risken med att lämna alla processbeslut till deltagare är att det tar för mycket tid att prata om hur dialogen bör se ut. I en intervju med Judith Saul förklarar hon att de ofta arbetar med en mindre grupp som består av representanter och experter och att dessa i sin tur konsulterar med de som representeras – en "dragspel-modell." Det betyder att processledaren, utöver gemensamma möten, arbetar med enskilda grupper för att utforska frågor och uppnå större klarhet.

3. *I interventionsfasen* sker dialogen mellan deltagare. Processledaren har ett särskilt ansvar för att bevaka processen och säkerställa kontinuitet. Det innebär:

- *Att stödja interaktionen*

Processledaren förväntas stödja samspelet för att åstadkomma en effektiv dialogprocess. Olika metoder används för att få fram synpunkter och reaktioner. Här används grupprocesser av olika slag för att tillåta alla att komma till tals. Viktigt är dock att processledaren begränsar sin egen styrning mot ett visst resultat.

- *Att ta hand om frågor som kan begränsa dialogprocessen*

Processledare måste vara förberedda på att ta hand om frågor som begränsar själva dialogen mellan parterna. Dessa kan vara frågor om ekonomi, regler, lagar och tidsfrister och hantering av sådana frågor kan ibland bli mer komplex än själva dialogen.

4. *Genomförande- och uppföljningsfasen* är när beslut som tas i föregående fas implementeras och utvärderas. I vissa fall kan processledare ta ansvar för denna fas också (denna fas beskrivs inte i detalj i boken).

Ett exempel

Saul och Sears beskriver en process där huvudgatan i en stad skulle omformas. Dialogprocessen skulle inkludera alla intresserade medborgare. Det var tydligt från början att en grupp invånare som hade bott i staden länge var rädd att nyinflyttade invånare skulle ta över processen. De ville bevara stadens karaktär och misstänkte att de nyinflyttade enbart ville effektivisera trafikflödet.

När ett designförslag skulle diskuteras uppstod en konflikt. Några deltagare samlade underskrifter som stöd för sitt motstånd mot den föreslagna planen. Plötsligt engagerade sig personer som i början inte ville delta i dialogen och som befann sig utanför den formella processen. Under en vanlig mötesprocedur skulle ordförande kunna bortse från protesten, men processledarna uppmanade parterna att inte undvika konflikten och att lyssna på protestgruppen.

De som protesterade blev inbjudna och en rad alternativa planer diskuterades. Gemensamt bestämde gruppen att medborgare skulle rösta om förslaget för ombyggnationen. Planen som antogs i slutänden var en som innefattade element av allas förslag.

Saul och Sears kommenterar att motståndet skapade oro och risken uppstod att den negativa rösten skulle exkluderas. Beslutet att inkludera även motståndare i processen skapade möjligheter för parterna att lära från varandra. Parterna började med att öppna upp till varandra och slutade med att samarbeta om ett gemensamt förslag. Under själva dialogprocessen ändrades klimatet från att präglas av misstänksamhet och fientlighet till samarbete. Resultatet blev en plan som genomfördes med invånarnas stöd.

4. "Deep democracy" – Arnold Mindell

Den schweizisk-amerikanske terapeuten och processledaren Arnold Mindell har utvecklat arbetssätt för att hantera starkt känsloladdade konflikter i stora grupper (Mindell, 1995, 2002). Mindells metodik kännetecknas dels av att den bejakar och hanterar starka känslor hos deltagarna och dels av inställningen att negativa röster i en konflikt ofta innehåller viktiga infallsvinklar som kan berika processen. Mindell menar att stora delar av konflikter inte är synliga – deltagarna själva är inte alltid medvetna om det som styr de känslor som kommer upp under en konflikt. Metoder som används i *world work* eller *deep democracy* processer riktar sig mot att synliggöra det som finns under ytan.

För Mindell är starka känslor inte ett problem, utan snarare något positivt. Det som krävs är att processledaren/faciliteraren vet hur dessa känslouttryck ska hanteras. Råd som han ger är att konflikten ska saktas ner, särskilt när det blir heta samtal. Konflikt, säger Mindell, är den snabbaste väg till gemenskap – om den hanteras på rätt sätt (Mindell, 2002:4).

