

Konfliktkunskap för rovdjursförvaltningen

THOMAS JORDAN

RAPPORT 6674 • MAJ 2015



Konfliktkunskap för rovdjursförvaltningen

av Thomas Jordan

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00, fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6674-1

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2015

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2015

Omslagsfoto:

Överst till vänster: Florence Montmare/Johnér

Nederst till vänster: plainpicture/Johnér

Höger: Per Magnus Persson/Johnér



Förord

Denna rapport är en introduktion till konflikthantering och behandlar konflikter, konflikthantering och konfliktförebyggande åtgärder inom rovdjursförvaltningen. Det är en kunskapsöversikt som kan bidra till reflektion och som kan öka förståelsen för konflikternas egenskaper. Rapporten kan också vara ett stöd i att undersöka vilka möjligheter det finns att hantera komplexa samhällskonflikter och vilka strategier och åtgärder som kan bidra till att berörda myndigheter kan utveckla en så professionell hantering av konflikterna som möjligt. Syftet är att stödja och bidra till att utveckla svenska myndigheters kapacitet att hantera konflikterna kring rovdjursförvaltningen på ett konstruktivt sätt.

Innehåll

FÖRORD	3
1. KONFLIKTERNA KRING ROVDJUREN: OM SVÅRLÖSTA SAMHÄLLSFRÅGOR	7
2. KONFLIKTKUNSKAP	12
3. FYRA ANSATSER FÖR ATT HANTERA KONFLIKTER	27
4. DET SVENSKA KONFLIKTHANteringSSYSTEMET FÖR ROVDJURSFÖRVALTNING	32
5. AKTIV KONFLIKTBEARBETNING	40
6. I HETLUFTEN	50
7. VAD KAN GÖRAS?	54
REFERENSER	55

1. Konflikterna kring rovdjuren: om svårlösta samhällsfrågor

Syftet med denna skrift är att erbjuda alla centrala aktörer i den svenska rovdjursförvaltningen tillfälle att reflektera över de konflikter som uppstår kring de stora rovdjuren och hur dessa konflikter kan hanteras konstruktivt.¹ Rovdjursförvaltningen, särskilt vad gäller vargfrågan, väcker starka reaktioner och önskemål och har därmed en avsevärd konfliktpotential som ofta blir kännbar. De tjänstemän på berörda myndigheter på olika nivåer som har ett uttalat ansvar för rovdjursförvaltningen ställs inför olika uttryck för denna konfliktpotential och är därför, tillsammans med ansvariga politiker, skriftens särskilda målgrupp. Skriften erbjuder en introduktion till konflikthanteringsfältet, i syfte att underlätta förståelsen av konflikternas egenskaper, samt ger en översikt över strategier och åtgärder som kan bidra till att berörda myndigheter kan utveckla en så professionell hantering av konflikterna som möjligt. Skriften innehåller inga förslag kring lösningar på sakfrågorna: Fokus är hur konflikterna kan hanteras så konstruktivt som möjligt.

Rovdjursförvaltningen: ett av många ”wicked problems”

Även om den svenska rovdjursförvaltningen har många unika drag så finns det också egenskaper i konfliktkomplexet kring de stora rovdjuren som har mycket stora likheter med många andra kontroversiella samhällsfrågor. Det finns till och med särskilda begrepp för den typ av mönster som uppstått kring rovdjursförvaltningen. Ett väl etablerat begrepp i engelsk litteratur är ”wicked problems”, som vi kanske på svenska kan kalla ”svårlösta samhällsfrågor” (Balint et al. 2011). De amerikanska samhällsplaneringsforskarna Rittel och Webber (1973) myntade begreppet wicked problems i början av 1970-talet och beskrev ett antal typiska egenskaper i komplexa, och därmed svårlösta, samhällsfrågor. Det finns också ett särskilt begrepp i konfliktlitteraturen för konflikter som uppstår runt samhällsfrågor som berör många intressenter och som ofta kretsar kring motstridiga intressen om hur gemensamma resurser ska hanteras: naturresurser, markanvändning, offentliga platser, etc. Sådana konflikter kallas i amerikansk engelska ”public disputes” (på tyska ”Konflikte im öffentlichen Bereich”).² Här kommer de fortsättningsvis att kallas ”samhällskonflikter”.

¹ Författaren är tacksam för konstruktiva kommentarer och förslag från läsare av utkast i olika stadier: Sara Hommen, Lars Hallgren, Lotten Westberg och Erica von Essen. Eventuella brister är givetvis författaren ensam ansvarig för. Jag rekommenderar varmt alla som är intresserade av konflikterna kring de stora rovdjuren att också läsa John Linnells utmärkta kunskapsöversikt över europeiska erfarenheter av hantering av konflikter kring de stora rovdjuren (Linnell, 2013).

² Se t.ex. Susskind & Cruickshank, 1987, Carpenter & Kennedy, 2001, Niostadek, 2010 och Troja & Meurer, 2004.

Några av de mest framträdande egenskaperna i de konflikter som uppstår kring komplexa samhällsfrågor är att det finns:

- **Komplexa orsakssammanhang.** Orsakerna till och omständigheterna som påverkar problematiken är många och samverkar på komplexa sätt. Det kan finnas olika typer av t.ex. sociala, miljömässiga, ekonomiska, politiska, normativa, kulturella, psykologiska och juridiska förutsättningar och växelverkande orsakssammanhang.
- **Många intressenter.** Problemens komplexitet både leder till och orsakas av att många olika typer av intressenter är inblandade. I frågan om vargarna finns t.ex. många olika grupper i befolkningen: renskötare, fåruppfödare, jägare, naturvårdsintresserade, djurrättsaktivister, oroliga föräldrar, forskare, etc. Det finns också många olika typer av organisationer på lokal, regional, nationell och internationell nivå: myndigheter, intresseorganisationer, politiska församlingar, samebyar, företag, etc. Intressenterna är olika varandra: de har olika organisation, olika kunskapsnivå, olika sätt att fatta beslut, olika sätt att kommunicera, etc.
- **Många perspektiv.** På grund av frågornas komplexitet finns det utrymme för att olika grupper utvecklar mycket olikartade synsätt. Det uppstår lätt djupa meningsskiljaktigheter om:
 - a) Hur problemen ska beskrivas
 - b) Hur problemen bör hanteras
- Parter som har **starka värderingar och starka känslor** kring sakfrågorna. De beslut som fattas ingriper i människors liv på påtagliga sätt, vad gäller försörjning, fritidsverksamheter, övertygelser och ställning i samhället.
- Ett starkt behov av **samverkan**. Problemens komplexitet innebär att det inte går att avgränsa enskilda frågor och ge ansvaret för deras hantering till en aktör (t.ex. en myndighet eller en förvaltning). Ett flertal aktörer har olika typer av ansvar i respektive fråga och anspråk på att vara med och påverka. Förutsättningar för och förmåga till samverkan blir ett centralt tema.
- Ett starkt behov av **systemiska förändringar**. Eftersom problemet har komplexa orsaker där strukturella förutsättningar (t.ex. politiskt beslutade mål och riktlinjer, lagstiftning, regelverk, ekonomiska resurser, förvaltningens organisation, forskning) spelar en viktig roll behöver förändringar av samhällets system åstadkommas för att verksamt hantera alla de frågor och konflikter som uppstår kring temat.
- **Inga möjligheter att definitivt avsluta konflikterna.** Det är (inom överskådlig tid) inte möjligt att vidta åtgärder som en gång för alla löser problemet. Problematiken kommer att finnas kvar och behöva hanteras under lång tid.

Det är dessa egenskaper som sammantaget innebär att komplexa samhällsfrågor är svårlösta ("wicked"). Kombinationen av (1) starka övertygelser och känslor, (2) mycket olikartade perspektiv, och (3) ett mycket stort antal berörda innebär att det är svårt att nå fram till överenskommelser genom att

ta fram faktabaserad kunskap. Det konfliktmönster som uppstått kring vargfrågan är långt ifrån unikt. Mycket likartade samhällskonflikter finns kring olika typer av rovdjur världen runt³, kring andra djur som orsakar skador för människor⁴, kring skydd av utrotningshotade arter⁵, kring andra typer av naturresurser⁶ och även kring komplexa samhällsfrågor som inte alla har med naturresurser att göra⁷.

De demokratiska samhällenas konventionella former för att bereda, besluta och förvalta samhällsfrågor utsätts för stora påfrestningar när det uppstår djupgående konflikter kring komplexa frågor. Som handläggare upplever man att frågorna hanterats enligt alla konstens regler: transparent, rättsäkert och korrekt. Men vissa aktörer har så starka uppfattningar att de inte godvilligt finner sig i beslut de ogillar, även om dessa beslut är fattade enligt gällande lagstiftning och regelverk. De komplexa samhällskonflikterna innebär särskilda utmaningar som kräver att ansvariga myndigheter utvecklar särskilda kompetenser och strategier. Det kan ligga nära till hands att förklara svårigheterna att i ordnade former lösa alla de frågor som uppstår med att det finns personer som saknar kunskap och förståelse för problematiken och som är aggressiva och respektlösa. En sådan hållning kan dock stå i vägen för utvecklingen av ett professionellt och konstruktivt sätt att hantera den konfliktpotential som ibland tar sig häftiga uttrycksformer.

Vilka kompetenser och strategier behövs?

En första förutsättning för att myndigheter och andra aktörer ska kunna hantera komplexa samhällskonflikter så konstruktivt som möjligt är att man förstår och accepterar att frågorna faktiskt i hög grad har de egenskaper som beskrivs ovan. En sådan acceptans innebär att man inte kan framhärda i att dessa frågor ska kunna behandlas som vilka andra förvaltningsfrågor som helst. Komplexa samhällskonflikter kan aktivera avsevärda eskalationskrafter (se vidare kapitel 2 nedan) och kräver därför särskild kompetens och särskilda strategier.

Om konflikterna kring rovdjursförvaltningen har de egenskaper som skisseras ovan kan vi gå vidare och beskriva de kapaciteter som samhället behöver för att kunna hantera frågorna så konstruktivt som möjligt:

³ T.ex. lejon i Afrika (Chardonnet et al., 2010), jaguarer i Sydamerika (Rabinowitz, 2005), andra stora kattdjur (Inskip & Zimmermann, 2009), vithajar i Australien (Neff, 2012), hökar i Storbritannien (Thirgood & Redpath, 2005).

⁴ T.ex. sälar i svenska kustvatten (Bruckmeier & Larsen, 2008), elefanter i Afrika (Hoare, 2007), vildsvin, apor och andra djur i Indien (Rao, et al. 2002).

⁵ T.ex. grodor (Tryggestad et al., 2013) och vattenödlor (Soneryd & Weldon, 2003).

⁶ T.ex. vid etablering av nationalparker (Carpenter & Kennedy, 1988), reglering av floder (Flucher & Stocker, 2013), lokalisering av miljöfarlig verksamhet (Lesbirel & Shaw, 2005) och anläggning av gruvor (Triscritti, 2013).

⁷ T.ex. kring större byggprojekt (Geis, 2005), stadsplanering (Culmsee & Awati, 2011), klotter/graffiti (Sander & Jordan, 2009), nedläggning av skolor i glesbygdsområden (Wänström, 2013).

Om frågorna är mycket **komplexa** behövs:

- en insikt om att ingen enskild aktör kan överblicka och behärska alla relevanta aspekter. Det är nödvändigt att bygga organisationer och samverkansformer som utgår från behovet av att ett kontinuerligt ömsesidigt utforskande och lärande och en god förmåga att överblicka och hantera komplexitet.

Om det finns många mycket **olikartade intressenter** behövs:

- en välutvecklad förmåga att förstå olika aktörers olikartade förutsättningar, synsätt, ackumulerade erfarenheter och tolkningar, värderingar, kommunikationssätt och särskilda organisatoriska villkor. Det blir mycket viktigt att kunna anpassa sättet att kommunicera till respektive aktörs förutsättningar.

Om det finns många **olikartade perspektiv** behövs:

- en stark perspektivmedvetenhet, d.v.s. en god förmåga att kunna överblicka och förstå egenskaperna i olika tolkningsperspektiv, inklusive det egna. En väl förankrad perspektivmedvetenhet ger en förmåga att möta olikartade perspektiv med respekt och erkänna deras existensberättigande, dra nytta av de insikter och erfarenheter som olika perspektiv bidrar med, samtidigt som man har en stark förankring i den egna kompetensen och rollen. Även i detta avseende blir kommunikationsfärdigheter i mötet mellan mycket olikartade synsätt och uppfattningar en central kompetens.

Om de aktörer man möter har **starka värderingar och känslor** behövs:

- en mycket god kompetens i att bemöta upprörda människor och trappa ned spänningarna i konfliktsituationer. Här handlar det om personliga kompetenser hos den enskilda tjänstemannen, företrädaren eller politiker. Man behöver ha en god personlig förankring i egna värderingar och den egna rollen, träning i att hantera aggressivitet och andra starka känslor och reaktioner och tillgång till kommunikativa förhållningssätt för att kunna konstruktivt hantera konfliktsituationer.

Om frågorna bara kan hanteras genom **samverkan** mellan olika aktörer behövs:

- personer som har god kompetens i att leda grupper även när det finns djupgående skillnader i perspektiv och uppfattningar, och
- samverkansformer som är utformade så att det finns rimligt goda förutsättningar att få till stånd dialoger och konstruktiva diskussioner och förhandlingar även när det finns djupgående meningsskiljaktigheter och skador i det ömsesidiga förtroendet. Utformningen av samverkansformerna behöver göras med hänsyn till att intressenterna har mycket olikartade förutsättningar.

Om frågorna har en sådan karaktär att de **knappast kan lösas slutgiltigt** samt att det krävs **förändringar på systemnivå** behövs:

- en acceptans hos ansvariga myndigheter och politiker att frågorna är komplexa och konflikterna kring dem kommer att behöva hanteras aktivt och strategiskt över lång tid, och
- ett systematiskt arbete med att utveckla former och strategier för att bygga kompetens och för att kunna bearbeta och hantera konfliktdynamiken i ett långsiktigt perspektiv. För att göra ett sådant strategiskt arbete möjligt krävs att det finns ett tydligt mandat och uppdrag att utveckla en långsiktig konflikthanteringsstrategi, samt att nödvändiga resurser avsätts för ändamålet.

En särskild problematik som är vanlig i komplexa samhällskonflikter är att man vet att utsikterna är små att kunna lösa konflikterna så att alla parter accepterar utfallet. Med denna vetskap ligger det nära till hands att ifrågasätta om det är meningsfullt att avsätta tid och pengar till dialogprocesser och konfliktlösningsansträngningar. Alternativet blir då att använda de möjligheter maktstrukturerna ger att fatta beslut utan att söka överenskommelser och acceptans hos de berörda parterna. Det är i komplexa samhällskonflikter alltid en svår bedömningsfråga hur meningsfullt det är att göra investeringar i konfliktlösningsstrategier. Dock brukar de komplexa samhällskonflikterna ha en betydande eskalationspotential som innebär att de parter som är missnöjda med besluten som fattas har så stora möjligheter att försvåra genomförandet av besluten att man ändå tvingas lägga ner mycket tid och resurser på att hantera frågorna. Denna skrift syftar bland annat till att ge mer underlag för att kunna göra väl underbyggda bedömningar av vilka satsningar som bör göras.

Innehåll i följande kapitel

Efter denna inledning följer i kapitel 2 en introduktion till ett antal centrala begrepp och modeller för att förstå och bedöma konflikters egenskaper. I kapitel 3 presenteras en översikt av egenskaperna i fyra grundansatser för hantering av konflikter: dialog, diskussion och förhandling, regelstyrda procedurer och överkörningar genom maktanvändning. Kapitel 4 behandlar komponenterna i det svenska konflikthanteringssystemet för rovdjursförvaltningen, samt belyser några områden som kunde utvecklas mer. Kapitel 5 behandlar översiktligt konfliktlösningsprocesser, dels vad gäller konkreta processer där representanter för olika parter medverkar, dels några infallsvinklar på inslag i en mer långsiktig hanteringsstrategi för hela konfliktkomplexet kring de svenska rovdjuren. Kapitel 6 handlar om de utmaningar den enskilda tjänstemannen eller företrädaren ställs inför i mötet med upprörda konfliktparter. I det avslutande kapitel 7 sammanfattas några tankar om vad som skulle kunna göras på politisk nivå (regering och riksdag) och av ansvariga myndigheter (Naturvårdsverket och länsstyrelserna) om man ser ett behov av att vidareutveckla strategierna för att hantera konflikterna kring de svenska rovdjuren.

2. Konfliktkunskap

Detta kapitel presenterar begrepp och modeller som underlättar förståelsen av hur konflikterna kring rovdjursförvaltningen fungerar. I kapitlet definieras först vad konflikter är. Därefter presenteras Johan Galtungs konflikttriangel som ett verktyg för att sortera i konflikters beståndsdelar. Ett av hörnen i triangeln handlar om konflikternas sakfrågor, varav det finns många av olika karaktär kring rovdjursförvaltningen. I ett tredje steg används en pyramidmodell som skiljer mellan tre konfliktnivåer, beroende på hur starkt de enskilda sakfrågorna är inbäddade i ett mer djupgående konfliktmönster. Sista delen av kapitlet behandlar eskalationsmönster i konflikter, där eskalationsmekanismerna i asymmetriska konflikter (d.v.s. konflikter med stora skillnader i makt-resurser) uppmärksammas särskilt.

Konfliktdefinition

Det finns många olika sätt att definiera begreppet konflikt. Den definition som används här lyder (Jordan, 2015):

En konflikt uppstår

- (i) när en eller flera parter har *önskemål* de inte är villiga att släppa och
- (ii) upplever att någon annan *blockerar* dem från att tillgodose dessa önskemål.
- (iii) När blockeringen av viktiga önskemål kvarstår väcks *frustration*,
- (iv) som driver minst en av parterna att *agera* på ett eller annat sätt gentemot den andra parten.

