

PROJEKT MEDBORGARDIALOG

10 steg för dialog vid konflikter



Att se på det komplexa
tillsammans med andra är
början till lösning.

10



Sveriges
Kommuner
och Landsting



10 steg för dialog vid konflikter



Upplysningar om innehållet:
Lena, Langlet, lena.langlet@skl.se
Kjell-Åke Eriksson, kjell-ake.eriksson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013
ISBN/Bestnr: 978-91-7585-024-5
Text: Lena Langlet, Martin Sande
Illustration: Projekt medborgardialog
Produktion: Kombinera AB
Tryck: LTAB 2013

Förord

Förtroendevalda och tjänstemän i kommuner/landsting ställs av och till inför situationer där ett visst beslut eller en händelse väcker upprördhet, ilska och starka protester bland medborgare. Det kan t.ex. handla om beslut att lägga ned skolor eller akutsjukhus eller placering av vindkraftverk etc. Vilket vi bland annat sett i det ökade antal folkinitiativ. Men det kan också handla om social oro där grupper känner sig stå utanför samhället vilket vi under de senaste åren sett i upplopp med brinnande bilar, stenkastning och vandalisering. Dessa situationer upplevs av många som svåra att hantera eftersom det uppstår intressekonflikter, vilka ska man lyssna till, ska man få sin vilja igenom bara för att man skriker högst, vem företräder vem och hur ska man våga fatta beslut om man på förhand vet att det väcker ilska?

Konflikter kommer alltid uppstå i ett komplext samhälle och kanske är det till och med så att konflikter är nödvändiga för ett samhälles utveckling. Internationella erfarenheter visar att medborgardialog kan vara ett sätt att skapa förtroende och möjlighet för att hantera konflikter i komplexa samhällsfrågor där många är berörda utifrån olika perspektiv. Det handlar dock om en djupare dialog än den som vanligtvis försiggår i kommuner och landsting. I denna skrift presenterar vi 10 steg eller förutsättningar för att skapa delaktighet för att med berörda parter arbeta för lösningar på svåra och komplexa problem. Vi hoppas att skriften ska inspirera er att diskutera och söka vägar för att se möjligheter i att hantera en konflikt med hjälp av utvecklad medborgardialog.

Vill du veta mer om Sveriges Kommuner och Landstings arbete inom området så kontakta Lena Langlet, lena.langlet@skl.se eller Kjell-Åke Eriksson, kjell-ake.eriksson@skl.se

Stockholm, oktober 2013

Lennart Hansson
Sektionen för demokrati och styrning
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 7 Bakgrund
- 9 Identifiera konflikten
- 15 Dialog eller ej
- 17 Mandat
- 19 Utforska perspektiv
- 21 Analys av perspektiv
- 23 Utformning av process
- 25 Representanter, samtal och förankring
- 27 Samförståndsavtal
- 29 Ta vara på goda krafter

Bakgrund

Politiker och tjänstemän i kommuner och landsting ställs av och till inför situationer där ett visst beslut eller händelse väcker upprördhet, ilska och starka protester bland olika intressegrupper och bland medborgare i allmänhet. Det kan handla om sakfrågor såsom nedläggning av en skola eller om relationsfrågor som misstroende mot förtroendevalda, tjänstemän eller andra myndigheters personal såsom till exempel polisen. Inom projekt Medborgardialog har vi valt att sammanfatta denna typ av meningsskiljaktigheter såsom konflikter kring komplexa samhällsfrågor. Utgångspunkten är att det är konflikter som utspelar sig i offentligheten, kring en fråga eller ett problem som berör ett flertal olika människor med olika perspektiv på vad konflikten handlar om och orsakerna bakom konflikten. Ofta handlar det om ett politiskt beslut, en administrativ åtgärd eller problematiska förhållanden i det offentliga rummet. Kommunen eller landstinget är ofta en part i konflikten. Konflikten drivs just av den mångfald och de inbördes samband som finns mellan olika grupper eller individers syn på en viss fråga. Det som i ett inledande skede kan se ut som en enkel fråga kan lätt byta skepnad och utveckla sig till en reell konflikt.

De flesta problem som berör kommuner och landsting tas om hand inom ramen för den "vanliga" beslutsprocessen, där tjänstemännen tar fram underlag och de förtroendevalda fattar beslut som sedan genomförs. Detta utgör grunden för vårt representativa system. Det finns dock ett antal frågor som är så komplexa och därmed potentiellt konfliktfyllda att de är mycket svåra att hantera på det "vanliga sättet". Dessa situationer upplevs av många som obehagliga och det innebär ofta intressekonflikter där man står inför valet att antingen fatta ett beslut om hantering av frågan som blir mycket impopulärt bland vissa grupper eller låta bli att fatta beslut. Tyvärr innebär även icke beslut negativa konsekvenser. Det kan innebära en ineffektiv resursanvändning som kanske drabbar svaga, mindre röststarka grupper eller protester som kan utmynna i upplopp.

Under de senaste 30 åren har det internationellt vuxit fram nya tankar och metoder för att hantera konflikter i komplexa samhällsfrågor. Dessa bygger på att man utforskar olika perspektiv i konflikten och genom dialog förhandlar sig fram till godtagbara lösningar för alla berörda. Syftet är att komma fram till lösningar som är hållbara och som stödjer social sammanhållning och stärker relationer människor emellan. Lösningar som också stärker förtroendet för kommunen/landstinget förmåga att hantera konflikter i komplexa frågor. När det gäller medborgardialog vid konflikter så ligger i princip alltid fokus på att skapa och upprätthålla förtroende och tillit mellan de berörda grupperna eller individerna och kommunen/landstinget.

”Public policy mediation is a process that draws on the collective wisdom of a diverse group of people to reach a common public goal. The goal for the process is to reach an actionable, sustainable agreement. The premises are people who live the conflict have knowledge and wisdom to contribute to the solution to the conflict.”

Susan L. Podziba, Public Policy Mediator

Frågor att diskutera:

- › Har ni exempel på frågor som har lett till konflikter mellan olika grupper eller mellan kommunen/landstinget och olika grupper?
- › Hur har ni hanterat dessa?