Mindells *deep democracy* metod fokuserar på minoritetsrösten i beslutsprocesser. Den är en metod som tar med minoritetens synpunkter i eventuella lösningar som gruppen kommer fram till. Negativa röster ska alltid ges möjlighet att bli hörda. Mindell menar att negativa röster som exkluderas skapar destruktiva krafter som sedan kan sabotera sociala processer. När en stark ståndpunkt inte får komma till uttryck därför att en grupp eller ledare inte tillåter den att komma fram, utvecklar den först till ett dolt motstånd till maktpositionen och blir sen mer synlig och utåtriktad.

1. Förberedelsefasen

Mindell förespråkar (liksom företrädarna för transformativ medling) försiktighet med att snabbt bestämma vad konflikten handlar om. Han rekommenderar att processledaren (eller faciliteringsteamet) tar tid att inventera vilka frågor finns som "sidofrågor" genom att prata med respekterade medlemmar av berörda samhällsgrupper.

Platsen för mötet kan göra skillnad. Det ska helst vara en plats som symboliserar gruppens mångfald – han säger till exempel att man i en konflikt mellan två samhällsgrupper kan välja en lokal som ligger på gränsen mellan de båda grupperna. Tidpunkten för ett möte är också viktig. Det ska inte vara en tid som utesluter deltagande av vissa grupper av människor.

Av stor vikt för en lyckad process är hur inbjudningarna sker. Det är inte enbart en fråga om att identifiera deltagarna, men också hur inbjudan görs. Personlig kontakt är det allra bästa sättet att skapa förtroende. Om människor ska delta i en känslig konflikt måste de känna sig trygga från början. De måste också veta att deras deltagande är viktigt för hela gruppen.

2. Storgruppsmöten

Processledarens roll i storgruppsmöten är främst att skapa trygghet. Processledaren spelar en central roll genom att skapa ramar – som t.ex. tidsbegränsningar för talare – och genom att spegla det han/hon ser.

Mindell säger att ju mer en grupp blir medveten om alla konfliktens delar/dimensioner, desto mer tar de själva ansvar för processen. Processledaren skapar struktur i början men följer processens egen gång i senare faser.

En processledare kan använda sig av en rad metoder som gestaltar konflikten i rummet – till exempel att be deltagare att positionera sig i rummet för att visa "var de står". Det finns också processer för att inkludera minoritetssynpunkter båda i samtalet och när ett beslut ska fattas.

Ett exempel

Mindells metod användes i en konflikt i Zürich som handlade om användningen av ett torg, Stadelhoferplatz (Schupbach, 2004). Torget är en mötesplats för punkare och även missbrukare och är samtidigt en plats där många invånare handlar eller besöker restauranger. Många kände sig hotade av punkarnas aggressivitet, av ljudet från musikspelare och av missbrukarnas närvaro.

Den större bilden är att Zürich snabbt utvecklades till en stad med stor mångfald. Människor från många delar av Europa har flyttat dit och många invånare upplevde att staden höll på att tappa sin schweiziska karaktär. De krävde att polisen skulle "få ordning på problemet." Polisen har samtidigt inte lyckats hantera situationen på torget eftersom den störande gruppens aktiviteter inte alltid var olagliga och bötfällning och bortkörning inte fungerade.

Politiker hade tagit emot klagomål från många invånare. Förväntningen var att de skulle fatta ett beslut som polisen skulle verkställa. Affärsidkare satte sig emot en dialogprocess, men staden bestämde sig för att försöka – de uppmanade deltagare att försöka acceptera mångfalden och hitta en gemensam lösning.

En tjänsteman från stadens socialtjänst tillsammans med en extern processledare bestämde sig för att hålla ett stormöte i ett hyrt tält. Alla som var intresserade kunde vara med. Under två dagar innan stormötet träffade teamet representanter från de viktigaste berörda grupperna för att försöka förstå vilka de viktiga frågor var som skulle kunna tas upp i stormötet och för att skapa trygghet för deltagarna.

På stormötet fick representanterna tre minuter var för att presentera sina ståndpunkter.