Detta synsätt på konflikter betonar alltså att konflikter i grund och botten består i *blockerade önskemål*. Tillämpad på vargförvaltningen är det uppenbart att det finns många intressenter som har olika typer av önskemål, som på olika sätt blir blockerade av andra aktörer. För de myndigheter och tjänstemän som handhar rovdjursförvaltningen är det en viktig del i uppdraget att ibland blockera olika aktörers (även ibland politikerns) önskemål, därför att det finns lagar och beslut fattade i politiska församlingar som ska följas. I vargfrågan är det ju också uppenbart att olika intressenter har mycket starka önskemål och att blockeringen av dessa önskemål väcker stark frustration (och en mängd andra känslor). I den mån en part blir blockerad i sina önskemål, men inte är beredd att finna sig i blockeringen och ”gilla läget”, drivs denne av sin frustration att på olika sätt fortsätta agera. Upplever man att man inte får gehör genom att lägga fram sina argument så är risken stor att man drivs att använda sig av beteenden som innebär att en eskalerande konflikt uppstår.

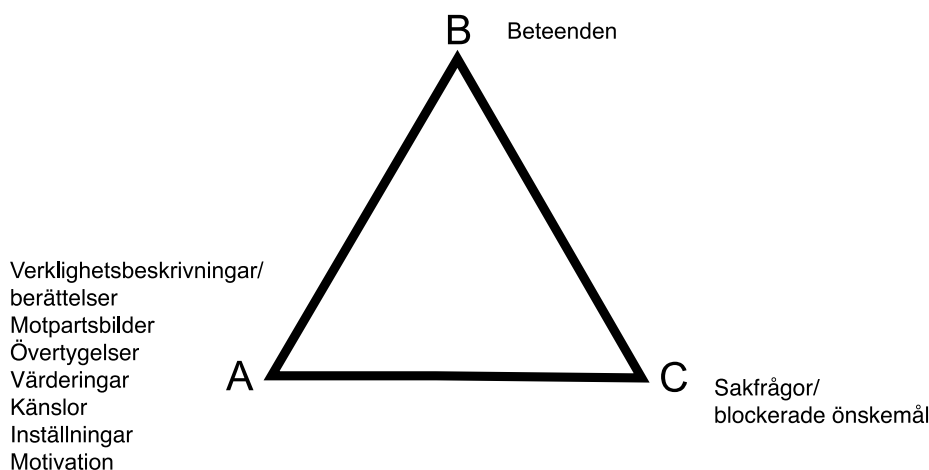
Det brukar finns kvalitativt olika typer av önskemål i konflikter. Den mest uppenbara typen är konkreta önskemål i sakfrågor, som t.ex. att vargar inte ska tillåtas etablera sig i vissa områden, att åtgärder ska vidtas så att en

hälsosam genetisk variation i vargstammen säkerställs, eller att renskötare ska fullt ut ersättas för direkta och indirekta skador och kostnader som orsakas av rovdjurens närvaro i renskötselområdet. En annan typ, som inte alltid är så uppenbar, är önskemål om andra intressenters beteenden, t.ex. om hur fåruppfödare vill bli bemötta av myndighetsföreträdare när vargar har dödat deras får eller hur man vill att meningsmotståndare ska agera och inte agera i debatter och vid möten. Personer som har för dem vitala önskemål som blockeras har mestadels ett mycket starkt känt behov att få tillfälle att kommunicera med myndigheter och andra aktörer om dessa frågor. När man upplever att man inte får möjlighet att bli hörd och förstådd uppstår ofta en mycket djup frustration som kan ta sig många olika uttryck.

Notera att med ovanstående definition av konflikt så är oenighet inte i sig en konflikt. Man kan vara oense om vad som är önskvärt och man kan ha olika uppfattningar om vad som är sant och falskt, men konflikt blir det först när en part har önskemål om vad som ska hända eller inte hända som man upplever blir blockerade av någon annan part.

Johan Galtungs konflikttriangel

Vill man bli skickligare i att förstå och hantera konflikter är Johan Galtungs (1969) konflikttriangel ett värdefullt redskap (se figur 2.1). Konflikttriangeln, eller ABC-modellen, syftar till att skilja ut tre komponenter som finns i alla konflikter, för att vi lättare ska kunna dels reflektera över olika konflikters förutsättningar och orsaker, dels välja strategier för hur vi ska hantera dem.



Figur 2.1: Konflikttriangeln

C-hörnet representerar de teman där en eller flera parters önskemål blir blockerade av någon annan aktör. Ofta talar man om dessa teman som sakfrågor. För att kunna hantera konflikter konstruktivt är det mestadels nödvändigt att skapa klarhet om vilka sakfrågorna är, vilket inte alltid är klart för alla berörda. Parterna är givetvis ofta oense om vilka sakfrågor som är relevanta.

De har också ofta begränsad insikt i vilka sakfrågor som är viktiga för andra parter och framför allt hur andra vill formulera det som är angelägna sakfrågor och önskemål för dem. För att kunna bearbeta en konflikt räcker det inte med att identifiera teman, man behöver också identifiera vilka önskemål olika parter har i relation till de olika teman som finns (se vidare nedan).

I konflikthanteringslitteraturen skiljer man mellan ståndpunkter, intressen och behov (Fisher & Ury, 1981; Rosenberg, 2003). Ståndpunkter är de konkreta lösningar, åtgärdsförslag, krav och önskemål parterna för fram. De vill att en viss varg ska skjutas, att det ska finnas ett visst tak för vargstammens storlek i Sverige, att regeringen ska skjuta till mer pengar för kompensation till samebyar för dödade renar, att licensjakt på ett visst antal vargar ska tillåtas, etc. Ståndpunkter ses i konflikthanteringslitteraturen som parternas *strategier* för att tillgodose bakomliggande intressen och behov. Intressen kan vara sådant som att skydda sina renar eller får från vargangrepp, att ha en livskraftig vargstam i Sverige, att begränsa skadorna på nyplanterad skog, att kunna känna sig säkra att man inte blir utsatt för hot, skadegörelse och våld, etc. Det anses vara lättare att bedriva konstruktiva förhandlingar i konflikter om man utgår från parternas intressen, snarare än från deras ståndpunkter. Ståndpunkter kan man säga ja eller nej till eller söka kompromisser om, men om man utgår från intressen så kan man undersöka många alternativa sätt att tillgodose parternas intressen.

En särskild komplikation i många konflikter är att vissa önskemål inte tillmätts någon större legitimitet av andra parter. Vill man ändå värna om sina önskemål kan man då drivas till att leta reda på sakfrågor som kan drivas med stöd av regelverk eller andra ramar, även om dessa sakfrågor inte är det egentliga skälet till ens engagemang. Det handlar om att hitta argument som betraktas som giltiga. Ett tydligt exempel är om man vill bevara ett vackert naturområde med bra svampställen. Att man själv har bra svampställen där är inte ett tungt vägande argument för att hindra en exploatering. Om det däremot finns en utrotningshotad grodort i området kan man använda detta som argument mot exploateringen, även om man aldrig själv varit engagerad för att bevara grodor tidigare. Bakom de sakfrågor som parterna driver kan det finnas helt andra motiv, men dessa motiv har alltför svag legitimitet för att fungera som argument i en beredningsprocess inför ett beslut.

B-hörnet representerar de beteenden som parterna använder sig av för att värna om sina önskemål. Många olika faktorer avgör vilka konfliktbeteenden som förekommer, t.ex.:

- Maktrelationer och parternas respektive maktresurser
- Parternas färdigheter, t.ex. vad gäller kommunikation, agerande i formella procedurer
- Tidigare erfarenheter av vad som fungerar och inte fungerar
- Organisationsformer
- Bilder av motpartens beredskap att vara konstruktiv
- Individuella och kollektiva normer för vilka beteenden som anses riktiga

A-hörnet representerar allt det som försiggår inuti parterna i konflikten: hur de tänker och tolkar, vilka reaktioner och känslor som väcks, vad de känner är viktigt och över- respektive underordnat, vilka bilder de har av sig själva och av varandra, graden av hopp om att kunna lösa frågor, värderingar och normer, motivation att söka lösningar samt färdigheter i olika typer av mer eller mindre konstruktiva sätt att agera i konflikter.

Alla tre hörnen i konflikttriangeln bidrar på olika sätt till konflikters uppkomst och utveckling. För att förstå hur en viss konflikt fungerar är det därför till stor nytta att urskilja och granska vad som försiggår i vart och ett av de tre hörnen, samt hur de påverkar varandra. Eftersom alla tre hörnen medverkar till konfliktförloppet kan också insatser för att bearbeta konflikter riktas mot vart och ett av de tre hörnen. I följande avsnitt fördjupas diskussionen av Galtungs modell ytterligare.

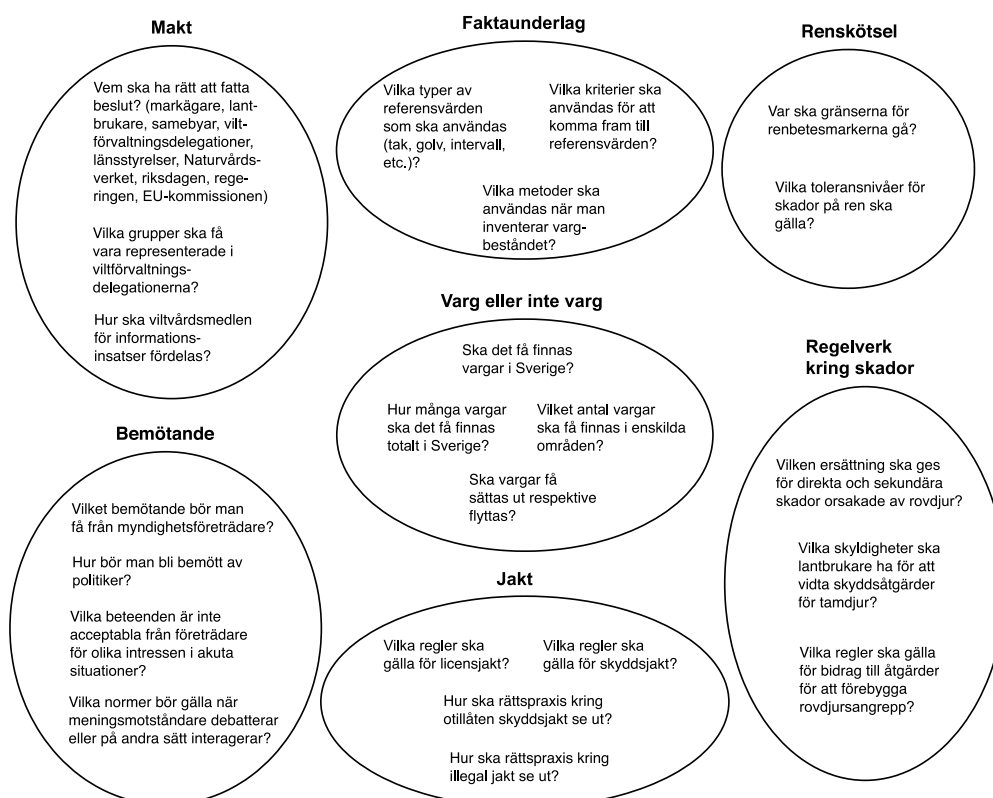
C-hörnet: Sakfrågor i konflikterna kring vargförvaltningen

Det finns många teman som spelar en viktig roll i konflikterna kring de svenska vargarna: önskvärdheten av att det ska finnas vargar i Sverige, problematiken kring genetisk variation och inavel, samernas rättigheter, EUs roll, löshundsjakt, möjligheten till förebyggande av rovdjursangrepp, personlig rädsla inför att ha vargar i närheten av där man bor, hot och trakasserier, graden av förtroende för myndigheter, etc. De olika värderingar, uppfattningar och intressen som finns bland olika aktörer blir dock sakfrågor i en konflikt först när en eller flera parter har önskemål som blir blockerade av andra. I figur 2.2 ges en översikt över ett urval sakfrågor kring rovdjursförvaltningen, särskilt vargfrågan, som det varaktigt eller tillfälligt uppstår konflikter kring därför att någon intressent har starka önskemål.

Frågorna har olika karaktär. Centralt i figuren finns de grundläggande frågorna om vargar ska få finnas i Sverige och i så fall hur många och var. Många sakfrågor handlar om hur principer och regelverk ska se ut, för att utveckla faktaunderlaget, hantera jakt och förebygga och kompensera för skador. I övre vänstra delen av figuren finns de frågor som uppstår kring beslutsprocesserna: vem som ska bestämma över vad och vem som ska förfoga över vissa resurser. I nedre vänstra delen finns bemötandefrågor, vars stora betydelse ibland underskattas, kanske för att man saknar vana att benämna och behandla dessa frågor. Flera av frågorna är intimt sammanvävda med varandra, som t.ex. frågan om hur många vargar det ska få finnas totalt i Sverige, som är nära kopplad till frågor kring vilka referensvärden som ska finnas och vilka kriterier som ska användas för att komma fram till dessa värden.

Givetvis är de teman som nämns i figuren inte uttömmande. Det finns fler konfliktfrågor, såväl sådana som är mer eller mindre kroniska och sådana som uppstår i konkreta situationer. Om man är angelägen om att i möjligaste mån kunna förebygga konflikter respektive hantera de konflikter som ändå

uppkommer så konstruktivt som möjligt, då är det mycket viktigt att veta i vilka frågor en konfliktpotential kan förutses. En systematisk inventering av blockerade önskemål genom intervjuer med berörda intressenter kan då vara ett viktigt led i en strategiutveckling. För var och en av de identifierade sakfrågorna kan man sedan göra en bedömning av de befintliga strategierna för att förebygga och hantera konfliktpotentialen. Vilka delar av konfliktpotentialen kan förebyggas eller mildras? Är det möjligt att skapa så tydliga och legitima ramar och riktlinjer för vissa sakfrågor att de kan regleras smidigt? Hur väl fungerar de befintliga former för konfliktlösning? Finns det ett behov av och möjlighet att utveckla formerna?



Figur 2.2: Konfliktsakfrågor kring vargförvaltningen

B-hörnet: Konflikteskalation

B-hörnet i konflikttriangeln handlar om hur parternas sätt att agera påverkar konflikten. Ett centralt tema här är konflikteskalation, som i stor utsträckning handlar om hur parternas beteenden ändrar karaktär i takt med att konflikten fördjupas. För att kunna förstå och konstruktivt hantera konflikter är det viktigt att förstå eskalationsmekanismer. Den konfliktdefinition som presenterades ovan visar på en grundläggande drivkraft för konflikteskalation: när en part i en konflikt befinner sig i en situation där man har önskemål man inte är villig att släppa och samtidigt upplever sig blockerad av någon annan, då drivs man att agera. När det sätt att agera som man väljer som första alternativ visar

sig inte fungera, d.v.s. man får inte gehör för sina önskemål, då drivs man att agera på ett mer kraftfullt sätt. I takt med att man gör frustrerande erfarenheter av att inte komma vidare med de egna önskemålen förbrukas hoppet om att bli tagen på allvar. Detta kan leda till att man slutar försöka få gehör med argument och förhandlingar och i stället för att ha en direkt kommunikation med andra parten försöker man med ensidigt agerande driva igenom det man vill uppnå. Ofta innebär frustrationen över att inte få gehör hos motparten att man inte längre känner sig bunden till sedvanliga normer för hur man ska bete sig. Konflikteskalationsprocessen kan då leda till sådana företeelser som bojkotter, hot, förtal, sabotage, vandalisering, illegal jakt och direkt våld mot personer.

Den österrikiske medlaren professor Friedrich Glasl (1997) utvecklade en inflytelserik konflikteskalationsmodell i nio steg (se figur 2.3).⁸ Modellen är schematisk och ska inte ses som en beskrivning av ett faktiskt stegvis förlopp som alla konflikter går igenom. Den kan dock vara värdefullt som ett redskap för att förstå mer av den inre logik som driver parterna i en viss konfliktsituation. Eskalationstrappans mest konkreta aspekt är beskrivningen av de olika beteendenormer som råder i de olika eskalationsstegen. Längst upp i trappan är fokus på dialog, diskussioner, förhandlingar och debatter. Längre ner i trappan dominerar i stället ensidigt agerande som syftar till att driva igenom egna önskemål, respektive att tvinga motparten att ge vika. De beteenden som parterna tillgriper (B-hörnet) kan dock ses som en konsekvens av hur deras bild av situationen utvecklats (A-hörnet), särskilt vad gäller hur frustrerande erfarenheter under konflikthistorien lett till att man gett upp hoppet om att det är meningsfullt att fortsätta använda de beteenden som kännetecknar de tidiga stegen i trappan. Här spelar i synnerhet bilden av motparten en central roll. Så länge man upplever motparten som någon det går att resonera med och som någon som håller sig till spelreglerna så fortsätter man försöka lösa tvistefrågor med samtal och förhandlingar. Men när man har gjort upprepade erfarenheter av att inte få gehör så växer det fram en bild av motparten som oresonabel, maktfullkomlig, ointresserad, rigid eller på andra sätt onåbar. Då känns det heller inte meningsfullt att göra fler försök att komma överens. När konflikter på ett mer varaktigt sätt eskalerat förbi steg 4 i eskalationstrappan uppstår lätt destruktiva mönster som ytterligare förvärrar konflikten. En av de mest problematiska mekanismerna har fått namnet "schismogenes" (se t.ex. Brox, 2000). I starkt polariserade konflikter kan det uppstå närmast en tävlan mellan ledande företrädare för olika parter om vem som mest kraftfullt värnar om den egna gruppens intressen. I en sådan situation riskerar ledarna att förlora stöd från sina egna om de visar sig villiga att gå in i öppna, förutsättningslösa förhandlingar med motparten, eller om de offentligt diskuterar kompromissförslag. I stället intar de extrema och kompromisslösa ståndpunkter som de driver i hårda ordalag. Konflikten polariseras då ytterligare och det kan bli politiskt omöjligt för vissa parter att visa sig nyanserade och villiga till "eftergifter".