Identifiera konflikten

Det första steget för kommuner och landsting att hantera konflikter kring komplexa samhällsfrågor är att ta tid till att identifiera konflikten och analysera vad den består av. Detta är ett internt arbete och det gäller att utforska hur både förtroendevalda och tjänstemän ser på frågan. I den bästa av världar kan förtroendevalda och tjänstemän förutse vilka frågor som kommer leda till konflikter och genom denna kunskap genomföra en planerad och systematisk hantering så att konflikt och misstroende kan undvikas. Tyvärr visar erfarenheter att man inte alltid lyckas utan ställs inför upprörda grupper som kräver förändringar av redan fattade beslut eller misstroende som utmynnar i protest och våldsaktioner.

I de allra flesta fall när medborgare blir upprörda över politikernas och tjänstemäns beslut och agerande så beror reaktionen inte enbart på olika gruppers intressen och behov i sakfrågor. Av stor betydelse är också hur processen hanterats. Upprördheten ligger ofta i att inte ha blivit lyssnad till eller tagen på allvar. Kommunen eller landstinget har alltid en roll i konflikter som rör det offentliga rummet och det gäller att inte skjuta det ifrån sig och utse syndabockar. Om det sker drabbar det i förlängningen förtroendet och tilliten till vårt demokratiska system. Att säga att man inte vill tala med den ena eller andra gruppen på grund av att de inte betar sig på ett sätt som uppfattas korrekt eldar på konflikten. Det handlar snarare om att bredda och förstora frågan för att få in så många perspektiv som möjligt för att tydliggöra orsakerna till konflikten, så att man inte bara lyssnar på den som skriker högst.

I Göteborgs stad har man arbetat med olika verktyg som hjälper kommuner och landsting att identifiera frågor som kan leda till konflikter. De frågor som följer här kan användas för diskussion internt för att klargöra om den fråga man funderar över behöver hanteras genom medborgardialog i komplexa samhällsfrågor.

Ett stöd för att förstå konfliktens art och omfång

Använd nedanstående frågor för att skaffa er en bild om konfliktens art och omfång. Arbeta tillsammans tjänstemän och förtroendevalda för att skapa en gemensam bild av läget så att ni kan välja målsättning och vägar framåt.

Del 1: Handlar det om en konflikt?

- Det finns starka känslor kring frågan.
Människor är upprörda, arga, ledsna, uppgivna, besvikna.
- Kommunikation mellan berörda parter är i kris.
Det förekommer missförstånd, feltolkning, människor pratar förbi varandra, förstår inte varandra och lyssnar inte på varandra. Det kan också vara så att de inte längre pratar med varandra.
- En eller fler parter upplever att de inte hörs eller tas på allvar.
De upplever någon grad av marginalisering – det vill säga att de inte kan påverka situationen.
- Några parter har gått i försvar.
Medborgare, politiker eller tjänstemän uttalar sig argt eller nedlåtande över andra parter. En eller flera parter vill inte längre lyssna – eller anklagas för att inte lyssna.
- Situationen är trubbig och rörig.
Inblandade (politiker, tjänstemän eller medborgare) uttrycker förvirring. Information misstolkas. Kommunikation förvrängs eller missförstås.
- Deltagare ifrågasätter kommunens motiv.
Anklagelser mot politiker – om maktmissbruk, fusk m.m. Politiker ifrågasätts i press eller i sociala medier. Anklagelser om att frågan är ”en täckmantel” för någonting annat. Kopplingar görs till andra situationer där det tidigare har förekommit oriktigheter.
- Två eller fler av dessa kännetecken tyder på att situationen är konfliktartad.

Del 2: Hur allvarlig är konflikten?

Känner du igen några av följande kännetecken?

- Skämt på offentliga möten, i sociala medier eller i media.
Skämt har ofta en vass karaktär eller är osmakliga. De kan innehålla ironi eller sarkasm. De representerar röster som inte bli hörda i den vanliga debatten.
- Bortförklaringar.
Det förekommer ursäkter för varför saker inte blir gjorda, varför beslut inte genomförs i tid, varför människor inte kommer till möten eller engagera sig.
- Skvaller och lobbying.
Saker sägs bakom ryggen hellre än rakt ut. Människor pratar om och inte med varandra. Människor söker stöd hos individer eller grupper som de anser har inflytande i eller kan påverka frågan. Allianser formas.
- Kommunikation blir mer formell och upphör.
Processen kan ske stegvis genom att man börjar skriva korta, formella brev och sen enbart korta meddelanden (SMS). Sedan kommunicerar de indirekt – genom andra eller genom medierna. Till slut upphör kommunikationen helt och de undviker eller stänger ut varandra. Ibland sker symboliska handlingar så som att en vägg sätts upp eller en grupp utesluts.
- Processer eller egendom saboteras.
Maskning förekommer. Beslut utförs långsamt eller inte alls. Människor bojkottar möten. Svinn och skadegörelse förekommer.
- Öppen protest.
Det finns olika former av öppen protest: manifestationer, protestmöten, namninsamlingar, upplopp. Ibland provocerar dessa öppna protester fram sammandrabbningar och våld.
- Krig eller separation.
Krig kan innebära att en part förstör den andras chanser på ett eller annat sätt. I värsta fall kan det innebära att människor är beredda att döda andra. Separation innebär att en eller båda parter går skilda vägar – familjer byter skola, flyttar till en annan kommun/land eller att grupper isolerar sig från övriga samhället.

Ju längre ner på listan, desto allvarligare är konflikten

Del 3: Är detta en komplex samhällskonflikt?