- Affärsidkare upplevde att situationen skadade deras affärsmöjligheter. Kunder och anställda kände sig otrygga.
- Polisen kände sig kritiserade av alla. Besökare upplevde att de tillät för mycket, medan punkare och missbrukare kallade dem för fascister. I pressen fick de kritik för sin "lathet" och, när de väl ingrep, för brutalitet.
- Punkare upplevde att de blev kritiserade för sin livsstil. Folk upplevde dem som aggressiva. De sa att de hade andra värderingar och att de upplevde samhället som aggressivt mot dem.
- Skolelever ville att alla blir mer accepterande av varandra. De upplevde också att de utsattes för förnedrande av äldre människor.

Under mötet stormade en punkare in i tältet och skrek: "förhandla inte! Punkare förhandlar aldrig!" Processledarna använde stressmomenten för att synliggöra en attityd av icke-förhandling som även fanns hos affärsidkare. Ett annat problem som kom fram var tiggandet. De som tiggde berättade hur svårt det är för dem att överleva och affärsidkare berättade att de också upplevde ekonomiskt hot p.g.a. att de tappade kunder.

Under påföljande samtal uppstod en större öppenhet och parterna närmade sig varandra. Punkare medgav att det inte var OK att kissa överallt och bad om ursäkt, men sa att toaletterna var så smutsiga att ingen kunde använda dem. Alla kunde hålla med om detta och man bad staden att åtgärda problemet.

Konflikten under mötet blev tydlig och synlig när en affärsidkare ställde en fråga till en punkare om de skulle ingripa om en punkare hotade någon som besökte torget. Punkare svarade "Ja, det skulle jag. Nu när vi pratar med varandra och ser varandra som människor, ändrar sig allting för mig." Då ställde punkaren frågan till affärsidkaren om hon skulle göra samma sak om hon såg någon hota en punkare. Affärsidkaren tvekade och hennes tveksamhet sårade punkaren, som hotade att återvända till sin "fuck-you-attityd." Processledaren speglade hur olika grupper har makt och svagheter och synliggjorde sårbarheten och stoltheten på båda sidor. Detta gjorde att en affärsägare stod upp och pratade om hennes vilja att respektera punkarna och även försvara dem om någon skulle hota dem.

Författaren till fallbeskrivningen, Max Schupbach, kommenterar att konflikt ofta uppstår runt en fråga man själv har svårt att acceptera. Att synliggöra konfliktpunkten gör att människor kan ta itu med den i gruppen och i sig själva. Mindell säger att konflikten innehåller sin egen lösning och att den inte skall undvikas eller dämpas.

Mötet slutade med att parterna kom överens om att försöka leva med varandra med den förståelse de hade fått under mötet. De skulle inte tillåta övertramp från en sida att signalera ett återvändande till tidigare positioner. De kom överens om att prova i tre månader och sedan möta varandra igen.

6. Kompetensprofil för processledare

Att vara processledare i samhällskonflikter kan givetvis innebära en rad utmaningar som kräver särskilda kompetenser. Det är därför en strategiskt viktig fråga för en potentiell uppdragsgivare att kunna bedöma vem som har de önskvärda kvalifikationerna. Vi har i litteraturen inte hittat någon sammanhållen och systematisk behandling av hur en kompetensprofil bör se ut.¹⁴ Däremot framgår det förstås indirekt ur metodbeskrivningarna vad det är en processledare ska kunna göra. Det är uppenbart att det i första hand handlar om sociala kompetenser, snarare än expertkunskap inom konfliktens sakområden.

Om man inom en kommun eller ett landsting ser sig om i de egna leden efter en person som är lämplig att leda en dialogprocess i en samhällskonflikt, eller om man överväger att anlita en extern konsult, så tror vi att följande personlighetsegenskaper och kognitiva och sociala kompetenser är betydelsefulla:

Emotionella aspekter

- Orädd: trygg i sig själv även bland upprörda människor.
- Balanserat temperament, stor fördragsamhet med andras känslouttryck, kritik, motstånd.
- Nyfiken, intresserad av att förstå hur olika människor ser frågan.

Sociala kompetenser

- God förmåga att skapa förtroende hos olika typer av människor.
- Uppfattas som opartisk, eller förmögen till opartiskhet, av parterna.
- Skicklig kommunikatör: god förmåga att lyssna och förstå olika sorters personer, samt god förmåga att anpassa sitt eget sätt att kommunicera till olikartade personer och grupper.
- Erfarenhet av att leda grupper/projekt/möten.