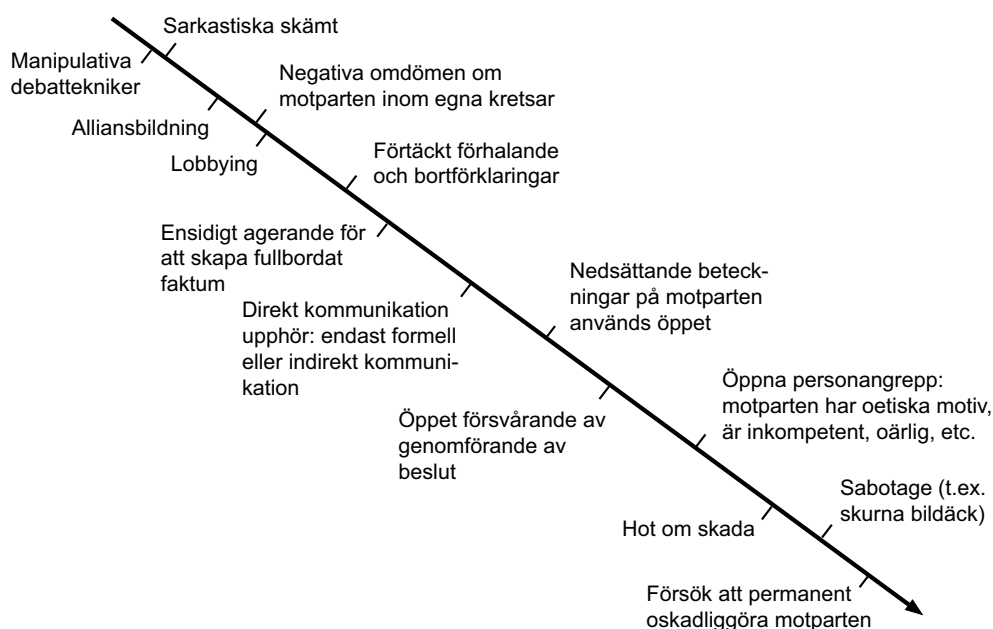
⁸ För en mer ingående beskrivning av eskalationsmodellen på svenska, se Jordan, 2002 och 2015, kap 3.



Figur 2.3: Glasis konflikteskalationsmodell

Eskalation i asymmetriska konflikter

Samhällskonflikter är ofta, i alla fall i viktiga delar, asymmetriska, d.v.s. det finns stora skillnader i maktresurser mellan parterna. Vissa grupper upplever sig som (och är de facto) maktlösa inför de beslut som fattas över deras huvud och utan deras medgivande eller acceptans. I starkt asymmetriska konflikter, där vissa parter upplever att de förhindras att utöva inflytande i viktiga frågor, domineras konflikteskalationen till att börja med av förtäckta eller halvt förtäckta former för motstånd. Figur 2.4 visar några mönster som kan förekomma i asymmetriska konflikter.⁹ När en part under en längre tid upplevt att de inte får gehör för sina önskemål och intressen, fastän de lagt fram sina argument, kommer de att tappa tron på sakliga diskussioner som ett sätt att nå fram till ett acceptabelt resultat. Är de i maktmässigt underläge är ofta det första tecknet på att konflikten eskalerar att de faller sarkastiska skämtsamma kommentarer om makthavarna. Negativa bilder av motparten växer fram, blir allt mer ensidiga och befästs. Man talar med varandra inom det egna lägret om motparten i ett annat tonläge än det man använder offentligt. Eftersom man inte upplever att sakligt argumenterande leder någon vart stärks tendensen att formera allianser och bedriva lobbying för att försöka få ett numerärt överläge och ha färdiga strategier för hur man ska kunna utnyttja formaliteter för att främja sin sak. Processer förhålls med hänvisning till olika föregivna bortförklaringar, samtidigt som man alltmer lockas att agera ensidigt för att skapa fullbordat faktum (t.ex. genom att illegalt döda vargar).



Figur 2.4: Eskalation i asymmetriska konflikter (anpassad efter Lewis, 2000 och Glasl, 1997)

⁹ Tydliga illustrationer av hur eskalationskrafterna verkar finns i ett flertal Facebookgrupper för motståndare och förespråkare av vargarnas närvaro i Sverige.

När frustrationen blivit tillräckligt stor blir motståndet allt mer öppet, även om man fortfarande aktar sig för att agera på ett sådant sätt att makthavarna kan använda sitt maktövertag för att få kontroll. Det förekommer allt öppnare och mer aggressiva personangrepp. Olika aktioner görs för att obstruera verkställandet av impopulära beslut. I värsta fall börjar de mest extrema tillgripa hot, sabotage eller personligt våld för att skrämja motparten till eftergifter.

Modellen ska inte tolkas bokstavligt vare sig vad gäller vilka företeelser som finns med eller ordningsföljden mellan dem. Det viktiga budskapet med modellen är att parter som nekas inflytande ofta reagerar med både förtäckta och öppna former av motstånd. Dessa beteenden kan få avsevärda negativa konsekvenser, ibland så starka att andra parter tvingas ägna mycket tid och resurser för att hantera själva konfliktodynamiken.

A-hörnet: Berättelser och perspektiv

A-hörnet i konflikttriangeln representerar allt det som försiggår inom konfliktparterna: hur man tolkar och tänker, vilka bilder man har av varandra, vilka känslomässiga reaktioner som väcks och vilken motivation som finns. Såväl känslor som motivation formas i hög grad av hur parterna tolkar konfliktens sakfrågor och händelser. Dessa tolkningar i sin tur formas av de verklighetsbilder och tolkningsperspektiv parterna under lång tid byggt upp. Det är också här som en stor del av potentialen för konflikttransformation finns: Så länge parterna är låsta i sina hittillsvarande tolkningar och verklighetsbeskrivningar (t.ex. fördomar om varandra) är det svårt att mobilisera god vilja hos dem att aktivt och konstruktivt söka ömsesidigt acceptabla lösningar på sakfrågorna. Konfliktlösningsprocesser handlar därför till stor del om att skapa förutsättningar för förändringar av de synsätt och perspektiv parterna har. Detta innebär sällan att parterna ändrar uppfattning i konfliktens kärnfrågor, men fördjupad kunskap som lägger till nya infallsvinklar på sakfrågorna och en mer nyanserad bild av meningsmotståndarna kan ha stor inverkan på motivationen att söka hållbara lösningar.

Nyckeln till att förstå varför konflikter är så svårlösta och parterna så oresonabla finns ofta i förståelsen av hur konfliktparterna tolkar konfliktens sakfrågor och händelseförlopp. En del av de personer som är aktiva i samhällskonflikter har mycket kunskap om sakfrågorna och har över tiden byggt upp ett omfattande system av argument som ofta bygger på (ett urval av) fakta. Dessa konfliktparter har genomtänkta *perspektiv*. Det är dock inte bara argument och argumentationskedjor som utgör kärnan i konfliktparternas uppfattningar. *Berättelser* spelar ofta en central roll, särskilt för de personer som inte har som yrke att arbeta med konfliktens sakfrågor.

Berättelsernas roll

Många människors ställningstaganden i omtvistade samhällsfrågor färgas mycket starkt av de berättelser de tagit fasta på. I litteraturen talar man om *narrativ* (t.ex. Winslade & Monk, 2000) och menar att det är just de berättelser parterna har om händelser och om konfliktens aktörer (i detta fall inte bara människor, utan också djur och naturen) som spelar en avgörande roll för vad de tycker och känner. En del av narrativen är självupplevda händelser eller berättelser man hört av andra. När konfliktparterna är upprörda spelar sådana berättelser ofta en helt central roll. De beskriver ofta hur någon aktör betett sig på ett förkastligt sätt: en varg som rivit ut ett lammfoster ur en tackas mage, samer som skadskjutit och sedan hetsjagat en varg på snöskoter, vargmotståndare som lägger ut förgiftat kött, etc. Andra narrativ rör sig på en högre abstraktionsnivå, t.ex. när man talar om hur politiker struntar i glesbygdsbefolkningens situation, hur föräldrar inte vågar låta sina barn leka ensamma ute av rädsla för vargar, hur jägarna bara vill göra sig av med en konkurrent om viltet eller hur gamla fåbodbrukstraditioner hotas av ökat antal vargar. Många av de djupt kända värderingar som olika parter har får också viss karaktär av att vara berättelser: vargarnas rätt att finnas, den samiska kulturens status, glesbygdsbefolkningens rätt att värna sin överlevnad, etc.

De mer konkreta berättelserna har egenskapen att de är levande och verklighetsbaserade och därför mycket övertygande för den som tagit berättelsen till sig. Den amerikanska forskaren Deanna Kuhn (1991) visar hur många människor när de resonerar om komplexa samhällsfrågor är mycket säkra på att de "vet hur det är" därför att de själva eller någon de känner varit med om något, eller därför att de olika berättelserna är så trovärdiga och övertygande att de tjänar som bevis för att ett visst synsätt är riktigt. Ett synsätt som vilar på en samling berättelser av detta slag är mycket motståndskraftigt mot försök att lägga fram motargument eller kompletterande information som vilar på vetenskaplig forskning. De egna berättelsernas verklighetsvärde är så stort att mer abstrakta fakta eller argument inte gör något större intryck.

Ett vanligt problem i konflikter är att parterna har ett mycket selektivt urval av berättelser som de tar fasta på, som alla stödjer samma grundinställning. Meningsmotståndarna har dock också en mängd berättelser som är lika starkt grundade i egna och andras upplevelser, men dessa erkänns inte som relevanta i sammanhanget. Det problematiska med parternas berättelser är inte deras existens och innebörd för parterna, utan att parterna ser sina egna berättelser som de enda relevanta, medan andra berättelser avfärdas som irrelevanta. Det är en utmanande och svår, men potentiellt fruktbar, uppgift att erkänna giltigheten av en mångfald olika narrativ, även när berättelsernas sensorial går i väldigt olika riktningar. I konfliktlösningsprocesser lägger medlare ofta stor vikt vid att stödja parterna i att uppmärksamma och acceptera att det kan finnas en viss giltighet också i meningsmotståndarnas berättelser.

Perspektiv

Med ”perspektiv” menas här system av argument som bygger på övertygelser om sakförhållanden, orsakssammanhang och värden. De konfliktparter som företräder perspektiv gör anspråk på att de har giltiga sakargument för sina uppfattningar. Här finns alltså i större utsträckning möjligheten att faktiskt komma vidare i en diskussion eller förhandling genom att stegvis sortera bort sådana argument och uppfattningar som inte visar sig vara hållbara, t.ex. därför att de motsägs av tillgängliga fakta. I komplexa samhällsfrågor hjälper dock detta inte alltid så mycket. Frågorna är så komplexa att det finns ett mycket stort antal försvarbara argument för mycket olikartade uppfattningar. Även om parterna erkänner giltigheten i de sakförhållanden som meningsmotståndarna anför så värderar de betydelsen av argumenten mycket olika. Parterna är heller inte överens om hur problemet ska formuleras och vilka aspekter som hör hemma i diskussionen.

Skillnaderna mellan perspektiv i hög grad kan förklaras genom skillnader i följande avseenden:

- Vilka problem och frågor som framstår som viktiga och hur dessa formuleras.
- Vilka intressen och värden man i första hand värnar om.
- Vilken vikt man tillmäter olika argument och sakförhållanden.
- Vilka antaganden man har om vad ett visst problem beror på (orsakssammanhang bakom problem).
- Vilka föreställningar man har om hur en önskad förändring kan gå till (verksamma mekanismer, orsakssammanhang bakom lösningar).
- Vilka farhågor man har om oönskade konsekvenser av olika åtgärder och handlingsstrategier (företrädesvis hos meningsmotståndare).
- Vilka blinda fläckar perspektiv har (problem man inte uppmärksammar, möjliga oönskade konsekvenser man inte tänker på).

När ett tema, som t.ex. rovdjursförvaltning, är mycket komplext så finns utrymme för mycket olikartade perspektiv. Eftersom man i olika perspektiv sätter fokus på helt olika värden, problem och farhågor, så hjälper det inte så mycket även om man är mån om att vara saklig och bygga sina uppfattningar på välgrundade fakta och argument. Man pratar ändå förbi varandra därför att man utgår från olikartade problemformuleringar. Även när man lyckas enas om att fokusera på en viss gemensam problemformulering så försvåras förhandlingarna ofta av att man har olikartade övertygelser om orsakssammanhang, d.v.s. vilka orsakerna är till att ett visst problem finns, men i synnerhet vilka åtgärder som skulle vara effektiva respektive kontraproduktiva för att komma tillrätta med problemet. En väg ut ur de låsningar som uppstår är att parterna accepterar att flera tolkningsperspektiv faktiskt kan vara rimliga och giltiga, trots att de är mycket svårförenliga. Detta är en kognitiv utmaning, särskilt i frågor som väcker starka känslor.

A-hörnet: Ilska och fientlighet

När företrädare för olika uppfattningar i rovdjursfrågan möter varandra eller har kontakter med myndighetsföreträdare är det vanligt med starka känslor, särskilt ilska och fientlighet.¹⁰ Det kan vara viktigt att närmare granska hur aggressivitet uppkommer och vilken roll starka känslor spelar i samhällskonflikter. En förståelse för aggressivitetens natur kan göra det lättare att förhålla sig konstruktivt till de starka känslor man som aktör i konflikterna ibland ställs inför. De amerikanska medlarna Susskind och Field (1996, kap 2) diskuterar i boken *Dealing with an angry public* ingående olika orsaker till den ilska som ofta kommer till uttryck i samhällskonflikter. Susskind och Field beskriver ilska som en defensiv reaktion på smärta eller hot om smärta. De nämner att man visserligen inte kan utesluta att ilska ibland används medvetet och strategiskt som ett påtryckningsmedel, 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 Field identifierar flera typer av ilska som ofta förekommer i samhällskonflikter. Den första är när människor är arga av frustration över upplevda oförrätter som inte ställts (och kanske 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 självrättsfärdighet.

När människor upplever att de inte blir 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 kunna skydda djur (såväl tamdjur, hundar som rovdjur) eller barn, att man ser hela sin livsstil hotad eller att man värnar om möjligheten till viktiga naturupplevelser. 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. 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

¹⁰ Detta avsnitt är en redigerad version av ett avsnitt i Jordan, Andersson och LeRoux, 2011.

(vi glesbygdsbor, vi som värnar om vargarnas rätt att leva i Sverige, vi renskötare, 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. Putnam, 2000, 2002). Vi har alltså en sakfrågekomponent och en relationskomponent att förstå och hantera.

Susskind och Field påpekar också att tjänstemän och politiker ofta vill skilja mellan rationell och irrationell ilska. De menar att det ibland förekommer fientlighet som har irrationella orsaker och som därför inte behöver tas på allvar. Susskind & Field 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 vissa 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 tillgode 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 en medlare 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.

Konfliktpyramiden

Madden och McQuinn (2014) använder en enkel modell som omfattar tre nivåer för att visa på att konflikter kring komplexa samhällsfrågor ofta formas av förhållanden långt utöver den aktuella konkreta sakfrågan (se figur 2.5). Den översta nivån står för konkreta *tvister* mellan olika parter. Det kan handla om frågor som huruvida det ska finnas ett tak på antalet vargar i Sverige och hur högt det i så fall ska vara, om en viss varg ska skjutas eller inte, vilka regler som ska gälla för kompensation till renskötare för rivna renar, etc.

Den andra nivån är den underliggande *relationskonflikt* som kan finnas och ha stor betydelse för möjligheterna att hantera sakfrågor konstruktivt. Konflikter har ofta en längre historia, där parterna på olika sätt gjort frustrerande erfarenheter med varandra över tid. Detta har byggt upp system av konfliktminnen, ackumulerade negativa erfarenheter som skapat bestående bilder av och inställningar till andra parter. Det finns hos parterna berättelser om konflikten som går långt utöver den enskilda sakfrågan. Varje ny händelse och fråga som uppkommer ses och tolkas i ljuset av dessa berättelser. Parterna har gjort sig bilder av varandras drivkrafter och motiv och har kanske gjort så frustrerande erfarenheter tidigare att de har svårt att mobilisera god vilja att vara smidiga och lösningsinriktade. I värsta fall blir varje ny fråga som uppkommer ett nytt tillfälle att aktualisera gamla oförrätter som man anser sig ha blivit utsatt för.



Figur 2.5: Tre konfliktnivåer i samhällskonflikter (anpassad efter Madden & McQuinn, 2014)

Den tredje nivån kallas *identitetskonflikt* eller övertygelsekonflikt. På denna nivå finns parternas mest djupgående värdesystem, identiteter (ofta kollektiva) och övertygelser. När parterna känner sig hotade i sina identiteter, livsformer (existensgrundvalar) och djupa övertygelser så aktiveras mycket starka krafter

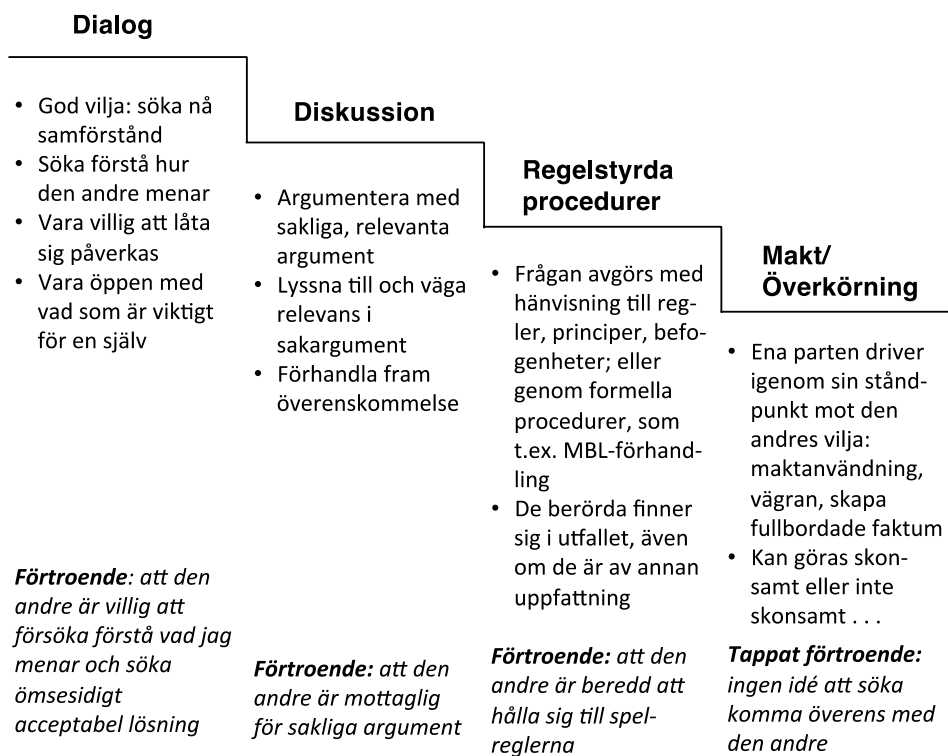
som tenderar att överskugga de konkreta avgränsade sakfrågorna. Parter som upplever sig själva eller sina djupaste värden hotade kan reagera med att ta till mycket drastiska sätt att värna sina intressen. I identitetskonflikter spelar det inte alltid så stor roll om man haft direkta tidigare erfarenheter med de personer som representerar andra parter. Alla som upplevs som medlemmar i den grupp som man anser hotar den egna existensen eller de egna grundvärdena kan betraktas som fiender som man måste värja sig mot.