- Tidigare försök att lösa konflikten med konventionella metoder har misslyckats.
”Vanliga” metoder har visat sig otillräckligt för att lösa konflikten. Det kanske blev en förbättring först men samma konflikt eller en ny konflikt uppstod kort efteråt.
- Konflikten är dynamisk.
Förhållanden kan förändras över en natt: en händelse skapar upprörda känslor och gör att konflikten trappas upp eller att den ”fortsätter att fortsätta”.
- Situationen riskerar att påverka andra processer, verksamheter, frågor eller konflikter negativt om det inte blir en förbättring.
Berörda har flera roller i samhället – t.ex. förälder, medlem i förening eller näringsidkare där negativitet kan påverka. Det finns direkta geografiska kopplingar – t.ex. en park som ligger nära en förskola. Det förekommer funktionskopplingar – t.ex. trafiksystem och skola, vård och äldreomsorg.
- Det finns historiska händelser som påverkar huvudkonflikten.
Till exempel: tidigare konflikter med samma/liknande grupper, tidigare händelse som rör ett område, en grupp som tidigare (även någon annanstans) har blivit utsatt för förtryck eller orättvisor.
- Det är många parter/perspektiv inblandade.
Flera olika grupper berörs av frågan. Det finns motsatta perspektiv inom berörda grupper (dessa speglar ibland motsättningarna i huvudkonflikten). Olika användare har olika behov vad gäller till exempel platser och tjänster.
- Det finns olika syn på konfliktens art och innehåll.
Det finns olika definitioner av problemet/konflikten. Frågan innehåller flera delar: t.ex. trygghet, ekonomi och naturvärden. När man börjar fördjupa sig i frågan uppstår nya frågeställningar.

Hur tolka svaren

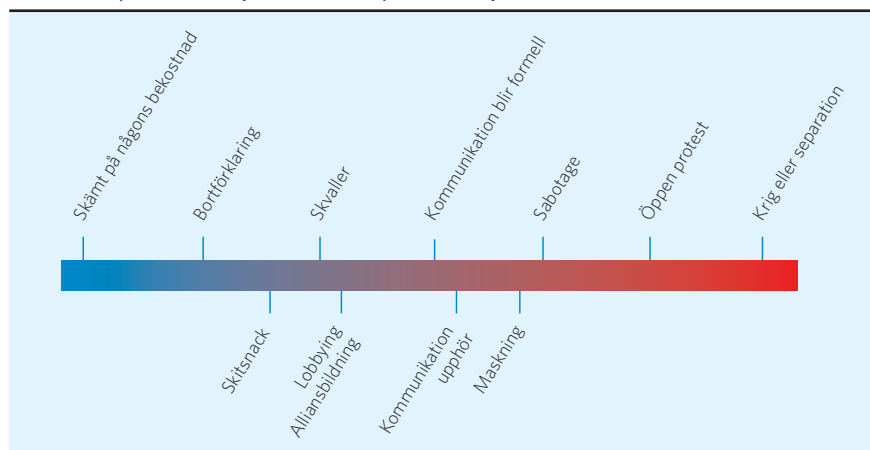
Del 1

Om svaret är Ja på två eller fler av frågeställningarna, är det troligt att frågan är – eller håller på att bli – en konflikt (fortsätt då till del två och tre).

Del 2

Motståndslinjen visar hur konflikten blir mer och mer allvarlig. Var befinner ni er i den aktuella frågan?

FIGUR 1. Anpassat från Myrna Lewis, Deep Democracy



Del 3

Konflikten är komplex om du svarar ”JA” på två eller fler av frågorna i del tre.

Ju högre antal JA-svar, desto mer samspel krävs det mellan tjänstemän, politiker och medborgare. Det innebär att dialogen kommer att kräva mer tid. För att leda en process där frågan är mycket komplex kan det krävas högre kompetens och det kan vara väl värt att ta in en processledare med kompetens i hantering av dialoger i komplexa samhällsfrågor och som uppfattas som neutral i förhållande till frågan.

Genom en diskussion om den aktuella frågan framträder en bild av om det är en fråga som är så konfliktfylld så att andra metoder måste sökas för att nå fram till en hållbar lösning. Detta är steg ett för att arbeta med medborgardialog vi konflikter i komplexa samhällsfrågor. Rådet är att ge detta steg tid för att klargöra internt hur olika grupper och personer ser på problemet. Det är viktigt som nämnts tidigare att både förtroendevalda och tjänstemän deltar och förstår de olika bilder som finns kring frågan vilket utgör grunden för den fortsatta hanteringen av frågan.

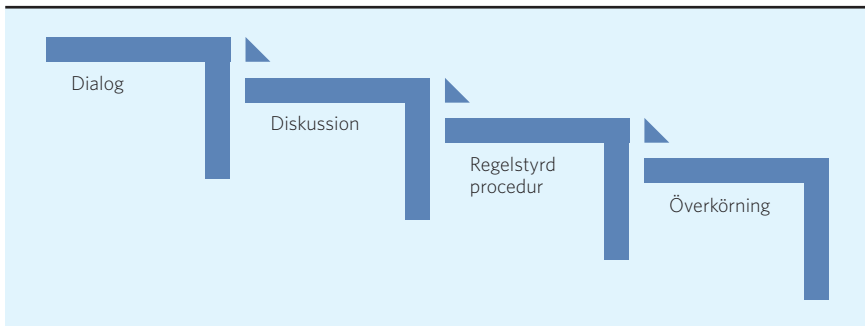
Frågor att diskutera:

- › Har ni frågor idag som ni bedömer riskerar leda till konflikt?
- › Hur ser ni på era roller som förtroendevalda och tjänstemän i komplexa samhällsfrågor?

Dialog eller ej

Steg två är att ta ställning till hur man ska hantera den komplexa frågan. Forskare lyfter fram att det finns fyra grundformer för att hantera samhällskonflikter: dialog, diskussion, regelstyrda procedurer och överkörning (Thomas Jordan, Göteborgs Universitet). När kommunen/landstingen ska ta ställning till hur man vill hantera den komplexa frågan handlar det till stor del om hur hög grad av samförstånd som önskas uppnås. Dialog är den översta nivån där strävan är att komma överens om en lösning som alla kan leva med.