Kognitiva kompetenser

- Hög komplexitetsmedvetenhet: förväntar sig, lägger märke till och tar sig an mångfald av förutsättningar, bakomliggande orsaker, samband mellan olika aspekter, möjliga konsekvenser.
- God förmåga att överblicka och strukturera information.
- God förmåga att identifiera de intressen som ligger bakom parternas positioner och åsikter om varandra.
- God förmåga att inte låta personliga åsikter påverka rollen som opartisk processledare.
- Kreativ: kommer lätt på alternativa idéer när det uppstår låsningar.

Härutöver är det givetvis önskvärt, men kanske inte av avgörande betydelse att processledaren har:

- God kunskap om konflikthanteringsmetodik.
- Kunskap om de sakområden konflikten handlar om.
- Förtrogenhet med politiska processer, förvaltningsprocesser och andra relevanta förutsättningar.

¹⁴ I antologin *Bringing Peace into the Room. How the Personal Qualities of the Mediator Impact the Process of Conflict Resolution* (Bowling & Hoffman, 2003) diskuteras frågan visserligen ingående och ur många perspektiv, men någon sammanfattning görs inte.

Referenser¹⁵

- Baruch Bush, R. A. & J. P. Folger (1994) *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*, Jossey-Bass.
- Baruch Bush, R. A. & J. P. Folger (2005) *The Promise of Mediation: The Transformative Approach to Conflict*, Jossey-Bass.
- Baruch Bush, R. A. B. & J. P. Folger (2010) *Transformativ Medling: ett relationellt förhållningssätt till konflikt*, Liber.
- Bowling, D. & D. Hoffman (red.) (2003) *Bringing Peace into the Room. How the Personal Qualities of the Mediator Impact the Process of Conflict Resolution*, Jossey-Bass.
- Bundesverband Mediation (2005) *Spektrum der Mediation, Die Fachzeitschrift des Bundesverbandes Mediation E.V., temanummer om "Gemeinwesenmediation," nr 19, Sommer 2005.*
- Dukes, E. F. (1996) *Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance*. NY: Manchester University Press.
- Carpenter, S. & W. J. D. Kennedy (2001) *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Disputes and Reaching Agreement*, Jossey-Bass, Inc. Ursprungligen publicerad 1988.
- Forester, J. (2009) *Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes* Oxford University Press.
- Geis, A. (2003) *Umstritten, aber wirkungsvoll: Die Frankfurter Flughafen-Mediation*, HSFK-Report 13/2003, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
- Geis, A. (2005) *Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*, Studien zur politischen Gesellschaft, Band 6, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Geis, A. (2008) *Mediation. Verhandlungen im öffentlichen Bereich*, i N. Kersting (red) *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, s. 195-208, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Götz, M. & C. D. Schäfer (red.) (2008) *Mediation im Gemeinwesen: Nachbarschaftsmediation - Stadtteilmediation - Gemeinwesenmediation*, Schneider Verlag.
- Matsuura, M. (2009) *Localizing Public Dispute Resolution in Japan. Lessons from experiments with deliberative policy-making*, VDM Verlag Dr. Müller.
- Mindell, A. (1995) *Sitting in the Fire. Large group transformation using conflict and diversity*, Portland: Lao Tse Press.

¹⁵ Referenslistan innehåller några arbeten som det inte hänvisas till i texten. Dessa finns med därför att de av olika skäl kan vara intressanta att konsultera för den intresserade läsaren.