De tre nivåerna, i den mån de spelar en roll i konflikterna, har givetvis olika förutsättningar vad gäller konflikthantering. Om det är en avgränsad tvist, där de två djupare nivåerna inte aktiverats, då finns ofta goda förutsättningar att nå fram till en *överenskommelse* som avslutar konflikten, åtminstone för tillfället. Det räcker då med att man fokuserar på C-hörnet i Galtungs konflikttriangel. Om det finns en underliggande relationskonflikt så är det ofta svårt att nå fram till en överenskommelse i den aktuella sakfrågan, p.g.a. dels mistro och dels att den enskilda sakfrågan aktiverar många andra länkade frågor. Här behövs en bredare *konfliktlösningsprocess*, som tar sig an inte bara den konkreta sakfrågan, utan också bearbetar skadorna i förtroende mellan parterna, d.v.s. B- och A-hörnen i konflikttriangeln. Om tvisten uppkommer inom ramen för en identitetskonflikt behövs, om man vill lösa konflikten, ett brett och omfattande arbete med att skapa ömsesidig respekt och förståelse för de djupgående skillnader som finns i identiteter, livsformer och för de historiska rötterna till den uppkomna situationen. Man kan då tala om en *försoningsprocess*, snarare än konfliktlösning.

I vargfrågan är det uppenbart att alla tre nivåerna inverkar på en rad av de konflikter som finns inom hela problemkomplexet. Man kan försöka hantera de enskilda sakfrågor som uppstår som om de vore isolerade sakfrågor som ska avgöras utifrån de för saken relevanta omständigheterna. Det är dock sällan som detta lyckas, eftersom de berörda parterna reagerar och agerar under inflytande av de djupare konfliktmönster som de själva och frågorna är inbäddade i. Strategier för att bearbeta rovdjurskonflikternas djupare nivåer diskuteras i kapitel 5.

3. Fyra ansatser för att hantera konflikter

I detta kapitel beskrivs fyra principiellt olika ansatserna som bör ingå i basrepertoaren för alla som har anledning att hantera konflikter: *dialog*, *diskussion*, *regelstyrda procedurer* och *överkörning*. Dessa fyra ansatser har alla fördelar och nackdelar. Ingen av dem är generellt sett bättre än de andra, utan valet av ansats beror på omständigheterna i det enskilda fallet. I figur 3.1 ges en översikt över de fyra ansatserna. Figuren har formen av en trappa, som symboliserar att varje steg till höger innebär att ambitionsnivån sjunker vad gäller målet att komma överens.¹¹ Längst till vänster, när man använder dialog, är ambitionen verkligen att nå fullt samförstånd om hur konflikten ska hanteras. Längst till höger, när man använder makt och gör en tvingande överkörning, har man gett upp ambitionen om att ens uppnå acceptans bland berörda parter för de beslut som fattas.



Figur 3.1: Fyra ansatser för att hantera konflikter

¹¹ Dessa steg motsvarar de första fyra stegen i Glasls eskalationsmodell, se figur 2.3.

Dialog

Dialog skiljer sig från diskussioner genom att man verkligen strävar efter att med en respektfull hållning fullt ut förstå den andra partens synsätt, ofta inklusive subjektiva känslor och upplevelser av det aktuella temat. Det är inte säkert att en sådan förståelse leder till att parternas uppfattningar närmar sig varandra, men en ömsesidig förståelse av synsätt, reaktioner, intressen och behov ger de berörda en mer komplett förståelse för varför konflikten tagit de former den fått och varför de olika parterna företräder sina uppfattningar. Dialog kännetecknas av att det finns en vilja att söka nå samförstånd, att parterna är villiga att försöka förstå varandras synsätt och upplevelse, att parterna är öppna för möjligheten att låta sig påverkas av det de får höra, samt att parterna är villiga att vara öppna med sina egna synsätt och önskemål. Det är inte nödvändigt att dessa förutsättningar finns fullt ut i inledningsfasen på en dialog. Det kan räcka med att parterna är villiga att göra ett försök, eventuellt med hjälp av en samtalsledare (t.ex. en medlare) som får mandat att leda samtalet. Om parterna är villiga att låta samtalet ledas av en tredje part så kan samtalsledaren rätt handfast se till att parterna lyssnar färdigt på varandra och säkerställa att det som sagts också nått fram och förstås av alla berörda.

Dialogansatsen har den stora fördelen att dialogen faktiskt kan leda till att parterna får en större insikt i såväl konflikten som om varandra, vilket ofta innebär att parterna får nya tankar om hur problemkomplexet kan hanteras. Dialogprocesser är därför ofta kreativa, det uppstår nya idéer om hur man kan hantera de aktuella frågorna. Dialog skapar också ofta förutsättningar för mer förståelse och respekt parterna emellan, även om de står fast vid sina uppfattningar i sakfrågorna. En ökad respekt mellan parterna förebygger destruktiv konflikteskalation och kan göra stor skillnad för möjligheterna att bedriva konstruktiva förhandlingar.

Dialogansatsen har givetvis också egenskaper som kan utgöra nackdelar. Dialog tar oftast mycket tid. Det är också svårt eller omöjligt att få till stånd dialoger om inte parterna är villiga att göra ett ärligt menat försök. En sådan vilja kan vara svår att mobilisera om parterna misstror varandras motiv och avsikter och/eller om de gjort många negativa erfarenheter av tidigare försök till samtal. Vissa kognitiva färdigheter är också betydelsefulla, som förmågan att leva sig in i hur andra upplever en viss situation eller fråga.

I situationer där konflikten är låst eller riskerar att eskalera ännu mer därför att en eller flera parter upplever att de inte fått möjlighet att göra sig hörda kan dialog vara en verkningsfull ansats. I djupt eskalerade konflikter krävs ofta en lång fas av ärligt menat lyssnande från ena parten innan den andra parten är villig att i sin tur lyssna.

Diskussion och förhandling

Diskussionens spelregler är väl kända för oss alla. I en diskussion försöker parterna övertyga varandra om att de egna argumenten är giltiga, relevanta och starkare än andra partens argument. Man har en viss uppfattning som

man företräder efter bästa förmåga genom att bygga upp ett system av olika argument. En värdefullt egenskap i denna ansats är att om parterna lyckas hålla sig till diskussionens spelregler om saklighet så möjliggörs en kritisk prövning av alla de argument som framförs. Man kan pröva argumentens giltighet och relevans och därmed skapa större klarhet om vilka aspekter som måste vägas in i de beslut som ska fattas.

Som tidigare påpekats kännetecknas komplexa samhällsfrågor ofta av att det finns så stora perspektivskillnader att parterna inte är överens om hur temat ska formuleras och vilka frågor som bör behandlas. Då hjälper det inte alltid att parterna anstränger sig för att leva upp till de spelregler som föreskriver att man ska hålla sig till sakliga argument.

En av nackdelarna med diskussionens spelregler är att de som är verbalt skickliga och har mycket kunskap kan få ett så starkt övertag (och utnyttja detta) gentemot de som inte är så retoriskt tränade att de senare ger upp försöken att komma någon vart genom vidare diskussioner och förhandlingar. I stället tillgriper de andra strategier för att värna sina intressen (se figur 2.4 i kapitel 2). Dessa kännetecknas då av att man vägrar delta i diskussioner och förhandlingar och i stället agerar för att bygga allianser med likasinnade, blockera, underminera, skrämja eller skapa fullbordade faktum. Sådana beteenden kan vara signaler på att de som har ett maktövertag genom formell eller verbal makt inte har bemödat sig tillräckligt om att skapa förutsättningar för ett sätt att tala om konfliktfrågorna som upplevs som rimligt av alla parter. Om det finns risk för att en destruktiv dynamik uppstår kan det vara nödvändigt med en tydlig och skicklig samtalsledare som ser till att alla parter kommer till tals och diskussionen gör rättvisa åt alla relevanta perspektiv.

Regelstyrda procedurer

Regelstyrda procedurer innebär att man behandlar omtvistade frågor och fattar beslut om dem genom att hänvisa till etablerade ramar, regelverk och formellt reglerade procedurer. Här handlar det inte längre om att parterna ska diskutera och förhandla sig fram till en ömsesidigt acceptabel överenskommelse. I stället åberopas t.ex. lagar och regelverk som fastslår vilka instanser som har befogenhet att fatta beslut i vissa frågor och vilka procedurer och principer som ska gälla när frågorna behandlas. Vi vet alla att det finns många starka argument för att använda regelstyrda procedurer. T.ex. är de utformade för att säkerställa att demokratiska grundprinciper respekteras. När intressenterna inte kan komma överens är det också viktigt att processen inte lamslås, utan det blir möjligt att fatta beslut och genomföra åtgärder även när samförstånd inte kan nås.

Möjligheten att avsluta konflikter med hjälp av regelstyrda procedurer påverkas av två viktiga faktorer. Den ena är hur tydliga och effektiva ramarna faktiskt är: regelverk, delegationsordningar och procedurer. Den andra är i vilken mån de berörda parterna är beredda att hålla sig till spelreglerna, d.v.s. gilla läget även om de fattade besluten går dem emot. Om någon eller några

parter inte accepterar utfallet, trots att gällande legitima regelverk följts, då är risken stor att konflikten inte kan avslutas, utan fortsätter i olika former.

Fördelarna med regelstyrda procedurer är alltså att det går att nå avslut i omstridda frågor utan att parterna är överens och att processen kan förkortas i jämförelse med dialoger och förhandlingar. Nackdelarna är också uppenbara: de som försätts i underläge kan komma att söka vägar att göra motstånd och obstruera genomförandet av oönskade åtgärder. De kan också uppleva att deras intressen inte beaktas efter förtjänst, vilket urholkar viljan att konstruktivt bidra till hållbara lösningar.

Överkörning

Överkörningar genom maktutövande blir aktuella när en sakfråga måste få ett avgörande och det finns bestående oförenliga uppfattningar och krav som parterna framhårdar i att driva vidare. Överkörningar uppifrån innebär att vissa parter tvingas att ge vika, fast de inte är beredda att acceptera beslut som är fattade i laga ordning. Överkörningar i samband med samhällskonflikter sker ofta med stöd av möjligheten att använda kännbara sanktioner mot de som inte fogar sig i besluten, så som straffavgifter, bötesförelägganden eller till och med rättsprocesser som kan leda till fängelsestraff.

Möjligheten för myndigheter och politiska församlingar att använda överkörningar som konflikthanteringsstrategi är givetvis starkt beroende av vilka maktresurser som finns till förfogande. Konfliktparter som är i maktmässigt underläge tillgriper ofta en annan form av överkörningar, att ta saken i egna händer och ställa motparten inför fullbordat faktum. Ett i rovdjurssammanhang tydligt exempel på detta är illegal jakt.

Alla fyra ansatserna behövs

Översikten i föregående avsnitt visar att var och en av de fyra ansatserna har särskilda egenskaper som innebär fördelar och nackdelar. Dialoger kan leda till nyskapande lösningar, men kräver ofta mycket tid, god samtalsledning och en beredskap hos parterna att ha den typen av kommunikation. Diskussioner och förhandlingar har fördelen att argument kan prövas så att de överenskommelser som nås bygger på en ordentlig genomlysning av relevanta omständigheter, men ansatsen är sårbar för situationer där parterna har fixerade uppfattningar. Regelstyrda procedurer tillåter att man når avslut i tvistefrågor även när parterna inte blir överens, förutsatt att det finns legitima och effektiva ramar, men har nackdelen att parternas synsätt i allmänhet inte påverkas nämnvärt. Överkörningar har också fördelen att man kan avgöra sakfrågor utan att nå överenskommelser, men de leder ofta till att en eller flera parter upplever sig blivit orättfärdigt behandlade. Dessa parter kan då ta till mer destruktiva konfliktstrategier för att värna sina intressen.

Det kan i en pågående konflikt vara lätt att dra slutsatsen att man redan provat dialog och diskussion utan acceptabla resultat, och att det därför är dags att överge sådana försök. I stället fokuserar man på att gå den formella vägen och åberopa maktbefogenheter för att kunna nå avslut i omtvistade frågor. Det finns dock ofta betydligt större möjligheter att få till stånd dialoger och lösningsinriktade förhandlingar i kraftigt eskalerade konflikter än berörda parter själva är beredda att tro. Detta kan dock kräva särskilda förutsättningar och en gedigen kompetens i processledning (se vidare kapitel 5 nedan).

En allsidig strategi för att hantera komplexa samhällskonflikter bör dra nytta av en väl övervägd mix av olika ansatser för konflikthantering. Detta förutsätter att det finns ändamålsenliga ramar i form av lämpligt utformade forum för dialog och förhandling, tydliga ramar och procedurer för de aktuella sakfrågorna och klarhet om makt, befogenheter och sanktionsmedel. I följande kapitel kommer dessa teman att utvecklas ytterligare.

4. Det svenska konflikthanterings-systemet för rovdjursförvaltning

Begreppet ”konflikthanteringssystem” betecknar det system av procedurer, regelverk, praktiker, åtgärder, stödresurser, m.m. som syftar till att den konfliktpotential som finns inom ett visst område ska kunna hanteras så väl som möjligt. Begreppet myntades i amerikansk litteratur om hur företag och andra organisationer kan utforma systematiska strategier för att förebygga och hantera konflikter i den egna verksamheten.¹² Konflikthanteringssystem finns på många områden, även om begreppet inte används av de berörda aktörerna. Inom naturresursförvaltningsområdet finns givetvis också ett system av olika typer av regelverk, procedurer och andra åtgärder som har som uppgift att i möjligaste mån förebygga konflikter, men också erbjuda former för att lösa respektive reglera de konflikter som uppstår.

Väl utformade konflikthanteringssystem kännetecknas av att de erbjuder ett utbud av olikartade redskap för konfliktförebyggande och konflikthantering. De fyra ansatserna för konfliktreglering som beskrevs i kapitel 3 har alla olika egenskaper som behövs i ett väl avvägt konflikthanteringssystem: dialog (som syftar till samförstånd), diskussion och förhandling (som syftar till överenskommelser baserade på sakargument), regelstyrda procedurer (som leder till beslut baserade på principer som parterna är beredda att acceptera), samt maktanvändning (som leder till ensidig reglering av konfliktfrågor mot vissa parter vilja).

En systematisk överblick över de olika komponenterna i det befintliga konflikthanteringssystemet är en nödvändig förutsättning för att kunna värdera om det finns en potential för och ett behov av att vidareutveckla systemet. Figur 4.1 visar på ett sätt att beskriva de huvudkomponenter som finns i det svenska konflikthanteringssystemet för rovdjursförvaltningen.

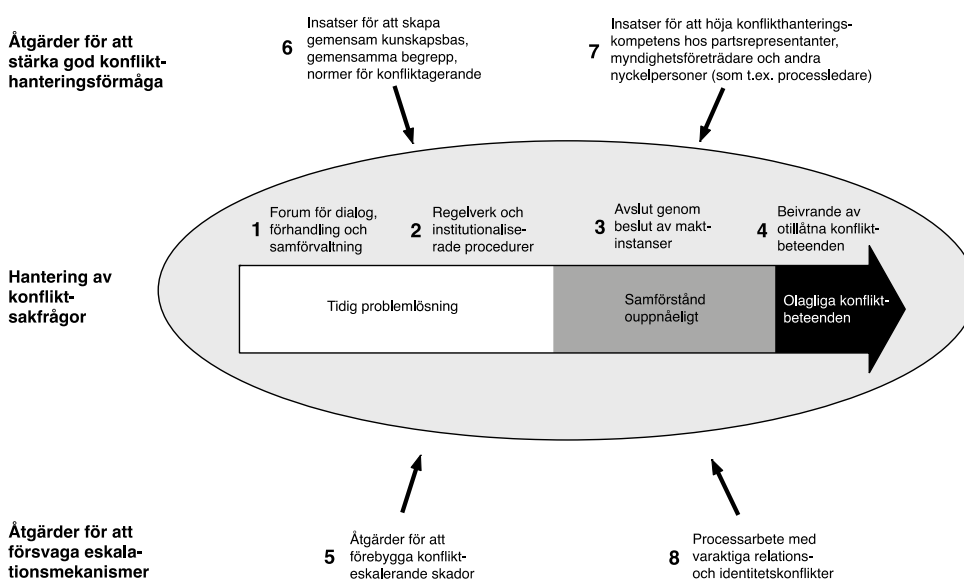
Figuren består av en central del som symboliserar de strukturer och praktiker som används för att hantera de sakfrågekonflikter som erfarenhetsmässigt uppstår kring rovdjursförvaltningen. Denna centrala del är utformad som en pil som symboliserar olika grader av konflikteskalation, främst vad gäller möjligheterna att uppnå samförstånd och/eller acceptans hos konfliktparterna. Längst till vänster i pilen finns de situationer då det fortfarande är möjligt att nå fram till överenskommelser genom dialog och förhandlingar. Längst till höger återfinns de situationer där det finns aktörer som väljer att ta saken i egna händer i strid mot beslut som är fattade i demokratisk ordning. Det måste då finnas strategier för att hantera dessa beteenden.¹³ De fyra första delarna (1-4) av konflikthanteringssystemet i figur 4.1 svarar mot de fyra ansatser för konflikthantering som beskrevs i kapitel 3.

¹² Se t.ex. Ury, Brett & Goldberg, 1988; Costantino & Merchant, 1996.

¹³ Att vissa parter tar till olagliga metoder i konflikten kan givetvis tolkas som en varningssignal som indikerar att de strategier man använt i tidigare led inte fungerat så väl som man hade önskat. Man bör därför se över om det finns något man kan göra för att förbättra dessa strategier och därmed förebygga mer destruktiva konfliktbeteenden.