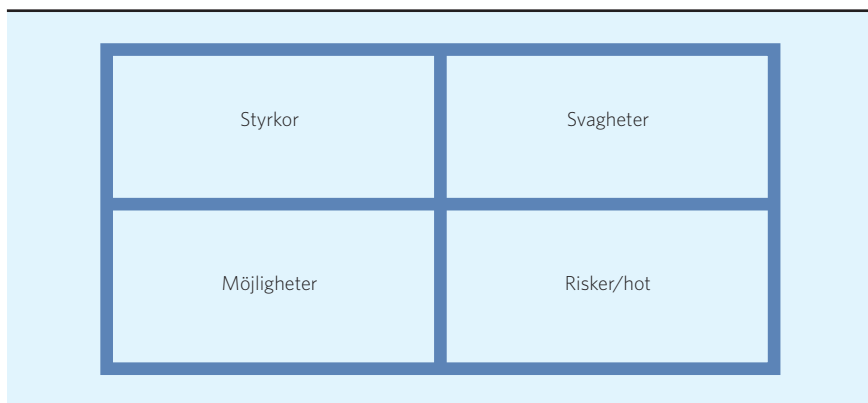
FIGUR 2. Hantering av komplexa frågor



Styrningsprocesser i kommuner och landsting sker oftast på diskussionssteget där tjänstemän tar fram sakliga underlag som sedan diskuteras och eventuellt förhandlas mellan förtroendevalda eller tjänstemän för att utmytna i ett beslut. I detta steg lyssnar deltagarna på varandras argument och processen handlar om att pröva sakliga argument från respektive part. Regelstyrda procedurer bygger på hantering utifrån riktlinjer, rutiner eller lagar för att nå ett avslut. Vissa frågor ser man ingen lösning på utan då används överkörning. Överkörning innebär att den som har den formella makten fattar beslut, även om andra grupper är emot beslutet.

När kommunen/landstinget har identifierat frågan som en fråga som innebär konflikt så finns alla fyra formerna för hantering att ta ställning till. Ofta används de inte i sin renodlade form utan kombineras på olika sätt. För att ta ställning till vilken form som är bäst lämpad så kan en enkel SWOT-analys användas. I SWOT-analysen tar man ställning till styrkor, svagheter, möjligheter och risker med de olika formerna.

FIGUR 3. SWOT-analys



I denna skrift så utgår vi ifrån att kommunen/landstinget väljer att behandla den komplexa frågan genom en utvecklad dialog. I arbetet med en utvecklad dialog för att hantera konflikter i komplexa frågor så bör en strategi tas fram som utgår ifrån en diskussion om hur processen förs framåt. I detta steg är det centralt att vara observant på valet av arbetsformer. Det är lätt att luta sig mot arbetsformer som är etablerade och som känns bekväma samtidigt finns det en risk att det är just de invanda arbetsformerna som är en källa till konfliktens uppkomst och utveckling.

Kommunen/landstinget är alltid en part i konflikten och det kan därför vara svårt att vara de som leder arbetet för att komma fram till en lösning. Detta eftersom avgörande för arbetet med att lösa komplexa frågor ligger i neutraliteten hos den som leder arbetet. Det kan vara en individ eller ett helt team med uppgiften att lyssna på olika berörda parter och att leda arbetet framåt. Internationellt används neutrala parter/medlare i stor utsträckning av offentliga verksamheter för att lösa konflikter i komplexa samhällsfrågor men i Sverige är det ytterst ovanligt att utnyttja medlare.

Frågor att diskutera

- › Har vi strategier för att avgöra hur vi vill behandla en komplex fråga?
- › Hur ser vi på att använda en neutral resurs för att hantera komplexa frågor?

Mandat

Utgångspunkten för medborgardialog vid konflikter i komplexa samhällsfrågor är att så långt som möjligt nå samförstånd och finna lösningar som alla berörda kan acceptera även om det inte blir precis som just den enskilda aktören ville ha det. Som Carpenter och Kennedy uttrycker det så handlar det inte om att genom strategi ligga steget före de andra parterna, inte heller om att som beslutsfattare själv ta beslut. Istället handlar det om att möjliggöra en process, identifiera och samla parterna, för att tillsammans finna lösningar som alla kan leva med. Beslut fattas sedan på grundval av de lösningar som parterna gemensamt utvecklat. I alla dessa skeden är förtroende och tillit den avgörande framgångsfaktorn.

Snarare än att vinna en strid, så bör fokus ligga på att lösa konflikten. Frågan man ska ställa sig är hur vi kan lösa den uppkomna situationen, inte vem som har rätt. Parterna ges alternativ och på så vis möjlighet att välja att hantera och lösa frågan på ett sätt där allas intressen och behov kan tillgodoses. Skulle parterna inte visa sig vara villiga att arbeta med denna inriktning så skall man inte heller genomföra en medlingsprocess (Managing Public Disputes, Susan Carpenter & W. J. D. Kennedy 2001).

Framgång förutsätter alltså att alla parter kan acceptera att man inte ensam äger rätten att fatta beslut. Detta kan uppfattas som utmanande både utifrån hur man ser på makt och utifrån hur man ser på professionens roll. Här finns ett nålsöga för kommuner/landsting att välja och vilja gå igenom. Det kräver mod, trygghet och en genuin nyfikenhet och acceptans av det legitima i andras perspektiv, även om du/ni inte delar dem.

En framgångsrik konflikthantering kräver, som tidigare nämnts, att det finns en neutral part (medlare) som driver och ansvarar för processen. Ibland finns den/de inom organisationen och ibland behöver kommunen/landstinget ta in kompetens utifrån.

Det är viktigt att den/de som får uppdraget att leda processerna också ges ett mandat att agera neutralt och att ta kontakt med alla berörda både medborgare, civilsamhället, näringsliv, tjänstemän och förtroendevalda. Det får inte finnas några begränsningar i detta eftersom det handlar om att få så många perspektiv som möjligt på frågan.

Som medlare måste man vara öppen för alla perspektiv och det finns inget rätt eller fel, enbart olika perspektiv. Medlarens uppgift är att skapa ett tryggt forum där öppen dialog mellan berörda parter kan ske. Medlaren tillför en ”neutral energi” till processen. Den neutraliteten skapar basen för ökat tillit och förtroende mellan aktörerna. Att ge det mandatet är en modig och nödvändig handling för att komma vidare i processen.