- Mindell, A. (2002) *The Deep Democracy of Open Forums: Practical Steps to Conflict Prevention and Resolution for the Family, Workplace, and World*, Hampton Roads Publishing.
- Morf, A. (2006) *Participation and Planning in the Management of Coastal Resource Conflicts. Case Studies in West Swedish Municipalities*, Ph.D. dissertation in Human Ecology, Human Ecology Section, School of Global Studies, Göteborg university.
- Niedostadek, A. (red.) (2010) *Praxisbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich*, Richard Boorberg Verlag.
- Podziba, S. (2003) 'The Human Side of Complex Public Policy Mediation,' *Negotiation Journal*, October issue, p. 285-290.
- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. (ed.) (2002) *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press.
- Sachs, A. M. (2000) 'Understanding Public Disputes Resolution in Community Mediation,' *Mediation Quarterly*, vol.17:4.
- Saul, J. & S. Sears (2010) *A Relational Perspective on Multi-Party Practice*, i J. P. Folger, R. A. Baruch Bush & D. J. DellaNoce (red) *Transformative Mediation: A Sourcebook*, Institute for the Study of Conflict Transformation & Association for Conflict Resolution.
- Schupbach, M. (2004) *Worldwork in Town Meetings: A Case Description. Punks, Businesspeople, Police, Residents & Addicts in an Open Forum in Zurich, Switzerland*, Deep Democracy Institute International.
Hämtat från <http://www.deepdemocracyinstitute.org/library.html>, 1.2.2011.
- SPIDR (Society of Professionals in Dispute Resolution) (1997) *Best Practices for Government Agencies: Guidelines for Using Collaborative Agreement-Seeking Processes*. Hämtat från <http://www.acrepp.org/content/practice-tools>, 16.3.2011.
- Schwerin, E. W. (1995) *Mediation, Citizen Empowerment, and Transformational Politics*, Praeger.
- Susskind, L. E., O. Amundsen, M. Matsuura, M. Kaplan & D. Lampe (1999) *Using Assisted Negotiation to Settle Land Use Disputes. A Guidebook for Public Officials*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts. Hämtat från cbuilding.org, 21.3.2011.
- Susskind, L. E. & J. L. Cruickshank (1987) *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books.
- Susskind, L. E. & J. L. Cruickshank (2006) *Breaking Robert's Rules: The New Way to Run Your Meeting, Build Consensus, and Get Results*, Oxford University Press.

Susskind, L. E. & P. Field (1996) *Dealing With An Angry Public: The Mutual Gains Approach To Resolving Disputes*, The Free Press.

Susskind, L. E. & S. McKearnan (1999) 'The evolution of public policy dispute resolution,' *Journal of Architectural and Planning Research*, vol 16:2, s. 96-115.

Troja, M. & D. Meurer (2004): *Mediation im öffentlichen Bereich*, i G. Falk, P. Heintel, & E. Krainz (red) *Handbuch Mediation und Konfliktmanagement*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Weidner (1998) *Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries*, Berlin: Edition Sigma.

BILAGA 1

Exempel på en uppsättning spelregler för en medlingsprocess.

Hämtad från Susskind & Cruikshank (2006), Appendix B (författarnas översättning)

1. Bara en person talar åt gången och ingen avbryter när en annan person talar.
2. Deltagarna åtar sig att uppriktigt formulera de intressen som gruppen hon eller han företräder har.
3. Var och en formulerar sina egna synpunkter snarare än att tala för andra vid bordet eller tillskriva dem motiv.
4. Var och en undviker att dominera samtalet (t.ex. genom långdragna utläggningar eller genom att ställa ett stort antal frågor), så att alla har en rimlig chans att tala och bidra.
5. Ingen går till personangrepp. Deltagarna åtar sig att ifrågasätta idéer, inte personer. Om ett personangrepp görs kommer facilitatorn att be deltagarna att avstå från personangrepp. Om personangreppen fortsätter kan facilitatorn be gruppen ta en paus för att "svalna."
6. Var och en ska anstränga sig så att gruppen håller sig till ämnet och kommer vidare med överläggningarna.
7. Var och en åtar sig att fokusera på värdet i det som sägs och anstränga sig att med god vilja förstå andras synsätt. Klargörande frågor uppmuntras; retoriska frågor och nedsättande kommentarer undanbedes.
8. Var och en försöker hålla sig till en regel om att undvika överraskningar—genom att formulera invändningar när de aktualiseras i stället för i en sen fas av överläggningarna.
9. Var och en åtar sig att söka hitta möjligheter och förslag som kan utgöra en gemensam plattform, utan att ignorera eller marginalisera legitima meningsskiljaktigheter.
10. Var och en har rätten att vara emot ett förslag och åtar sig ansvaret att föreslå alternativ som bättre tillgodoser såväl egna som andras intressen.
11. Var och en åtar sig att hålla de grupper de representerar informerade om de frågor och förslag som diskuteras och att söka återkoppling och råd kring de rekommendationer som formuleras.
12. Var och en som talar med media talar bara om sina egna synpunkter. Ingen deltagare talar för andra deltagare eller för gruppen som helhet.