Ovanför den centrala delen i figur 4.1 finns åtgärder som syftar till att skapa goda förutsättningar för att hantera rovdjursförvaltningens konfliktpotential. Det handlar dels (6) om de insatser som görs för att utveckla och sprida relevant kunskap, undanröja missuppfattning och okunskap, utveckla en gemensam begreppsapparat och främja utvecklingen av gemensamma normer för hur konfliktpotentialen bör hanteras, dels (7) om insatser för att stärka kompetensen i konstruktiv konflikthantering bland berörda aktörer, främst partsrepresentanter, myndighetsföreträdare och andra nyckelpersoner.

Under den centrala delen i figur 4.1 finns åtgärder som syftar till att reducera de mekanismer som leder till och upprätthåller konflikteskalation. Det handlar även här om två kategorier av åtgärder. Den ena kategorin (5) är de strategier som används för att förebygga och lindra de skador som rovdjuren orsakar, så som bidrag till skadeförebyggande åtgärder och kompensation för inträffade skador. Den andra kategorin (8) utgörs av insatser för att aktivt bearbeta de problematiska konfliktmönster som uppstått mellan olika intressenter, som t.ex. dialogprocesser med hjälp av professionella facilitatorer eller medlare.



Figur 4.1: Principskiss över konflikthanteringssystemet för rovdjursförvaltningen

Figur 4.1 delar alltså upp det svenska konflikthanteringssystemet för rovdjursförvaltningen i åtta komponenter. Dessa åtta typer av åtgärder och strategier i konflikthanteringssystemet behandlas i följande avsnitt mer utförligt.

1. Forum för dialog, förhandling och samförvaltning

För att möjliggöra tidig problemlösning där parterna kommer överens måste det finnas *forum för dialog, förhandling och samförvaltning* (1) där parterna kan mötas, föra fram sina synpunkter, lyssna på varandra, utveckla djupare förståelse för relevanta frågeställningar, förhandla, göra överenskommelser och fatta beslut. Det finns inom rovdjursförvaltningens område en rad olika

typer av forum på olika nivåer och för olika konstellationer av intressenter. Viltförvaltningsdelegationerna är för närvarande ett av de viktigaste forumen där företrädare för olika intressentgrupper möts för att överlägga om frågor kring rovdjursförvaltningen. Andra forum för dialog, diskussion och förhandling som ingår i den institutionaliserade rovdjursförvaltningen är samverkansråden för de tre rovdjursförvaltningsområdena, det nationella rovdjursrådet, samverkansmöten i renskötselområdet (samebyvisa rovdjursplaner), samverkansgruppen mot illegal jakt och givetvis riksdagen och miljö- och jordbruksutskottet. Utöver de forum som har en reglerad roll i förvaltningen finns andra typer av forum, utan beslutandefunktion, så som vargsymposiet, viltforskningsdagarna, diskussionsforum på internet och lokala och nationella seminarier och konferenser.

Betraktade som delar av ett konflikthanteringssystem är det givetvis avgörande att värdera i vilken mån de forum som finns fyller funktionen att erbjuda ändamålsenliga former för att genom dialog, diskussioner och förhandlingar kunna utveckla för parterna tillfredställande eller i alla fall acceptabla lösningar på omtvistade sakfrågor.¹⁴ Detta tema kommer att behandlas utförligare i kapitel 5.

2. Regelverk och institutionaliserade procedurer

I ett konflikthanteringssystem försöker man i allmänhet inrätta former för att reglera och kunna behandla förutsägbara konfliktfrågor. För vissa delar av konfliktkomplexet kan det vara möjligt att fatta principbeslut som man sedan kan hänvisa till i stället för att behöva förhandla om frågan om och om igen. För andra delar är det inte möjligt att helt reglera hanteringen av sakfrågorna, men man kan skapa tydligt strukturerade former för hur frågorna ska beredas, utveckla kriterier som ska användas vid beslutsfattande, inrätta tydliga delegationsordningar och fatta beslut om regelverk som kringgärdar vissa sakfrågor. Exempel på sådana strategier i den svenska rovdjursförvaltningen är de nationella och regionala förvaltningsplanerna för rovdjur, de kriterier som finns för det centrala begreppet Gynnsam bevarandestatus och regelverken kring licensjakt, skydds jakt, bidrag till förebyggande åtgärder och kompensation för skador orsakade av rovdjursangrepp.

Dessa institutionella ramar kan hindra att konflikter eskalerar även om det finns parter som är missnöjda med utformningen av ramarna, förutsatt att det hos parterna finns en beredskap att acceptera de ramar som inrättats. Graden av acceptans är beroende av många faktorer, i synnerhet i vilken mån intressenterna uppfattar processen som lett fram till ramarna som rättfärdig och legitim.¹⁵

¹⁴ Se de studier av de regionala rovdjursgrupperna och viltförvaltningsdelegationerna som är rapporterade i Funnemark, 2010; Sjölander-Lindqvist & Cinque, 2014; Lundmark & Matti, forthcoming; Hallgren & Westberg, forthcoming.

¹⁵ Det finns en omfattande litteratur kring begreppen "procedural justice" och "procedural fairness" som diskuterar just faktorer som bidrar till berörda parter upplevelse av rättfärdighet och legitimitet. Se t.ex. Tyler, 2006; Burke & Leben, 2007.

I samband med ett systematiskt arbete för att utveckla konflikthanterings-systemet är det lämpligt att utgå från en inventering av de sakfrågor som förekommer i konfliktkomplexet och därefter för var och en av de mer betydelsefulla sakfrågorna bedöma om de existerande regelverken och procedurerna är så välfungerande som de har möjlighet att vara.

3. Avslut genom beslut av maktinstanser

I djupgående värdekonflikter finns det ofta frågor som parterna för egen del betraktar som icke förhandlingsbara. Man är inte villig att inlåta sig på förhandlingslösningar eller kompromisser utan är inställd på att fortsätta kämpa för att få igenom sina egna föreställningar om hur sakfrågorna ska hanteras, även om behöriga instanser redan har fattat beslut.

Ett konflikthanteringssystem behöver innefatta tydligt reglerade former för att kunna fatta bindande beslut också i sådana fall där berörda parter inte kan komma överens och där en eller flera parter inte är villiga att acceptera gällande regelverk och utfallet av de institutionellt reglerade procedurerna. Den konflikthanteringsansats som då blir aktuell är ensidig tvingande maktanvändning, eller ännu mer tillspetsat uttryckt: överkörning.

De konflikthanteringsformer som används när överenskommelser och acceptans från parterna inte kan uppnås innebär att frågorna avgörs av maktinstanser som parterna bara kan påverka genom lobbyverksamhet. De viktigaste instanserna i rovdjursförvaltningen är EU-kommissionen, riksdagen, regeringen, miljödepartementet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

För att denna del av konflikthanteringssystemet ska kunna fylla sin funktion väl, d.v.s. möjliggöra att svårlösta tvister kan avslutas per beslut, är det viktigt att det finns en mycket tydlig delegationsordning som reglerar vilka instanser som har vilka befogenheter, att beslutsprocedurerna fungerar väl, samt att det finns en viss grundläggande nivå av legitimitet för maktutövande.

4. Beivrande av otillåtna konfliktbeteenden

I de fall personer eller grupper vägrar finna sig i de beslut som fattas i laga ordning och tillgriper olagliga metoder för att uppnå sina mål behöver konflikthanteringssystemet tillhandahålla effektiva kontroll- och sanktionsmedel. Det förekommer en rad olagliga konfliktbeteenden i samband med rovdjursfrågorna, så som illegal jakt, hot mot tjänstemän, hot mot meningsmotståndare, trakasserier, sabotage (t.ex. punktering av däck) och eventuellt fysiskt våld mot personer. De flesta av de strukturer och (repressiva) åtgärder som används för denna del av konfliktspektrat tillhör de reguljära delarna av rättsväsendet och är inte särskilt inrättade för just rovdjursfrågan. Det finns dock ett arbete för att utveckla särskilda metoder för att stävja t.ex. illegal jakt. Det är här viktigt att uppmärksamma att de insatser som görs mot olagliga konfliktbeteenden i sig lätt blir eskalerande faktorer i komplexa samhällskonflikter. En satsning på åtgärder för att upptäcka illegal jakt och lagföra förövarna samtidigt som man minskar polisiära resurser för att utreda annan brottslighet i glesbygder kan uppfattas som ytterligare ett bevis för att makthavare inte bryr sig om glesbygdsbefolkningens situation.

5. Åtgärder för att förebygga konflikteskalerande skador

Inom ramarna för den svenska rovdjurspolitiken har stora ansträngningar gjorts för att försöka förebygga skador till följd av rovdjursangrepp, för att lindra skadeverkningar och för att kompensera faktiskt eller potentiellt drabbade parter för de skador och kostnader som rovdjurens närvaro orsakar. Exempel på sådana åtgärder är bidrag till stängsel och andra skyddsåtgärder, bidrag till samebyar för närvaro av rovdjur i renskötseområdet, bidrag till forskning om skadeförebyggande metoder, rådgivning om förebyggande åtgärder, samt akutverksamhet för att ge snabbt stöd vid rovdjursangrepp.

6. Insatser för att utveckla kunskap och normer

Mycket resurser har också satsats på att utveckla och förmedla väl underbyggd kunskap kring rovdjuren, i syfte att dels reducera okunskap, missförstånd och myter, dels etablera gemensamma referensramar som kan ligga till grund för förhandlingar och strategiutveckling. En förhoppning som finns från bevarandeintresset är att mer kunskap ska reducera rädslor för rovdjuren och därmed bidra till att öka acceptansen i befolkningen för att det finns rovdjur i den svenska naturen. En god kunskapsbas om t.ex. hur många rovdjur som finns i olika områden är också nödvändig för att kunna fatta en rad olika typer av förvaltningsbeslut kring rovdjuren. Viltskadecenter, rovdjurscentren i Järvsö och Orsa och bidrag till rovdjursrelaterad forskning vid många högskolor är några av de former som finns för att utveckla och sprida kunskap inom området. Som tidigare påpekats så finns det i komplexa samhällskonflikter där parterna har djupa övertygelser begränsade möjligheter att uppnå samsyn vad gäller kunskapsunderlaget. Vilka fakta som är relevanta och giltiga blir lätt i sig en omstridd fråga, där olika parter försöker använda kunskap för att få legitimitet för sina uppfattningar och intressen. Vem som får resurser att utveckla och sprida kunskap blir en faktor i konfliktodynamiken. Beslut om dessa frågor bör alltså beredas och göras med stor omsorg.

7. Insatser för att stärka konflikthanteringskompetensen

Som tidigare framhållits innebär komplexa samhällskonflikter stora utmaningar för de aktörer som innehar roller som beslutsfattare, myndighetsföreträdare, företrädare för intressenter och processledare. För att konflikter ska kunna hanteras så konstruktivt och kreativt som möjligt är det betydelsefullt att nyckelaktörer har välutvecklade kompetenser för sina respektive roller. Goda kunskaper om sakområdena och en väl förankrad rollförståelse är viktiga förutsättningar, men det handlar också mer specifikt om konflikthanteringsfärdigheter. Ett konflikthanteringssystem bör omfatta åtgärder för att främja utveckling av konflikthanteringsfärdigheter hos nyckelaktörerna vad gäller konfliktförståelse och kommunikationsfärdigheter.

I den svenska rovdjursförvaltningen saknas en långsiktig strategi på detta område, även om punktsatsningar har gjorts på olika håll. Bl.a. har Avdelningen för miljökommunikation vid SLU i Uppsala på uppdrag av Naturvårdsverket arrangerat fortbildningar i kommunikation och konflikt-

hantering för handläggare vid länsstyrelserna och för delegater vid flera Viltförvaltningsdelegationer (Hallgren & Westberg, 2012).

8. Processarbete med varaktiga relations- och identitetskonflikter

De reguljära delarna i ett konflikthanteringssystem syftar till att ge goda förutsättningar för att kunna hantera alla förutsägbara konfliktfrågor inom ett område när de aktualiseras. Om det finns djupare eskalerade relations- och identitetskonflikter kan det uppstå så stora svårigheter i hanteringen av konfliktfrågorna att det även behövs mer målmedvetna strategier för att förbättra interaktionsmönstren mellan parterna, d.v.s. konflikternas A- och B-hörn. Sådana insatser kan till del ingå i ett konflikthanteringssystem i den bemärkelsen att man långsiktigt arbetar för att deeskalera konflikten och verka för konstruktiva former för parternas interaktion. Vissa insatser kan dock ses som tidsbegränsade komplement till det mer varaktiga konflikthanteringssystemet, i form av t.ex. en medlings- eller dialogprocess. I kapitel 5 behandlas mer ingående två nivåer av sådana insatser, dels strategier för att långsiktigt förändra konfliktodynamiken i komplexa samhällskonflikter, dels mer konkreta dialogprocesser där en tredjepart (en facilitator, medlare, processledare) leder en grupp bestående av representanter för olika parter i en process för att förbättra klimatet eller utveckla lösningar i konkreta frågor.

Att utveckla konflikthanteringssystemet

Som nämnts ovan finns det redan ett konflikthanteringssystem för rovdjursförvaltningen, även om ingen i nuläget använder begreppet. Det befintliga systemet har vuxit fram utifrån de behov som funnits, utan att en samlad övergripande analys har gjorts. Om man vill genomföra ett mer systematiskt arbete med att utveckla ett genomtänkt konflikthanteringssystem är första steget att inventera konfliktpotentialen, d.v.s. skaffa sig en överblick över vilka typer av konflikter inom området som har en sådan betydelse att det kan finnas anledning att ha en strategi för hur de ska (i möjligaste mån) förebyggas respektive hanteras när de aktiveras.

Konflikter definierades i kapitel 2 som interaktioner där en eller flera parter har önskemål som de upplever bli blockerade (eller riskerar att bli blockerade) av någon annan part och agerar för att undanröja blockeringarna. Med denna utgångspunkt blir det naturligt att vid en inventering av konfliktpotentialen inom ett område utgå från en inventering av vilka olika intressenter som finns i frågan, för att därefter kartlägga vilka önskemål med konfliktpotential de har. När man inventerar (potentiellt) blockerade önskemål är det viktigt att komma ihåg att sådana önskemål inte bara handlar om beslut och agerande i den aktuella sakfrågan, t.ex. huruvida det ska få finnas vargar i ett visst område eller inte. Konflikter kännetecknas ofta av att de berörda parterna har önskemål om hur själva konflikthanteringen ska gå till och inte minst om andra parter agerande. Man bör därför särskilt uppmärksamma de önskemål parterna har om vad andra parter ska göra och *låta bli* att göra.

När man har en god överblick av hur konfliktpotentialen ser ut kan man sedan gå vidare och utvärdera hur väl de befintliga ramarna, procedurerna och strategierna fungerar, för att eventuellt identifiera områden där det finns behov av komplettering och utveckling. I idealfallet sker ett sådant utvecklingsarbete i nära samverkan med representanter för de viktigaste intressentgrupperna.

Checklista för översyn av konflikthanteringssystemet

Oavsett om det genomförs ett regelrätt utvecklingsprojekt för att bygga ett konflikthanteringssystem eller inte är det lämpligt att regelbundet utvärdera hur väl det befintliga konflikthanteringssystemet fungerar för att bedöma om det uppstått behov av att vidareutveckla vissa delar av systemet. Här nedan finns en checklista baserad på modellen i figur 4.1 som kan användas för en sådan översyn.

1. Forum

- Finns de forum som behöver finnas för att kunna föra dialoger, diskutera sakfrågor, förhandla fram överenskommelser och fatta beslut i de olika typer av sakfrågor som uppstår i relation till rovdjursförvaltningen?
- Har de forum som finns väl fungerande förutsättningar (t.ex. klarhet om syfte) och former (t.ex. vad gäller samtalsledning och tillgänglig tid), så att de kan uppfylla de funktioner de är avsedda för?
- Upplever deltagarna i olika forum att dessa fungerar väl? Är forumens kommunikationsformer anpassade efter olika intressenters förförståelser och kommunikationsstilar? Vilka önskemål finns om förbättringar av förutsättningar och former?

2. Regelverk och institutionaliserade procedurer

- Finns det ett behov av ökad klarhet om vilka regelverk och procedurer som ska användas för att hantera konflikter i de olika typer av sakfrågor som är aktuella inom rovdjursförvaltningens område? Frågan innefattar klarhet om exempelvis delegationsordning, roller, befogenheter och representation.
- Upplevs befintliga regelverk och procedurer i rimlig grad som legitima av berörda parter?

3. Avslut genom maktanvändning

- Finns det behov av ökad klarhet och tydligare reglering av hur konfliktfrågor ensidigt kan avgöras när parterna inte kan komma överens?
- Finns det ett behov av förbättring av tillvägagångssätten när konfliktfrågor avslutas genom ensidigt maktutövande?

4. Beivrande av otillåtna konfliktbeteenden

- Finns det behov av utveckling av de strategier och åtgärder som syftar till att förhindra och beivra otillåtna konfliktbeteenden, så som illegal jakt, hot mot tjänstemän eller meningsmotståndare, sabotage och fysiskt våld?

5. Åtgärder för att förebygga konflikteskalerande skador

- Finns det tillräckligt god kunskap om de negativa konsekvenser olika aspekter av rovdjursförvaltningen kan ha för olika intressentgrupper?
- Upplever berörda intressenter att de negativa konsekvenser de drabbas av erkänns och möts av förståelse från myndigheter och andra parter?
- Finns det anledning att ytterligare utveckla de åtgärder som vidtas för att förebygga, reducera och kompensera för skadeverkningar?

6. Insatser för att främja ökad kunskap och gemensamma normer

- Finns det särskilda områden där det finns behov av nya insatser som syftar till att utveckla kunskap som är viktig för att förbättra förutsättningarna för konstruktiv konflikthantering?
- Finns det behov av nya typer av insatser för att sprida relevant kunskap till olika målgrupper, t.ex. för att reducera missuppfattningar eller öka förståelsen för rovdjursförvaltningens förutsättningar?
- Behövs nya insatser för att tillvarata och nyttiggöra kunskap, information och kompetens från andra grupper än forskare och experter?
- Finns det ett behov av insatser för att etablera en gemensam begreppsapparat för rovdjursförvaltningen?
- Finns det ett behov av insatser för att utveckla gemensamma normer för hur parterna ska agera i olika sammanhang där det försiggår dialoger, förhandlingar och beslutsprocesser?