Att ge mandat utan att man samtidigt har kontroll över processen är ett svårt beslut att fatta. Detta måste diskuteras och tydliggöras. Det räcker inte att det bara är några få som fattar beslut om att använda utvecklad medborgardialog och medlare för att arbeta med den komplexa frågan. Alla som är eller kommer att bli berörda inom organisationen måste involveras, framförallt för att få kunskap om och förståelse av den oberoende roll som medlaren måste ges för att processen ska bli framgångsrik. Det betyder att man som politiker och tjänsteman inte kan förvänta sig att medlaren ska kunna påverkas och gå den vägen som chefer, politiker och andra tycker är bäst. Anledning är att kommunen/landstinget också utgör ett eller kanske flera perspektiv på konflikten som inte bör ha större tyngd än andra perspektiv.

Eftersom det inte går att förutse omfattningen och utvecklingen av en komplex konflikt måste uppdragsgivaren vara medveten om att det krävs flexibilitet gällande uppdraget och mandatet. Därför kan det behövas att under processen komma tillbaka till uppdragsgivaren för att diskutera förändringar av mandatet för medlaren.

Detta kommer att ställa särskilda krav på upphandling och utformning av uppdraget såväl för interna som externa processledare som inte får underskattas.

Frågor att diskutera

- › Har vi intern kompetens för att hantera konflikter kring komplexa samhällsfrågor?

Utforska perspektiv

Steg fyra i arbetet med medborgardialog vid konflikter i komplexa samhällsfrågor innebär att medlaren/medlarna börjar inventera olika perspektiv som finns i konflikten. Vi väljer att använda ordet perspektiv istället för att fokusera på grupper eller personers ståndpunkter. Vi menar att perspektiv ger en bättre bild av att vi ser på frågan eller tolkar problemet på olika sätt och ger också större utrymme för möjligheten att byta perspektiv utan att känna att man har förlorat. Ibland förekommer även olika perspektiv inom en grupp – som påverkar gruppens agerande i dialog med andra grupper. En viktig utgångspunkt för att skapa en hållbar lösning är att inte välja bort något perspektiv på konflikten.

Som sagts tidigare finns det behov av att göra frågan större och föra samtal med flera personer och grupper som kan ge olika perspektiv. Ofta vet de som är inblandade i konflikten vilka andra som också är delaktiga.

För att få kontakt med olika personer som kan ge sin bild behövs det framförallt uppsökande metoder. Risken är annars stor att man bara pratar med de som är vana att göra sin röst hörd och med grupper/personer som säger sig prata för andra.

I inventeringsfasen är tillgänglighet en viktig framgångsfaktor. Medlaren måste vara tillgänglig på platser där människor som är berörda är och på olika tider på dygnet. Det måste också finnas möjlighet för enskilda personer att beskriva sitt perspektiv och grupper att beskriva sitt.

Alla måste ha möjlighet att ge sitt perspektiv och ingen person eller grupp är diskvalificerad för att den betar sig på ett sätt som frångår normen på hur vi samtalar med varandra. Det är ett särskilt stort ansvar att även samtala med de som är negativa och besvärliga.

Kommunen/landstingets tjänstemän och förtroendevalda är ofta berörda parter. Medlaren måste kunna samtala även med dem – som parter i konflikten – även om de samtidigt är uppdragsgivare. Det är viktigt att medlarens neutralitet alltid respekteras.

Det finns alltid en risk under inventeringsfasen att man missar perspektiv på frågan så medlaren/medlarna behöver under och efter inventeringen fundera på och söka efter perspektiv som inte har kommit fram. De behöver fundera över hur de når grupper eller personer som de inte fört samtal med men som är berörda av frågan.

Att inventera perspektiv handlar om att lyssna för att förstå konflikten bättre. Det handlar om att söka orsaker, lyssna på beskrivning av bakgrunden till konflikten i frågan som kan vara smärtsam för de som berättar, det handlar om att inte döma och om att skapa förtroende för processen och viljan att alla grupper ska ges möjlighet att delta på lika villkor. Medlaren måste ha förståelse för att det för vissa handlar om en sakfråga, för andra om relationer, tidigare erfarenheter av bemötande från myndigheter och känslan av att man inte respekteras och tas på allvar.

Inventeringsfasen är central för att bygga förtroende och behöver få ta tid. Otålighet måste stå tillbaka så att processen kan ge den djupare och breda kunskap om perspektiv och dess logik och sammanhang. Som ordspråket lyder: Vill du gå snabbt – gå ensam, vill du gå långt – gå tillsammans!

Frågor att diskutera:

- › Hur hanteras de som är emot olika förslag idag?
- › Hur skulle ni vilja hantera olika gruppers/individens perspektiv på komplexa frågor?

Analys av perspektiv

När inventeringsfasen är klar och medlaren har samlat in kunskap om olika perspektiv på konflikten behöver dessa och relationerna mellan dem analyseras. Komplexa frågor rymmer ofta flera olika perspektiv och erfarenheten visar att mellan olika grupper finns det vanligen vissa perspektiv som förenar dem och andra som skiljer dem åt. Det är sällan bara svart eller vitt. I det fortsatta arbetet när olika perspektiv möts är det viktigt att synliggöra både det som förenar och det som skiljer.

Det är viktigt att observera att det även inom en grupp kan finnas perspektiv som skiljer mellan personer i gruppen. Bland annat av detta skäl är det viktigt att inte låta en person bli talesperson för andra om de inte själva har valt det. Det gäller att utforska och tydliggöra om det finns olika perspektiv inom en grupp.

Ofta finns det grupper som går på tvärs mot de flesta andra, dessa måste behandlas med respekt och inte avfärdas. Frågan man måste ställa sig, är vad är det de ser som inte andra ser?