7. Insatser för att höja konflikthanteringskompetensen

- Finns det ett behov av insatser för att stärka myndighetsföreträdares konflikthanteringskompetenser?
- Finns det ett behov av insatser för att stärka partsföreträdares konflikthanteringskompetenser?
- Finns det ett behov av insatser för att bygga och vidareutveckla kompetenser i processledning och medling inom rovdjursförvaltningsområdet?

8. Processarbete med relations- och identitetskonflikter

- Finns det anledning att utveckla en mer systematisk långsiktig strategi för konflikttransformation vad gäller konfliktkomplexet kring rovdjursförvaltningen?
- Finns det anledning att genomföra lokala, regionala eller nationella dialog- eller medlingsprocesser för att förbättra klimatet mellan parterna?

5. Aktiv konfliktbearbetning

I detta kapitel ges en introduktion till olika typer av processarbete med samhällskonflikter, d.v.s. initiativ till att gå utöver ordinarie handläggning av sakfrågorna till att försöka påverka och förändra de djupare destruktiva konfliktmönster som över tid vuxit fram och etablerats. Kapitlet inleds med allmänna synpunkter på dialogprocesser som inslag i en konflikthanteringsstrategi, för att sedan gå vidare till att ge en överblick över dels metodik för komplexa samhällsfrågor, dels medlingsmetodik när det finns manifesta samhällskonflikter som behöver bearbetas. Sista delen av kapitlet skisserar potentiella inslag i en långsiktig strategi för konflikttransformation, d.v.s. försök att få till stånd positiva förändringar i hur konfliktkomplexet fungerar.

Samförvaltning och dialogens roll

Det skrivs och talas mycket om samförvaltning (adaptive co-management) och dialogprocesser som strategier för att hantera samhällskonflikter som t.ex. kring rovdjursförvaltningen (Linnell, 2013; Lundmark et al., 2013). Tanken är att involvera representanter för olika intressentgrupper i ett gemensamt ansvarstagande för att finna hållbara och för parterna acceptabla lösningar på de aktuella sakfrågorna. Ofta finns tankar från fältet deliberativ demokrati med i bilden, där en central föreställning är att det är möjligt att utveckla bättre och mer hållbara strategier och lösningar om parterna har möjlighet att grundligt sätta sig in i sakfrågorna och i varandras perspektiv. Detta förutsätter att representanter för parterna möts och för dialog med varandra i sådana former att det uppstår ett gemensamt lärande. I redan etablerade konflikter där parterna utvecklat polariserade ståndpunkter är detta givetvis inte helt enkelt att åstadkomma. Men tanken är att man ska kunna skapa förutsättningar för en mer kvalitativt rik process än debatterande mellan redan färdiga ståndpunkter, helst genom att det uppstår genuina dialoger.

Dialog har liksom andra konflikthanteringsansatser fördelar och nackdelar. En begränsning är att det behövs ett visst mått av god vilja för att en dialog ska kunna komma till stånd. Denna begränsning är mest kännbar när parterna träffas utan att ha en opartisk samtalsledare. I sådana fall måste de berörda parterna faktiskt vilja använda sig av dialogens spelregler (lyssna för att förstå, avstå från manipulativa taktiker, vara respektfulla, tala utifrån egna intressen, behov och känslor). Det kan ibland vara möjligt för en part (t.ex. en myndighetsföreträdare) som har god kommunikationskompetens att leda samtalet i riktning mot dialog, även om andra deltagare inte är inställda på dialog från början, men detta kräver ofta mycket tid (se vidare nedan).

I starkt eskalerade konflikter är dialog i allmänhet bara möjlig om det finns en processledare (facilitator, samtalsledare) som själv inte är part i konflikten och som har ett tydligt mandat att leda samtalet så att deltagarna kan förmås att företräda sina egna uppfattningar på ett så icke-provocerande sätt som möjligt, respektive lyssna för att förstå andras synsätt. Att utforma och

leda processer där det finns djupa meningsskiljaktigheter mellan parterna kan vara en krävande uppgift. För att framgångsrikt anordna och leda dialogprocesser kring konfliktfyllda frågor behövs kunskap om och kompetens i processledning. I detta avsnitt ges en introducerande översikt till några aspekter av processledningshantverket. Den som är intresserad av att fördjupa sig mer hänvisas till någon av de många handböcker i processledning, gruppmedling och facilitering som finns.¹⁶

Syften med dialogprocesser och andra samverkansformer

Samverkansgrupper kan ha olika syften och det är viktigt att skapa klarhet om vilket eller vilka syften dialogen har. Om det inte råder fullständig klarhet om syftet med att involvera representanter för intressentgrupper i gemensamma samtal är risken stor att det uppstår extra mycket frustration och svårigheter. Deltagarna kan ha olika förväntningar och föreställningar om vad syftet med mötena är. Galtungs ABC-modell visar på tre olika ”arbetsfält” som där det kan finnas meningsfulla mål att eftersträva. Arbete med C-hörnet innebär att man försöker arbeta fram ökad kunskap, lösningar och beslut i konfliktens sakfrågor. Arbete med B-hörnet innebär att man försöker reducera destruktiva och främja konstruktiva konfliktbeteenden, t.ex. genom att arbeta fram spelregler/samarbetskontrakt. Arbete med A-hörnet innebär att man riktar in sig på att skapa bättre ömsesidig förståelse mellan parterna, lösa upp eller nyansera eventuella fiendebilder och stärka hoppet om att det är meningsfullt och möjligt att samverka om hanteringen av konfliktfrågorna. Givetvis är dessa olika aspekter intimt förknippade med varandra, men tyngdpunkten i de processer man inleder kan ligga i olika hörn. Här är sju olika typer av syften som i varierande kombinationer kan spela en roll för dialogprocesser (Arnstein, 1969; Wilkinson, 2004):

1. **Information:** Att förmedla information till deltagarna så att dessa har en bättre kunskapsbas. (C-hörnet)
2. **Konsultation:** Att inhämta synpunkter från intressenter respektive ge intressenterna tillfälle att lämna synpunkter. (C-hörnet)
3. **Ömsesidigt lärande:** Att ge deltagarna tillfälle att utveckla bättre förståelse för varandras synsätt, respektive att utbyta kunskap och erfarenheter som intressenterna är experter på. (C- och A-hörnen)
4. **Utveckla lösningsförslag:** Att arbeta fram förslag till lösningar på specifika problem eller strategier för hanteringen av vissa sakfrågor och överlämna dessa till beslutsfattare. (C-hörnet)
5. **Utveckla och besluta om policydokument:** Att arbeta fram dokument som beskriver mål, principer och strategier för ett visst tema. (C-hörnet)
6. **Fatta beslut:** Att förhandla fram överenskommelser respektive fatta beslut i specifika sakfrågor. (C-hörnet)

¹⁶ Se t.ex. Carpenter & Kennedy, 2001; Wilkinson, 2004; Jordan, 2014, kap 7.

7. **Förbättra samverkan:** Att utveckla ett bättre klimat mellan parterna i form av ömsesidig förståelse och respekt samt mer konstruktiva interaktionsformer mellan parterna. (A- och B-hörnen)

Mycket ofta har ett och samma möte eller en och samma grupp flera av de ovan nämnda målen, i vissa fall ingår till och med alla i gruppens uppgift. Tyngdpunkten kan dock variera avsevärt, av en rad olika skäl. Ett skäl är vilken funktion gruppen faktiskt var menad att ha när den inrättades. Ett annat skäl är att olika deltagare kan ha olika förståelse av vad syftet med gruppens arbete är och därför driver gruppens process i en viss riktning. Ett tredje skäl är att det kan finnas begränsningar i de praktiska förutsättningarna som styr innehållet i gruppens arbete oavsett vad syftet med gruppen var från början. Det kan t.ex. handla om att gruppen måste fatta beslut i ett antal frågor, men har mycket liten tid till förfogande för att gemensamt bereda frågorna. Då blir det inte heller något utrymme för dialog och konstruktiv utbyte kring synsätt och kreativa idéer.

Eftersom dialogprocesser kan ha andra syften än att träffa överenskommelser i sakfrågor så är det fullt möjligt att en dialogprocess kan bedömas som mycket lyckad, även om parterna efter processen är lika oense i sakfrågan som de var innan den. Om en dialogprocess har lett till att deltagarna har större kunskap och insikt, om de har nått större förståelse för varandras synsätt och därmed i ökad grad ser varandra som moraliskt respektabla aktörer, om samtalsklimatet förbättrats och om parterna efter processen driver sina uppfattningar i mer konstruktiva former än tidigare, då kan dialogen anses ha varit framgångsrik.

Beroende på vilka målen är med gruppens arbete uppstår olika behov av förutsättningar, arbetsformer och processledning. För att uppnå målen i punkterna 3, 4, 5 och 7 ovan krävs att gruppen har tillräckligt med tid till förfogande för att kunna gå in i en gemensam process av dialog, lärande, reflektion och omvärdering. Ju mer ambitiösa målen är vad gäller att möjliggöra utveckling av deltagarnas insikter och synsätt respektive att utveckla kreativa lösningar, desto viktigare blir också processledarens roll.

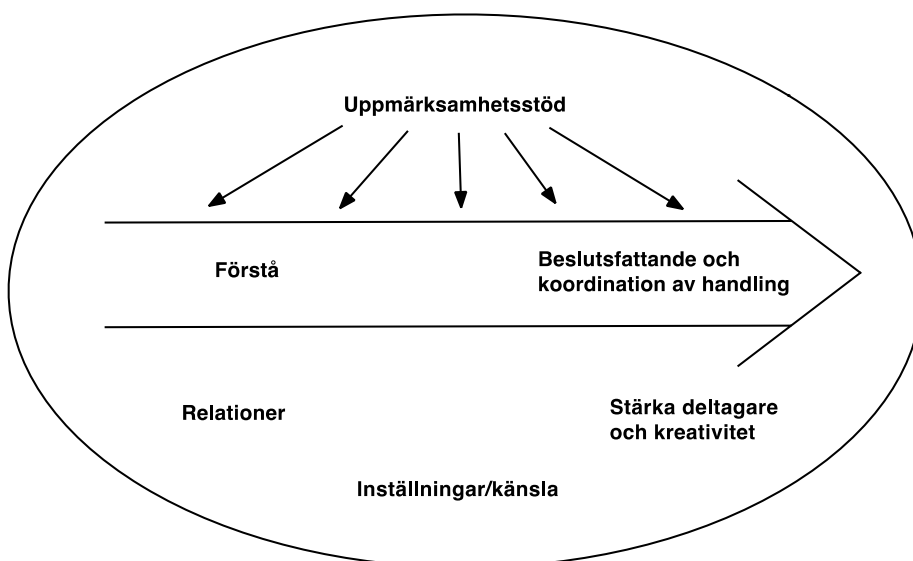
Metodik för komplexa frågor

I kapitel 1 beskrevs några av de särskilda egenskaper som svårlösta samhällsfrågor har och vilka utmaningar de innebär. När man väljer att försöka utveckla hållbara strategier och lösningar i komplexa frågor genom att involvera de berörda parterna i ett gemensamt arbete är resultatet ofta beroende av det arbete som görs för att skapa goda förutsättningar för gruppens arbete. Figur 5.1 är en principskiss som visar på sex typer av förutsättningar som en processledare kan behöva arbeta med.¹⁷ Pilen i mitten symboliserar gruppens

¹⁷ En ingående diskussion av funktioner som behöver stödjas när grupper arbetar med komplexa frågor finns i Jordan 2014b.

arbetsprocess, där det normalt är viktigt att ha en fas som handlar om att skapa så god förståelse av hela problemkomplexet som möjligt bland deltagarna. Först när det finns en tillräcklig nivå av kunskap om förutsättningar, orsakssammanhang och konsekvenser går man över till att utveckla strategier och fatta beslut. Men för att det ska vara möjligt för gruppen att arbeta lösningsinriktat och effektivt behöver processledaren arbeta för att skapa goda förutsättningar. Termen ”Uppmärksamhetsstöd” i figurens övre del representerar allt det processledaren gör för att stödja deltagarna i att tydligt formulera vad gruppens uppgift består i, att gemensamt rikta sin uppmärksamhet mot en uppgift i taget, att förstå förutsättningar och orsakssammanhang och att reflektera över egenskaperna i de olika uppfattningar och synsätt som finns kring den aktuella problematiken. I figurens undre del finns de uppgifter processledaren har vad gäller att arbeta för att skapa så bra arbetsklimate och kommunikation som möjligt mellan deltagarna (Relationer), mobilisera engagemang, ansvarskänsla och lösningsorientering (Inställningar/Känsla), samt skapa förutsättningar som gör det möjligt för den enskilde deltagaren att fritt bidra med sin kompetens och kreativitet (Stärka deltagare och kreativitet).

Sedan 1960-talet, och särskilt under de senaste 15-20 åren, har det byggts upp en mycket omfattande erfarenhetsbaserad kunskap om hur man kan gestalta och leda processer för grupper som arbetar med komplexa och konfliktladdade frågor. Det har bl.a. vuxit fram en rik flora av olika strukturerade metoder som syftar till att underlätta gruppens arbete med komplexa frågor, som t.ex. The Integral Process for Complex Issues (Ross, 2006), Soft System Methodology (Checkland & Poulter, 2006), The Strategic Choice Approach (Friend & Hickling, 2004), WorkOut (Ulrich, Kerr & Ashkenas, 2002), Open Space (Owen, 2008), Future Search (Weisbord & Janoff, 2010). I litteraturen kring dessa metoder finns mycket värdefull erfarenhetsbaserad kunskap om hur man kan strukturera gruppens problemlösningsprocesser för att möjliggöra en konstruktiv och effektiv samverkan.



Figur 5.1: Sex typer av funktioner i metodik för komplexa frågor

Gruppmedlingsmetodik

När det finns en redan etablerad, komplex och svårlöst konflikt med ett flertal inblandade parter krävs särskilda metoder. Gruppmedling innebär att en medlare leder den grupp som är berörd av konflikten genom en konfliktlösningsprocess med alla berörda i samma rum samtidigt (Knapp 2013; Oboth & Seils 2008; Weckert et al. 2011).¹⁸ I konflikter som hunnit eskalera så djupt att det finns betydande skador på parternas förtroende för att andra har en god vilja bör man anlita en person med medlingskompetens för att leda processen. I tidiga faser av en konflikt, eller om alla inblandade är villiga att bearbeta konflikten direkt med varandra, kan dock en betrodd tjänsteman agera som medlare (se Carpenter & Kennedy, 2001). En mer detaljerad genomgång av gruppmedlingsmetodik faller utanför ramen för denna bok, utan här ges bara en kortfattad översikt över de fem faser som en gruppmedling ofta omfattar.¹⁹

Fas 1: Sätta ramar

I gruppmedlingens första fas handlar det om att skapa förutsättningar för att gruppen och medlaren ska kunna arbeta konstruktivt med konflikten. Deltagarna har ofta farhågor, reservationer, tvivel och osäkerheter som kan innebära att de är mer upptagna med att värja sig mot risken att hamna i obehagligheter än att tänka på hur de kan bidra till att förbättra situationen. Första fasens uppgifter är att skapa kontakt och början till förtroende för medlaren, stilla farhågor och skapa klarhet och överenskommelser om processens ramar, det vill säga roller, spelregler och tillvägagångssätt.

Det *önskade resultatet* av första fasen är att

- deltagarna har accepterat medlaren (eller medlarna) och givit honom eller henne mandat att leda processen.
- deltagarna har förstått och accepterat det tilltänkta tillvägagångssättet.
- deltagarna har fått tilltro till att deras behov kommer att respekteras.
- deltagarna och medlaren har kommit överens om vilka spelregler som ska gälla, bland annat för kommunikation.

Fas 2: Korten på bordet

När arbetet med själva konflikten börjar är första uppgiften att skapa klarhet om och förståelse av konfliktens innehåll. Deltagarna behöver få överblick över och förstå de ingredienser och förutsättningar som gjort och gör konflikten till det den är. Vilken teknik som väljs för att fylla denna funktion beror på konfliktens karaktär, till exempel om det mest handlar om meningsskiljaktigheter i avgränsade sakfrågor eller om det rör sig om samarbetsvårigheter mellan vissa parter.

¹⁸ Det är givetvis också möjligt att (i nödfall) arbeta med "virtuella rum", det vill säga videokonferens eller liknande.

¹⁹ Se Jordan (2014a) för en omfattande behandling av gruppmedlingstekniker. Översikten över gruppmedlingens fem faser nedan är hämtad från denna handbok.

Det viktiga i fas 2 är att konfliktens väsentliga beståndsdelar blir synliga för parterna, så att de kan förstå hur deras konflikt fungerar samt har överblick över de förutsättningar som man måste ta hänsyn till för att kunna gå vidare. Det är här viktigt att fokusera på att se och förstå, snarare än att fälla omdömen respektive komma med lösningsförslag. Medlarens roll blir därför att bidra till klarhet, tydlighet, specificering och även att lyfta fram de skillnader och frustrationer som finns, samtidigt som han eller hon styr bort parterna från att gå i svaromål, tycka eller föreslå lösningar.

En psykologiskt viktig funktion i denna fas är att parterna ofta är upptagna med en stark frustration över att hittills inte ha nått fram till motparten med sitt budskap. Så länge de känner att de inte blivit hörda och förstådda är det svårt att frigöra kapacitet att söka lösningar. Det är därför ofta viktigt att i denna fas arbeta aktivt för att säkerställa att den lyssnande parten verkligen förstår samt att den talande parten får tydlig bekräftelse på att den lyssnande parten tagit emot och förstått budskapet.

Det *önskade resultatet* av arbetet i fas 2 är att

- parterna har förstått varandras sakfrågor och berättelser.
- parterna har fått kvitto på att andra har förstått dem, det vill säga att budskapet nått fram.
- parterna kan frigöra uppmärksamhet som hittills varit låst vid försöken att nå fram med sina budskap till den andra, så att det går att koncentrera sig på att bearbeta de viktiga frågorna.
- arbetet har lett fram till klarhet över vilka teman som behöver bearbetas.

Fas 3: Konflikttransformation

I den tredje fasen handlar arbetet om att trappa ned de hinder som står i vägen för att parterna ska kunna ägna sig åt kreativ problemlösning. Mer enkelt uttryckt handlar tredje fasen om att mobilisera parternas goda vilja. I mer renodlade tvister handlar detta arbete mest om kognitiva mönster, det vill säga att parterna behöver bättre förstå varandras underliggande intressen, utveckla förståelse för vilka vägar framåt som är oframkomliga, skapa förståelse för de gemensamma intressena och förskjuta sin bild av situationen från att se den som en dragkamp till att se den som en gemensam uppgift att hitta lösningar. I relations- och identitetskonflikter består arbetet i hög grad av att bearbeta känslomässiga reaktioner, tolkningar, bilder av och inställningar till varandra samt mobilisera god vilja.