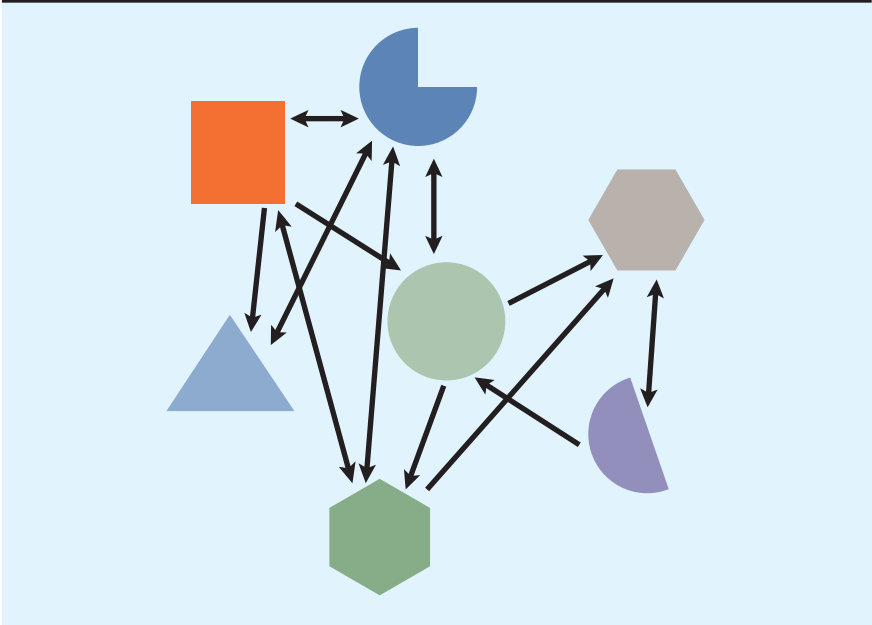
Att tydliggöra relationerna mellan olika perspektiv kan också hjälpa till att synliggöra om något perspektiv saknas. Det är också viktigt att berörda parter själva får möjlighet att granska sammanfattningen och presentationen av sitt perspektiv som kommit fram under inventeringen. Det kan också vara en fördel att låta någon som inte deltagit i själva inventeringsfasen titta på analysen.

Det är en fördel att visualisera relationerna och det görs med fördel i ett relationsschema.

Internationella erfarenheter visar att det är en fördel att de olika perspektiven beskrivs i en rapport som de grupper eller individer som gett sitt perspektiv får möjlighet att godkänna. Rapporten kan också med fördel offentliggöras så att grupper/individer som inte deltagit i inventeringsfasen har möjlighet att komplettera med sitt perspektiv. Rapporten utgör sedan underlag för det

fortsatta arbetet och oftast sker i detta steg en avstämning med beställaren om inriktningen på det fortsatta uppdraget. Rapporten innehåller oftast rekommendationer till kommunen/landstinget om hur processen kan utformas.

FIGUR 4. Relationsschema



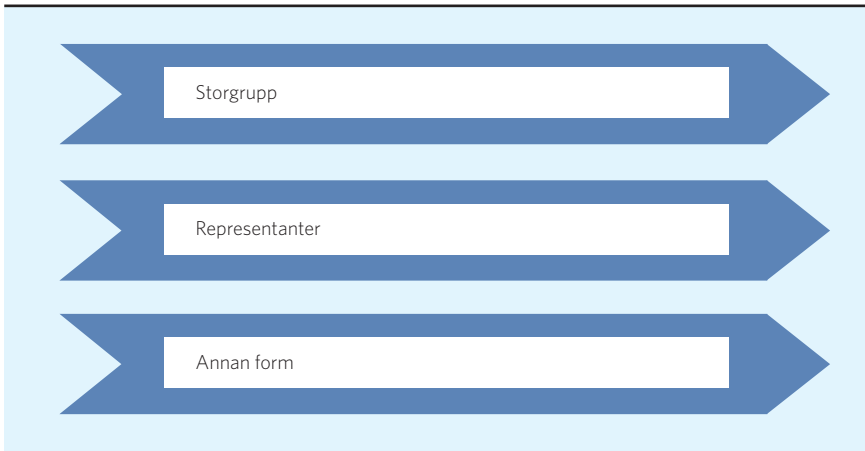
Frågor att diskutera:

- › Har vi erfarenhet av att kartlägga olika perspektiv i en komplex fråga?
- › Vilken nytta skulle vi ha av att göra detta?

Utformning av process

När kartläggningen av perspektiven är klar och medlaren känner sig nöjd med att ha fångat så många som möjligt av berörda perspektiv behöver ställning tas till hur processen för att nå fram till ett resultat som kan accepteras ska utformas. Som tidigare nämnts sker oftast en avstämning med beställaren kring detta.

FIGUR 5. Form av process



Vilken form som väljs beror på:

- › Frågans allvar och komplexitet.
- › Antal berörda.
- › Resurser (tid, personal, pengar).
- › Medlarens kompetens.

I vissa konflikter finns det så stort mistroende mellan personer och grupper så ingen vågar lita på att någon annan kan föra fram deras perspektiv på frågan. Detta innebär att alla som är berörda behöver delta i dialogen om hur lösningen ska se ut och detta innebär att storgruppsdialoger är att föredra.

Dialog i större grupper tillåter många fler att komma till tals och bli hörda. Stora dialogmöten kan dock vara svåra att hantera och kräver vanligen två eller fler kompetenta medlare eller processledare.

Dialog genom representanter för olika perspektiv är lättare att hantera, men kan ibland ta längre tid. Anledningen är att representanter måste utses, få mandat och behöver återkoppla till de som representeras. Även i dessa processer kan medlarens hjälp behövas. Om formen med representanter väljs visar internationella erfarenheter att det inte räcker med en representant från varje grupp utan det är en fördel om det är minst två helst tre för att balansera gruppens olika perspektiv på frågan. Erfarenheter visar också att en grupp av representanter bör vara runt 20–25 personer för att skapa dynamik i gruppen.

Ett alternativ är att medlaren under inventeringsfasen frågar berörda individer och grupper vem de vill/behöver prata med, vad de vill prata om och på vilket sätt de vill föra samtalet. Utifrån svaren kopplar medlaren först ihop dessa grupper med varandra. Under dessa dialoger blir det ofta klart att ytterligare dialoger behövs. På så sätt följer medlaren deltagarnas tempo och förtroende för processen stärks och deltagare får större förtroende för varandra.