Beroende på vad det är som står i vägen används här olika tekniker. Det kan handla om att få en fördjupad förståelse för orsakssammanhang, till exempel förklaringar till uppkomsten av konflikten, till dess förlopp och till motpartens agerande, samt insikt i tänkbara konsekvenser av olika handlingsalternativ. Det kan också gälla att främja en större ömsesidig förståelse av känslor och behov, och därmed bearbeta inställningar, relationer och uppdämda känslor. I en del fall kan det vara viktigt att reda ut vad det egentligen är som är viktigt för parterna i ett mer långsiktigt perspektiv.

Det *önskade resultatet* av arbetet i fas 3 är att

- parterna har utvecklat förståelse för och acceptans av situationens förutsättningar.
- parternas misstro gentemot varandra har trappats ned och ersatts av ett ökat förtroende för att den andra parten är förmögen och villig att vara konstruktiv.
- parternas ömsesidiga förståelse och respekt har ökat.
- arbetet har mobiliserat god vilja hos parterna att söka lösningar.

Fas 4: Utveckla lösningsförslag

När den fjärde fasen inleds har parterna, om allt gått väl, frigjort sina inre resurser så att de nu kan användas för ett kreativt sökande efter handlingsmöjligheter. I denna fas handlar det om att utveckla idéer till lösningar, åtgärder och strategier samt att välja ut och utveckla lovande förslag. Genom arbetet i föregående faser bör parterna nu ha god insikt i såväl egna som andras intressen och önskemål, liksom god förståelse av relevanta förutsättningar. Man brukar i denna fas använda tekniker som befrämjar kreativitet, till exempel den klassiska brainstormingprincipen, som ju innebär att man först fokuserar på att kasta fram idéer och först när man samlat ett stort antal idéer börjar granska vilka som är attraktiva och genomförbara.

Det *önskade resultatet* av arbetet i fas 4 är ett antal konkreta, genomförbara förslag till lösningar och åtgärder som svarar väl mot alla parter intressen och behov.

Fas 5: Träffa överenskommelser

Den femte fasens uppgift är att genom specificering och kritisk prövning av åtgärdsförslagen förhandla fram konkreta överenskommelser parterna emellan samt planera hur dessa överenskommelser ska genomföras och följas upp. Medlaren's uppgift är här att hjälpa parterna att verkligen bli konkreta, så att det finns en tydlighet om vad som ska göras, vem som har ansvaret för att göra det, när det ska göras och hur man ska säkerställa att det verkligen blir som man avtalat. Ofta är det klokt att bygga in en överenskommelse om en avstämning längre fram i tiden, då man träffas för att göra en översyn av hur väl överenskommelsen fungerat och om det finns anledning att bearbeta nyuppkomna frågor.

Det *önskade resultatet* av arbetet i fas 5 är

- genomförbara överenskommelser som tillgodoser parternas intressen.
- hög grad av acceptans hos parterna för resultatet av medlingen.
- återupprättat förtroende mellan parterna för att samarbetet ska kunna fungera tillfredsställande i framtiden.
- en trovärdig plan för genomförande av överenskommelsen, med klarhet om vem som är ansvarig för vad och när genomförandet ska ske.
- en överenskommelse om hur uppföljningen ska ske.

Strategier för långsiktig konflikttransformation av samhällskonflikter

I detta avsnitt skisseras kortfattat vad ett långsiktigt processarbete med konflikterna kring rovdjursförvaltningen skulle kunna innefatta. Bevekelsegrunderna för att avsätta resurser för ett sådant strategiskt konflikthanteringsarbete kan vara insikten om att konflikternas rötter i de nedre delarna av konfliktpyramiden i figur 2.5 är starka, att misstron och spänningarna är så starka att något mer fundamentalt behöver hända i konflikternas B- och A-hörn, samt en bedömning att det faktiskt skulle kunna finnas möjligheter att påverka konfliktodynamiken i positiv riktning genom en målmedveten och långsiktig strategi.

Ett långsiktigt processarbete med en så komplex och starkt eskalerad samhällskonflikt som i vargfrågan handlar inte i första hand om att utveckla lösningsförslag i de olika sakfrågorna, utan om att uppnå positiva förändringar i interaktionsmönstret mellan de berörda parterna för att förhindra vidare eskalation och möjliggöra så mycket av konstruktiv samverkan som möjligt. Konfliktmönstret kring rovdjursförvaltningen kan beskrivas som ett så komplext system att ingen enskild aktör har möjlighet att per beslut ensidigt styra utvecklingen i en viss riktning.²⁰ Däremot kan det vara möjligt att genom en mångfacetterad strategi påverka dynamiken i delar av konfliktsystemet så att förutsättningarna för positiva förändringar förbättras. På en konkret nivå handlar det då främst om att arbeta med konflikternas A- och B-hörn.

Ett sådant arbete förutsätter att det finns en aktör som har ett tydligt mandat och tillräckliga resurser att ta sig an uppgiften att med en välövertägd strategi uppnå en mer djupgående konflikttransformation. Så är inte fallet idag. En konkret och detaljerad strategi för långsiktigt processarbete förutsätter att det råder klarhet om mandat och resursramar, därför ges här endast några översiktliga infallsvinklar på vad en sådan strategi skulle kunna innefatta.²¹

Konfliktanalys i form av en vitbok

Ett första steg i utvecklingen av en konfliktstrategi för rovdjursförvaltningen skulle vara att arbeta fram en vitbok om konflikterna kring rovdjuren, d.v.s. en mer systematisk kartläggning av konfliktkomplexet. En sådan kartläggning bör gå utöver att identifiera intressenter, sakfrågor och intressen och omfatta följande delar:

- Beskrivning av egenskaperna i de mest framträdande perspektiven bland parterna, vad gäller narrativ, värden, prioriterade mål och förändringsteorier.
- Kartläggning av eskalationsmekanismer, d.v.s. vilka händelser och konsekvenser som tenderar att förvärra konflikterna och hur själva eskalationsmekanismen verkar. Kartläggningen bör också innefatta en bedömning av vilka mekanismer som går att påverka och hur.

²⁰ Jämför litteraturen om komplexa adaptiva system och strategier för förändringsarbete i sådana: Olson & Eoyang, 2001.

²¹ Framställningen här bygger delvis på Peter Colemans bok *The Five Percent: Finding Solutions to Seemingly Impossible Conflicts* (2011).

- Kartläggning av deeskalerande mekanismer, d.v.s. vilka händelser som har effekten att sänka konfliktintensiteten och leda till förbättrade mönster för interaktion mellan parterna.
- Inventering av sådant som fungerar väl i konfliktsystemet: arbetsformer, forum för dialog och förhandling, kontakter och aktörer med en strategisk och konstruktiv roll.
- Identifiering av aktörer som har en integrativ kapacitet och funktion.

En sådan kartläggning kan ges formen av en vitbok, så utformad att alla berörda aktörer dels ska kunna uppleva sina egna synsätt riktigt beskrivna, dels få en möjlighet att få överblick över konfliktsystemet som helhet. Men framförallt tjänar en kartläggning syftet att vara en utgångspunkt för att utveckla en mångsidig strategi.

Här nedan ges exempel på strategier och åtgärder som kan bli aktuella inom ramen för en övergripande konfliktbearbetningsprocess, ordnade efter konflikttriangelns tre hörn.

Strategier för att påverka attityder och relationer (A-hörnet)

- Processarbete med representanter för parterna på nationell, regional och lokal nivå för att främja ömsesidig förståelse av synsätt, värdesystem, behov och intressen, samt för att stärka relationer präglade av grundläggande respekt (se föregående avsnitt).
- Med utgångspunkt från inventering av kritiska händelser som verkar eskalerande utveckla rutiner och insatsformer som innebär möjligheter till snabb deeskalerande respons genom kontakt med berörda parter.
- Vidareutveckla arbetet med att identifiera för konfliktförloppet relevanta synsätt och uppfattningar som vilar på missförstånd, okunskap och ensidiga tolkningar för att kunna utveckla och förmedla välgrundad kunskap om relevanta förhållanden.
- Systematiskt inventera och sprida kunskap om väl fungerande samverkansformer och lösningar, för att visa på att positiva förändringar är möjliga.

Strategier för att förändra konfliktbeteenden i positiv riktning (B-hörnet)

- Identifiera personer, grupper och nätverk som spelar en konstruktiv roll och vidta åtgärder för att reducera de hinder dessa möter respektive stödja deras initiativ.
- Synliggöra de personer, grupper och nätverk som har mer sammansatta och nyanserade uppfattningar om sakfrågorna, för att uppväga den ”schismogenesdynamik” som beskrevs i kapitel 2, d.v.s. tendenser till att konflikten polariseras genom att ledande företrädare för olika åsiktsläger intar kategoriska och oförsonliga ståndpunkter.
- Ge stöd åt pilotprojekt och prototyper som utgör positiva förebilder för hur konflikter kan förebyggas och hanteras, bl.a. genom att dra uppmärksamhet till goda exempel och visa på hur de fungerar.

- Erbjudna utbildningar i konfliktkunskap, problemlösande kommunikation och andra konflikthanteringsstrategier till berörda parter så att de har tillgång till konstruktiva alternativ till eskalerande beteenden i konflikt-situationer.
- Initiera förhandlingar om betedenormer, t.ex. i form av kommunikationskontrakt, uppförandekoder eller ickeangreppspakter, mellan parterna.
- Bygga specialistkompetens i konflikthantering för att kunna erbjuda fortbildning, handledning och medling i särskilda situationer. Skapa nätverk av personer med särskild kompetens att medla, leda möten i konflikt, etc.

Strategier för att skapa goda förutsättningar vad gäller sakfrågorna (C-hörnet)

- Deliberativa processer för att utbilda parterna om sakförhållanden genom ömsesidigt lärande.
- Inventera och sakligt beskriva konflikternas sakfrågor och ”fraktionera” dem, d.v.s. dela upp dem i mindre och konkreta delfrågor som är lättare att diskutera, förhandla om och lösa.
- Identifiera överordnade mål och identiteter som det är möjligt för parterna att enas om, så att fokus inte bara är på meningsskiljaktigheter utan också på delade mål.
- Processarbete med parterna för att nå samförstånd om vilka oönskade konsekvenser av konflikterna som man vill förebygga och förhindra.
- Vidareutveckla åtgärder för att lindra skadeverkningar för olika berörda parter.

6. I hetluften

Även om det visar sig möjligt att lösa en del av konfliktfrågorna kring rovdjursförvaltningen är det högst sannolikt att de centrala konflikterna kommer att finnas kvar under överskådlig framtid. Eftersom det finns djupgående klyftor i synsätt och värderingar och eftersom det finns starka inslag av relations- och identitetskonflikt i rovdjursfrågan så måste vi också räkna med starka känslor och starka eskalationskrafter. De som i olika roller har ansvar för att hantera rovdjursfrågorna bör alltså räkna med att konflikthantering ingår som en reguljär del av arbetsuppgifterna.

I detta kapitel behandlas kortfattat den direkta konflikthanteringen, d.v.s. förhållningssätt i de konkreta situationer där man möter representanter för konfliktparterna.

Stå på fast mark

En av de viktigaste förutsättningarna för att kunna hantera intensiva konfliktsituationer på ett professionellt sätt är att man har en god förmåga att bibehålla lugn och fokus även när andra personer är mycket upprörda och aggressiva. Man kan mycket väl tycka att det är obehagligt med arga och fientliga människor, men obehaget får inte få så stora proportioner att det inkräktar på förmågan att bemöta parterna på ett konstruktivt och professionellt sätt.

Det är här viktigt att skilja på situationer där berörda personer är upprörda och arga och ger uttryck för detta och situationer där man faktiskt blir hotad på ett sätt som måste tas på allvar. I den förra situationen, där det finns mycket aggressivitet men inga allvarigare hot mot personer, är det centralt att eftersträva så mycket personlig trygghet som möjligt inför mötet med starka känslor. Om det däremot finns ett konkret hot så blir det givetvis direkt kontraproduktivt att försöka känna sig trygg, då handlar det i stället om att vidta handfasta åtgärder för att skydda den utsatta personen.

Ett enkelt sätt att beskriva det som bidrar till en god förmåga att hantera konfliktsituationer är att använda Galtungs ABC-modell och urskilja tre uppgifter: att skapa goda förutsättningar i det egna A-hörnet, att hantera andras A-hörn och att ha tillgång till välfungerande förhållningssätt (B-hörnet) för att få med andra i problemlösning (C-hörnet).

Egna A-hörnet

I konflikter blir man indragen med hela sin person: tankar, känslor, reaktioner och beteenden. Konstruktiv hantering av konfliktsituationer förutsätter att man har en ”inre handlingsfrihet”, d.v.s. inte är fullt sysselsatt med att hantera ens egna reaktioner. Förmåga att fokusera på att agera på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt förutsätter ett visst mått av trygghet även i upprörda lägen. Möjligheten av att bli utsatt för andras aggressivitet (även om det inte finns risk för hot mot den fysiska säkerheten) kan väcka starkt obehag. Det

är därför viktigt att arbeta med att kunna vara mitt i hetluften utan att starka stressreaktioner tar över. Det finns ett antal olika sätt att uppnå en viss grad av trygghet inför konfliktsituationer:

- Träning, d.v.s. att i verkliga livet eller i övningssituationer (t.ex. rollspel) utsätta sig för och vänja sig vid andras aggressivitet och prova ut olika förhållningssätt.
- Uppnå egen klarhet, d.v.s. reda ut egna värderingar och synen på den egna rollen så att man vet precis vad man själv vill stå för. Handläggare har inte alltid haft möjlighet att med kollegor prata igenom hur man själv ställer sig till olika aspekter av problematiken kring rovdjursförvaltningen. Tillfälle att gemensamt reflektera över hur man kan se på och förhålla sig till rollen och de situationer man ställs inför kan vara av mycket stor betydelse för förmågan att agera professionellt.
- Förståelse, d.v.s. att arbeta sig fram till en god förståelse av konfliktparternas behov och bakgrunden till deras känslor och attityder. Ju mer man förstår parternas bevekelsegrunder och behov, desto mer begripliga och mindre främmande är deras agerande.
- Konfliktkunskap, d.v.s. att ha kognitiva redskap för att kunna sortera i konfliktsituationer och urskilja konflikternas komponenter och uttrycksformer. En välgrundad förståelse av konflikternas innehåll och dynamik ger en känsla av att ha grepp om situationen, vilket reducerar stress och ökar tryggheten.
- Kunskap om och förtrogenhet med en repertoar av konstruktiva konfliktbeteenden. I den mån man känner att man behärskar ett antal olika förhållningssätt och tekniker för hantering av konfliktsituationer ökar tilliten till att man kommer att kunna hantera de situationer som kan komma att uppstå.

Den andres A-hörn

En av nycklarna till att kunna bemöta olika parter på ett sådant sätt att man förebygger konflikteskalation och möjliggör en konstruktiv hantering av svåra frågor är att man har en förståelse för andras upplevelse och behov. För en handläggare som vet med sig att man agerat på ett korrekt och professionellt sätt kan det vara en stark och tankeväckande upplevelse att få rollspela t.ex. en fåruppfödare som ska tala med en handläggare om ersättning för rivna får. Medvetenheten om hur myndighetsspråket uppfattas av personer som inte är vana vid ett sådant språkbruk kan vara en mycket betydelsefull förutsättning för att kunna hitta fram till ett bemötande som främjar så konstruktiva möten som möjligt.

Det allra viktigaste redskapet för att kunna hantera andras upprördhet och aggressivitet konstruktivt är att ta emot deras budskap. Människor som är upprörda i konflikter vill två saker: de vill nå fram med sitt budskap och de vill få gehör för sina önskemål. En betydande del av känsloladdningen i en konfliktsituation är knuten till frustration över att inte bli hörd och tagen på allvar. Det gäller i synnerhet när man som konfliktpart är i stark affekt. Det

kan vara mycket verksamt att i sådana situationer på ett mycket tydligt sätt ge bekräftelse på att man ser att den andre är arg, upprörd, besviken (eller vad det nu handlar om för känslor) och att man också förstår vad det är för behov som ligger bakom de starka känslorna. Ett exempel: ”Jag förstår att du är mycket upprörd och att du vill att vi ska förstå vilka stora konsekvenser detta har för dig”.

Ett par beprövade principer för bemötande i konfliktsituationer finns formulerade i förhandlingsansatsen ”intressebaserade förhandlingar” (Fisher & Ury, 1981). Här rekommenderas bland annat att:

- konsekvent skilja problem och person. Detta innebär att bemöta personer respektfullt, även om de inte är så respektfulla tillbaka, samtidigt som man håller fast vid det uppdrag man har.
- visa förståelse för det legitima i andra parter intressen, samtidigt som man också begär förståelse för det legitima i den roll och det uppdrag man själv företräder.
- själv bemöda sig om att på ett konsekvent sätt vara korrekt, transparent och trovärdig så att man över tid visar sig vara pålitlig, tydlig och professionell.

B-hörnet

Det är i alla konfliktsituationer relevant att uppmärksamma *hur* de berörda parterna, inklusive man själv, påverkar konfliktförloppet genom deras beteenden. Agerar parterna på ett sätt som i sig försvårar en konstruktiv hantering av de aktuella frågorna? Är någon part så frustrerad att risken är stor att denne säger eller gör något som leder till en fördjupad konflikteskalation? Ibland är det möjligt och viktigt att ta upp ett samtal med konfliktparterna om just spelregler för beteenden, t.ex. genom att göra en överenskommelse om vilka beteenden man ska avstå från och vilka beteenden som är önskvärda, ett kommunikationskontrakt. Detta förutsätter att parterna är angelägna om att nå resultat och vet att det är nödvändigt att kunna kommunicera på ett effektivt sätt. Som enskild person som är del i t.ex. ett möte kan man ta initiativ till att påpeka vilka beteenden som försvårar och vilka som underlättar kommunikationen.