Frågor att diskutera:

- › Vilken erfarenhet har ni av metoder för dialog kring komplexa frågor?
- › Vad har lett till framgång och vad har lett till motgång?

Representanter, samtal och förankring

När man beslutat sig för att arbeta med representanter från olika perspektiv i medborgardialog i hantering av konflikter gäller det att inte självklart utgå från de personer som oftast representerar olika grupper. Det som är nytt och som skiljer från det representantskap som vanligtvis används är att det är perspektivet som är i fokus och inte grupper. Se perspektiv skapar en mer komplett bild av den aktuella frågan. Det är därför viktigt att varje perspektiv representeras av flera personer och det är inte ovanligt att dessa kommer från olika grupper. Det som också är viktigt att ta hänsyn till är att informella grupper och spontana nätverk som har uppstått kring en fråga inte har tydliga representanter och medlaren har då en viktig roll att även dessa grupperingar ska bli representerade. Medlaren kan behöva stödja gruppen i att utse representanter som de övriga känner tillit till.

När väl representanterna är utsedda utifrån de olika perspektiv som kommit fram i inventeringsfasen behöver gruppen av representanter tillsammans med medlaren ta fram spelregler för gruppens arbete.

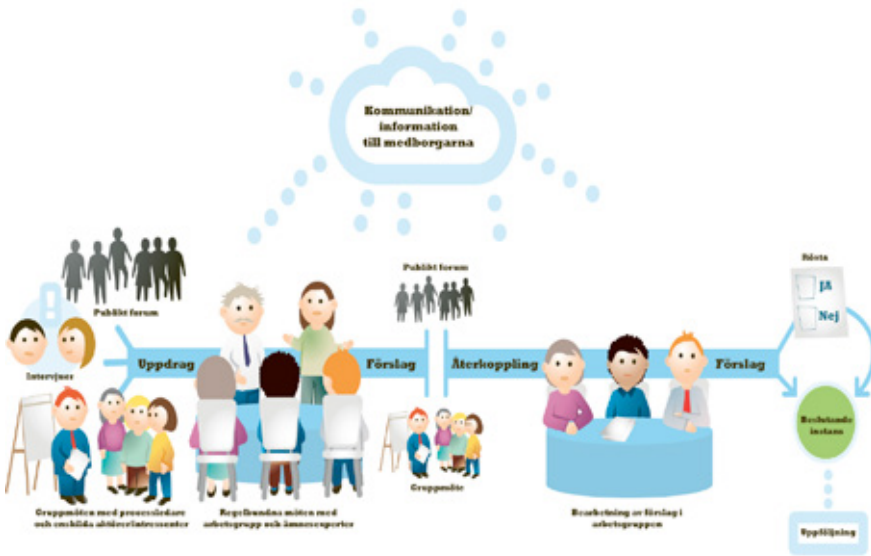
Dialog sker mellan olika grupper för att hitta fram till förslag på lösningar på problemet. Det är även viktigt att gruppen av representanter erbjuder kunskap kring frågan som kan underlätta deras arbete. Ny kunskap kan också innebära att det uppkommer behov av att föra dialog med andra grupper för att få in nya perspektiv.

Det gäller också att försöka ha en så transparent process som möjligt till övriga medborgare och medlarens roll är att stämma av med gruppen vad som får och inte får kommuniceras till andra. Erfarenheter visar att vikten av information till övriga medborgare inte får underskattas eftersom de annars kan uppfattas som en hemlig grupp som får möjlighet att ta fram lösningar som påverkar andras liv. För att undvika detta har man låtit mötena med

representanterna vara öppna så att andra kan komma och lyssna och i vissa fall har man låtit TV-sända mötena. Det är en fördel att upprätta en kommunikationsplan för detta. Naturligtvis så måste också uppdragsgivaren få kontinuerligt återkoppling.

Från samtalen ska representanter stämma av och förankra förslag och eventuella beslut med grupperna som de representerar det kan t.ex. handla om när representanter kommer fram till nya insikter, förståelse för andras perspektiv, ett nytt förhandlingsläge, förslag på överenskommelser och handlingssätt. Det är nödvändigt att detta förankras med dem som representeras. Dessa återkopplingar är inte alltid enkla därför att de som representerades inte var med på själva samtalen. Stöd från medlaren/medlarna kan behövas i dessa samtal. Processen av samtal och förankring kan upprepa sig flera gånger innan deltagare når fram till en gemensam förståelse av frågan och vad som ska göras.

FIGUR 6. Process för medborgardialog vid konflikter i komplexa samhällsfrågor inspirerad av Susan Podzibas process för Public policy mediation.



Frågor att diskutera:

- › Hur möter vi olika grupper idag?
- › Vilken nytta kan vi ha av att pröva en process där grupper/individer gemensamt får komma fram till lösningar?

Samförståndsavtal

Medborgardialog för att hantera konflikter i komplexa samhällsfrågor strävar efter att nå fram till ett samförståndsavtal. Ett samförståndsavtal som alla berörda och inblandade parter kan leva med som hantering av den konflikt som har eller befarades uppstå. Arbetet avslutas med att parterna skriver ett samförståndsavtal med medlarens hjälp. Syftet är att tydliggöra vad man kommit fram till, vad man är överens om och vad man inte är överens om, hur man ska förhålla sig till varandra, hur vi ska hantera olösta frågor framåt och respektive grupps ansvar för att hålla överenskommelsen. Det måste alltid finnas utrymme för fortsatta samtal till exempel genom att det upprättas en referensgrupp som håller kontakten öppen mellan grupperna.

Ett samförståndsavtal kan innehålla:

- › Vad man är överens om.
- › Vad man inte är överens om.
- › Eventuell handlingsplan för genomförande.
- › Ansvarsfördelning på genomförande.
- › Hur eventuella olösta frågor ska hanteras.
- › Ansvar för att följa överenskommelsen.
- › Tillvägagångsätt om man vill bryta överenskommelsen.
- › Hur avtalet ska följas upp.
- › Om avtalet har beslutande kraft eller är rådgivande till annat organ.
- › Om medling ska användas om en ny tvist uppstår eller om en av parterna inte följer överenskomna punkterna.