Det är också viktigt att ta ansvar för sitt eget B-hörn, d.v.s. agera på ett sätt som konsekvent undviker eskalerande beteenden respektive använder beteenden som främjar dialog och saklig diskussion.²²

C-hörnet

Tekniker som riktar sig speciellt mot C-hörnet (d.v.s. att utveckla lösningar på sakfrågorna) handlar ofta om att främja en omdefinition av situationen från

²² Det finns naturligtvis tillfällen då det kan vara konstruktivt att provocera fram en eskalation av en konfliktsituation, t.ex. för att dolda motsättningar ska bli synliga och möjliga att bearbeta.

att vara en kamp mellan ståndpunkter till att vara en problemlösningsprocess. I stället för att vara motståndare bör parterna så långt som möjligt se sig själva och andra berörda som deltagare som har ett problem att lösa, nämligen att utveckla en rimlig lösning på konfliktfrågorna. Att bjuda in till problemlösning är därför en viktig teknik. Den mer milda formen kan handla om att be andra deltagare om idéer till lösningar som inte bara motsvarar deras egna intressen, utan också är acceptabla för andra parter genom att i rimlig grad tillmötesgå deras intressen. En mer uppfordrande form av samma princip är att uttryckligen begära av parter att de tar ansvar för bidra med problemlösningsförslag som är acceptabla för alla parter.

En annan viktig teknik för att underlätta arbetet med C-hörnets sakfrågor är att styra bort från de lösningar som uppstår när färdiga ståndpunkter ställs mot varandra genom att efterfråga och formulera respektive parter bakomliggande intressen. Man kan också gå ett steg längre genom att söka efter de grundläggande mänskliga behov som parterna ytterst värnar om, så som trygghet, att kunna skydda andra (inklusive djur) från skada, respekt, gemenskap, naturupplevelser, etc. I den mån man kan identifiera och sätta ord på dess behov, samt visa förståelse för att de är viktiga för berörda parter finns det gynnsamma förutsättningar för att kunna överlägga om hur väsentliga sakfrågor kan lösas med hänsyn till de egentliga behoven i situationen. Förmedlar man att man har ett äkta intresse att göra vad man kan för att tillgodose andra parter intressen (utan att göra avkall på de värden och principer man har i uppdrag att företräda) kan spänningen i konflikter ofta trappas ned. Även i konflikter där parterna är någorlunda klara över vilka intressen andra parter har kan det vara viktigt att hitta fram till formuleringar av dessa intressen som är fria från antydningar om oetiska motiv.

En ytterligare strategi som kan vara till stor hjälp i överläggningar och förhandlingssituationer är att börja med att söka komma överens om vilka kriterier som behöver finnas med i bedömningen av vad som är acceptabla lösningsförslag. Om det finns en uppsättning sådana kriterier som parterna är överens om är legitima, då kan man hela tiden återkomma till dessa kriterier när konkreta sakfrågor och lösningsförslag diskuteras.

Slutord

Framställningen i detta kapitel har varit mycket summarisk och syftade främst till att ge fingervisningar om att praktiskt hantering av konkreta konfliktsituationer är ett särskilt hantverk där det också finns tekniker och färdigheter att målmedvetet utveckla kompetens kring. Det finns en rik litteratur kring kommunikativa redskap och förhållningssätt,²³ men i grunden handlar det givetvis om färdigheter som främst kan utvecklas genom praktisk övning.

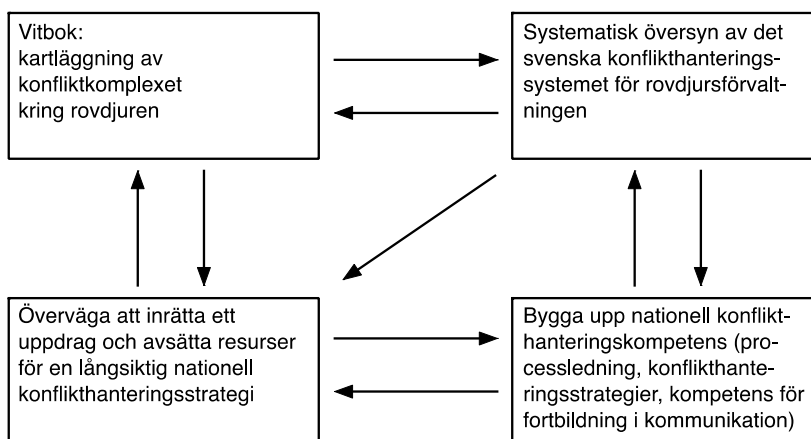
²³ Se t.ex. Fisher & Ury, 1981; Bolton, 1987; Ury, 1992; Stone et al., 1999; Rosenberg, 2003; Larsson, 2011; Jordan, 2015.

7. Vad kan göras?

Denna skrift syftar till att underlätta förståelsen för förutsättningarna att kunna hantera konflikterna kring de svenska rovdjuren så konstruktivt som möjligt. Föregående kapitel har behandlat komplexa samhällskonflikters egenskaper, byggstenar för konfliktanalys, ansatser för reglering av konfliktfrågor, det svenska konflikthanteringssystemet för rovdjursförvaltningen, samt metodik för dialogprocesser och strategier för långsiktig konflikthantering. Här sammanfattas avslutningsvis några tankar om vad som skulle kunna göras på politisk nivå (regering och riksdag) och av berörda förvaltningsmyndigheter (Naturvårdsverket och länsstyrelserna) om man gör bedömningen att det finns ett behov av att utveckla sätten att hantera konflikterna kring rovdjuren.

Figur 7.1 pekar ut fyra möjliga vägar att vidareutveckla det svenska konflikthanteringssystemet för rovdjursförvaltningen. Utgångspunkten är dels att konflikterna kring de svenska rovdjuren kommer att finnas kvar och behöva hanteras under lång tid framöver, dels att de konventionella formerna för förvaltning och myndighetsutövande i vissa avseenden är otillräckliga för att hantera de påfrestningar komplexa samhällskonflikter innebär.

Pilarna i figuren syftar till att tydliggöra att det inte finns en självklar sekvens att följa om man vill börja bedriva ett mer systematiskt utvecklingsarbete inom området. Att arbeta fram en vitbok enligt de principer som skisserade i kapitel 5 kan vara till mycket stor nytta för att kunna göra en systematisk översyn av det befintliga svenska konflikthanteringssystemet för rovdjursförvaltningen (se checklisten i kapitel 4). Det är dock också möjligt att börja med en översyn av konflikthanteringssystemet för att sedan, när en första bedömning av utvecklingsbehov är gjord, göra en mer ingående analys av konfliktkomplexet. Eventuellt är det nödvändigt att på hög politisk nivå fatta beslut, tilldela uppdrag och avsätta resurser för ett mer systematiskt arbete med att utveckla kunskap och kompetens, samt utveckla konflikthanteringssystemet och påbörja arbetet med att utforma en långsiktig strategi för att bearbeta olika nivåer i konfliktkomplexet.



Figur 7.1 Förslag på åtgärder för att utveckla konflikthanteringen kring rovdjuren

Referenser

- Arnstein S. (1969). A ladder of participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35:216–24.
- Balint, P. J., Stewart, R. E., Desai, A., & Walters, L. C. (2011). *Wicked environmental problems: managing uncertainty and conflict*. Washington: Island Press.
- Bolton, R. (1987). *People skills. How to assert yourself, listen to others, and resolve conflicts*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Brox, O. (2000). Schismogenesis in the Wilderness: The Reintroduction of Predators in Norwegian Forests, *Ethnos: Journal of Anthropology*, 65:3, 387–404,
- Bruckmeier, K., & Larsen, C. H. (2008). Swedish coastal fisheries—from conflict mitigation to participatory management. *Marine Policy*, 32(2), 201–211.
- Burke, K., & Leben, S. (2007). Procedural Fairness: A Key Ingredient in Public Satisfaction, *Court review*, 44(1/2): 4–25.
- Carpenter, S. & Kennedy, W. J. D. (2001). *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Disputes and Reaching Agreement*, Jossey-Bass, Inc. Ursprungligen publicerad 1988.
- Chardonnet, P., Soto, B., Fritz, H., Crosmary, W., Drouet-Hoguet, N., Mesochina, P., Pellerin, M., Mallon, D., Bakker, L., Boulet, H. & Lamarque, F. (2010). Managing the conflicts between people and lion: Review and insights from the literature and field experience. *Wildlife Management Working Paper 13*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Checkland, P. B. & Poulter, J. (2006). *Learning for action: a short definitive account of soft systems methodology and its use for practitioners, teachers and students*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Coleman, P. T. (2011). *The Five Percent: Finding Solutions to Seemingly Impossible Conflicts*. New York: PublicAffairs.
- Costantino, C.A., & Merchant, C.S. (1996). *Designing Conflict Management Systems: A Guide to Creating Productive and Healthy Organizations*, San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Culmsee, P. & Awati, K. (2011). *The heretic's guide to best practices. The reality of managing complex problems in organizations*, Bloomington: iUniverse Books.
- von Essen, E. (2012). *Democracy and Sustainable Development in wildlife management: From 'stakeholders' to 'citizens' in the Swedish wolf restoration process*, Master's thesis, Department of Earth Sciences, Uppsala University.

- Fisher, R. & Ury, W. (1981). *Getting to yes. Negotiating agreement without giving in*. Boston, MA: Houghton Mifflin Co.
- Flucher, T. & Stocker, B. (2013). Praxistext am Talfluss. Wirkt Klärungshilfe auch bei öffentlichen Konflikten? I Thomann, C. & Kramer, B. (red.), Klärungshilfe konkret. *Konfliktklärung im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich*, Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Forester, J. (2009). *Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes*. Oxford University Press.
- Friend, J. & Hickling, A. (2004). Planning Under Pressure. *The strategic choice approach*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Funnemark, O. (2010). *Demokratisk Samhällsstyrning? – Om governance och den regionaliserade rovdjursförvaltningen*, Masteruppsats i offentlig förvaltning, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Galtung, J. (1969). Conflict As a Way of Life. I Freeman, H. (red.), *Progress in Mental Health. Proceedings of the Seventh International Congress of Mental Health*. London: J. & A. Churchill Ltd.
- Geis, A. (2005). Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens, *Studien zur politischen Gesellschaft*, Band 6, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Glasl, F. (1997). *Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater, 5. Auflage*. Bern: Paul Haupt Verlag.
- Hallgren, L. & Nordström Källström, H. (2014). *Att minska konflikter om rovdjursförvaltning. Utvärdering av kommunikationsplanering i arbetet med anslaget till rovdjursinformation 2009–2011*, Rapport 6610, September 2014. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Hallgren, L. & Westberg, L. (2012). *Rapport om utbildningsinsatsen Kommunikativt stöd för viltförvaltningsdelegationerna*, Institutionen för stad och land, Avdelningen för miljökommunikation, Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Hallgren, L. & Westberg, L. (forthcoming). Adaptive management? Observations of knowledge coordination in the communication practice of Swedish game management. Accepted for publication in *Wildlife Biology*.
- Hoare, R. (2012). Lessons from 15 years of human–elephant conflict mitigation: Management considerations involving biological, physical and governance issues in Africa, *Pachyderm*, No. 51, 60–74.
- Inskip, C., & Zimmermann, A. (2009). Human-felid conflict: a review of patterns and priorities worldwide. *Oryx*, 43(01), 18–34.

- Jordan, T. (2002). *Konflikters eskalation*. Webbplatsen Arbetsplatskonflikt, URL: <http://socav.gu.se/Samverkan/arbetsplatskonflikt>, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.
- Jordan, T. (2014a). *Handbok i konflikthantering för organisationskonsulter och personalspecialister*, Perspectus Kommunikation.
- Jordan, T. (2014b). Deliberative Methods for Complex Issues: A typology of functions that may need scaffolding. *Group Facilitation: A Research and Applications Journal*, Nr 13, pp. 50–71.
- Jordan, T. (2015). *Konflikthantering i arbetslivet - förstå, hantera, förebygg*. Gleerups förlag.
- Jordan, T., Andersson, D. & LeRoux, B. (2011). *Metoder för att hantera svårlösta lokala och regionala samhällskonflikter: En kunskapsöversikt*. Opublicerad kunskapsöversikt på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting.
- Knickerbocker, T. J. & Waithaka, J. (2005). People and elephants in the Shimba Hills, Kenya. In R. Woodroffe, S. Thirgood, and A. Rabinowitz (eds.), *People and Wildlife: Conflict or Coexistence?* pp. 278–285. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kuhn, D. (1991). *The skills of argument*, Cambridge University Press.
- Larsson, L. (2011). *Bli ett bemötandeproffs. Konsten att möta andra med lyhördhet - utan att offra dig själv*. Svensbyn: Friare Liv.
- Lesbirel, S. H., & Shaw, D. (Eds.). (2005). *Managing conflict in facility siting: An international comparison*. Edward Elgar Publishing.
- Lewis, M. (2008). *Inside the No: Five Steps to Decisions that Last*. Johannesburg: Deep Democracy Limited.
- Linnell, J.D.C. (2013). *From conflict to coexistence: insights from multi-disciplinary research into the relationships between people, large carnivores and institutions*. Rome: Istituto di Ecologia Applicata.
- Lundmark, C., Matti, S. & Sandström, A. (2014). Adaptive co-management: How social networks, deliberation and learning affect legitimacy in carnivore management, *European Journal of Wildlife Research*, 60:637–644.
- Lundmark, C. & Matti, S. (forthcoming). Exploring the prospects for deliberative practices as a conflict-reducing and legitimacy-enhancing tool: the case of Swedish carnivore management, accepted for publication in *Wildlife Biology*.
- Neff, C. (2012). Australian Beach Safety and the Politics of Shark Attacks, *Coastal Management*, Vol 40:1, 88–106

- Niedostadek, A. (red.) (2010). *Praxisbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich*, Richard Boorberg Verlag.
- Olson, E. E., & Eoyang, G. H. (2001). *Facilitating organization change: Lessons from complexity science*. San Francisco, CA: Jossey-Bass/Pfeiffer.
- Owen, H. (2008). *Open Space Technology: A User's Guide*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Podziba, S. (2003). 'The Human Side of Complex Public Policy Mediation,' *Negotiation Journal*, October issue, 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.
- Rabinowitz, A. (2005). Jaguars and livestock: living with the world's third largest cat. In R. Woodroffe, S. Thirgood, and A. Rabinowitz (eds.), *People and Wildlife: Conflict or Coexistence?* pp. 278–285. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rao, K. S., Maikhuri, R. K., Nautiyal, S., & Saxena, K. G. (2002). Crop damage and livestock depredation by wildlife: a case study from Nanda Devi Biosphere Reserve, India. *Journal of Environmental Management*, 66(3), 317–327.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning', *Policy Sciences vol 4*, 155–169.
- Rosenberg, M. B. (2003). *Nonviolent communication. Ett språk för livet*. Svenskbyn: Friare Liv Konsult.
- Ross, S. N. (2006). *The integral process for working on complex issues. Public issues edition. 4th Ed.* Bethel, OH: ARINA, Inc.
- Sander, A. & T. Jordan (2009). *Göteborg lär sig samverka om svårlösta frågor – Ung Kultur 116 och Trygg, vacker stads klotter/graffitistrategi*, Ung Kultur 116.
- Sjölander-Lindqvist, A. (2008). Local Identity, Science and Politics Indivisible: The Swedish Wolf Controversy Deconstructed, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 10:1, 71–94,
- Sjölander-Lindqvist, A., & Cinque, S. (2014). Dynamics of participation: Access, standing and influence in contested natural resource management. *Partecipazione e conflitto*, 7(2), 360–383.
- Soneryd, L., & Weldon, S. (2003). Noise and newts: public engagement in the UK and Sweden. *Environmental Impact Assessment Review*, 23(1), 17–37.

- Stone, D., Patton, B. & Heen, S. (1999). *Difficult conversations. How to discuss what matters most*, New York: Penguin Books.
- Susskind, L. E. & Cruickshank, J. L. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books.
- Susskind, L. E. & Field, P. (1996). *Dealing With An Angry Public: The Mutual Gains Approach To Resolving Disputes*, The Free Press.
- Thirgood, S. & Redpath, S. (2005). Hen harriers and red grouse: the ecology of a conflict. In R. Woodroffe, S. Thirgood, and A. Rabinowitz (eds.), *People and Wildlife: Conflict or Coexistence?* pp. 278–285. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Triscritti, F. (2013). Mining, development and corporate–community conflicts in Peru. *Community Development Journal*, 48(3), 437–450.
- Troja, M. & Meurer, D. (2004). Mediation im öffentlichen Bereich, i G. Falk, P. Heintel, & E. Krainz (red) *Handbuch Mediation und Konfliktmanagement*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tryggestad, K., Justesen, L., & Mouritsen, J. (2013). Project temporalities: how frogs can become stakeholders. *International Journal of Managing Projects in Business*, 6(1), 69–87.
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton University Press.
- Ulrich, D., Kerr, S. & Ashkenas, R. (2002). *The GE Work-Out: How to Implement GE's Revolutionary Method for Busting Bureaucracy & Attacking Organizational Problems*. New York: McGraw-Hill.
- Ury, W. (1992). *Vägen förbi nej. Att förhandla med besvärliga människor*, Svenska Dagbladets förlag.
- Ury, W., Brett, J. & Goldberg, S. (1988). *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Weisbord, M. & Janoff, S. (2010). *Future Search: Getting the Whole System in the Room for Vision, Commitment, and Action*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Wilkinson, M. (2004). The secrets of facilitation: *The S.M.A.R.T. guide to getting results with groups*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Winslade, J. & Monk, G. (2000). *Narrative mediation. A new approach to conflict resolution*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Wänström, J. (2013). Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser: Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga, *Rapport Nationella kommunforskningsprogrammet*, 15.

Konfliktkunskap för rovdjursförvaltningen

THOMAS JORDAN

RAPPORT 6674

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6674-1
ISSN 0282-7298

Rapporten uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författaren svarar själv för innehållet och anges vid referens till rapporten.

Denna rapport behandlar konflikter, konflikthantering och konfliktförebyggande åtgärder inom rovdjursförvaltningen som är anpassade till förvaltningens förutsättningar. Det är en kunskapsöversikt som kan bidra till reflektion, kompetensutveckling och strategiutveckling för framför allt förvaltande myndigheter, men även för andra aktörer, så som politiker och representanter för berörda intresseorganisationer.