Målet är inte alltid att alla är överens utan målet kan också vara att nå fram till en förståelse för andra gruppers perspektiv och på så vis avsluta konflikten.

Det kan vara viktigt för deltagarna att få en bild av vad som kommer att hända efter att man kommit till samförstånd och då kan en handlingsplan

skapa klarhet. Handlingsplanen kan både beskriva vad kommunen/landstinget ska göra och vad respektive grupp tar på sig att göra. För att få kraft i genomförandet kan det vara en fördel om alla grupper eller personer upplever att de har ansvar för genomförandet så att det inte bara är kommunen/landstinget som ska ta hand om lösningen.

Det har visat sig att det är av vikt att tydliggöra vilket ansvar grupperna har att följa överenskommelsen. Detta kan till och med vara viktigt att komma överens om redan i inledningen av processen så att någon inte deltar utan att ta ansvar för resultatet.

Men det kan också uppstå situationer efter processen som gör att någon grupp upplever att de inte längre kan stå bakom överenskommelsen av en eller annan orsak därför kan det vara en fördel om det i överenskommelsen tydligt framgår hur ”uppsägningen” av avtalet ska ske. Ofta är inte medlaren kvar i uppdraget och kan inte vara den som kanaliserar ett missnöje.

Avtal lever sällan för evigt så avtalets livslängd och hur det ska följas upp bör också förtydligas i avtalet. Vem har ansvar, hur följs det upp, hur återkopplas uppföljningsresultat, när tiden går ut behöver det ske ny dialog? Etc.

Till sist det som också behöver framgå i avtalet är om det är beslutande eller om något annat organ t.ex. kommunfullmäktige behöver fatta beslut om dess giltighet.

Ju tydligare det går att vara i avtalet desto bättre. Konflikter uppstår ofta när vi har föreställningar om andra och tror oss veta hur andra ser på en fråga så för att undvika nya konflikter kring en fråga så behöver medlaren försöka hjälpa gruppen att uppnå både tydlighet och transparens i det slutgiltiga dokumentet.

Frågor att diskutera:

- › Hur ser ni på möjligheten att skapa möjlighet för processer som ledare fram till ett samförståndsavtal?
- › Vad behöver utvecklas för att pröva utvecklad medborgardialog för att hantera komplexa frågor?

KAPITEL 10

Ta vara på goda krafter

En lyckad konflikthantering leder inte bara till att man nått fram till en lösning på konflikten som både medborgarna och kommunen/landstinget kan leva med. Internationella erfarenheter visar att de som deltagit i lyckade konflikthanteringsprocesser får en större kunskap inte bara om sakfrågan utan också om hur beslutsprocesser går till, hur andra medborgare ser på sitt samhälle och nya perspektiv på hur man kan arbeta med komplexa samhällsfrågor. Detta är en grupp som kommunen/landstinget bör värna om, dels för att dra kunskap av deras erfarenheter kring processen vad som har varit bra och vad som kan bli bättre, dels att efterhöra deras vilja att delta i andra inflytande och delaktighetsprocesser som pågår i kommun eller landsting.

Gruppen som har deltagit har lagt ner en ansevärd mängd tid och engagemang och det kan efter processen kännas tomt så det gäller för kommunen/landstinget att visa uppskattning för deltagandet och erbjuda andra möjligheter att delta i inflytandeforum.

Gruppen kan också vara en unik källa till att föra dialog med kring hur kommunen/landstinget kan nå grupper som inte naturligt deltar i olika inflytandeforum och för att nå personer med specialkompetens kring en fråga som kommunen/landstinget vill föra dialog om.

Eftersom det med all säkerhet inte är den sista konflikten som kommer eller landstinget står inför så gäller det att lära sig så mycket som möjligt av den process som genomförts. Se till att samla erfarenheterna så att de finns lättillgängliga när det behövs nästa gång. Det är viktigt att kommunen/landstinget utvecklar en intern kompetens för att analysera frågor och skapar kunskap om när en utvecklad medborgardialog måste ske kring en komplex fråga.

Att arbeta med medborgardialog vid konflikter i komplexa samhällsfrågorna uppfattas som en utmaning för många kommuner och landsting. I ett allt mer komplext samhälle behöver vi emellertid pröva nya sätt att nå fram till godtagbara lösningar som accepteras av medborgarna. Men det krävs mod,

det krävs tillit till processen och styrka att hålla fingrarna borta så länge processen pågår och vilja att vara en medspelare för att nå fram till lösningen.

Frågor att diskutera:

- › Hur kan vi ta vara på goda krafter?
- › Har vi system för detta idag?
- › Vad behöver utvecklas?



10 steg för dialog vid konflikter

Medborgardialog vid konflikter i komplexa samhällsfrågor

Förtroendevalda och tjänstemän i kommuner/landsting ställs av och till inför situationer där ett visst beslut eller en händelse väcker upprördhet, ilska och starka protester bland medborgare. Det kan t.ex. handla om beslut att lägga ned skolor eller akutsjukhus eller placering av vindkraftverk etc. Men det kan också handla om social oro där grupper känner sig stå utanför samhället vilket vi under de senaste åren sett i upplopp med brinnande bilar, stenkastning och vandalisering. Konflikter kommer alltid uppstå i ett komplext samhälle och kanske är det till och med så att konflikter är nödvändiga för ett samhälles utveckling. Internationella erfarenheter visar att medborgardialog kan vara ett sätt att skapa förtroende och möjlighet för att hantera konflikter i komplexa samhällsfrågor. Det handlar dock om en djupare dialog än den som vanligtvis försegår i kommuner och landsting. I denna skrift presenterar vi 10 steg eller förutsättningar för att skapa delaktighet för att med berörda parter arbeta för lösningar på svåra och komplexa frågor.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-024-5



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se