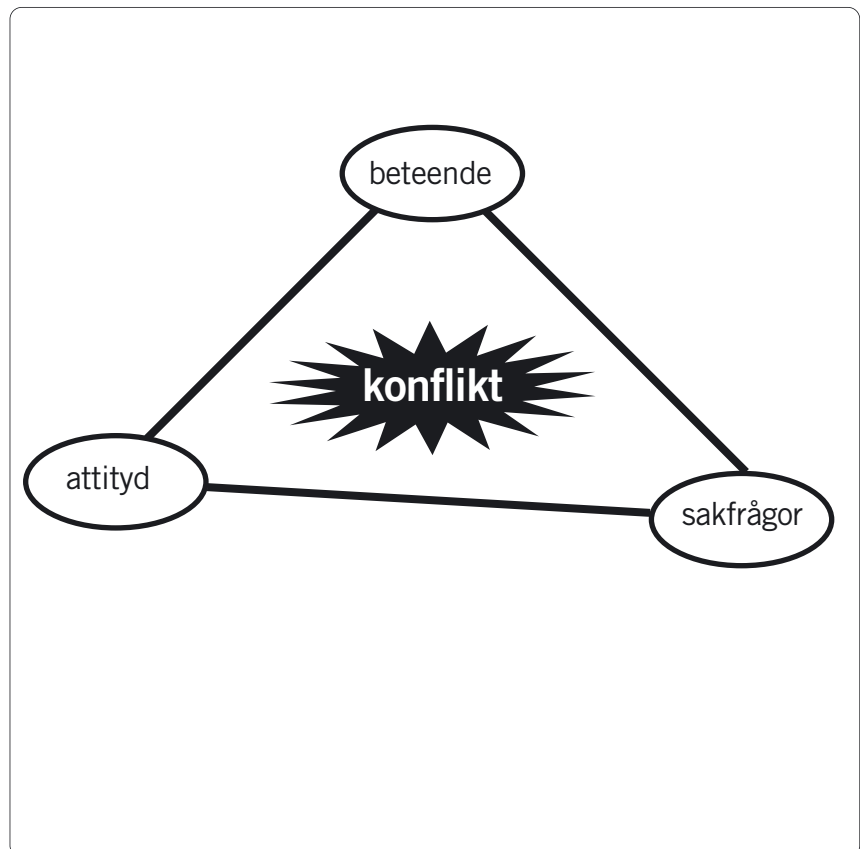


# Leder målkonflikter till ineffektiv naturvård?

RAPPORT 5639 • NOVEMBER 2006



# Leder målkonflikter till ineffektiv naturvård?

Malin Almstedt, Johnny de Jong,  
Torbjörn Ebenhard och Lars Hallgren



Centrum för biologisk mångfald



**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/bokhandeln](http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln)

**Naturvårdsverket**

Tel: 08-698 10 00, fax: 08-20 29 25

E-post: [natur@naturvardsverket.se](mailto:natur@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 91-620-5639-9

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2005

Text: Malin Almstedt, Johnny de Jong,  
Torbjörn Ebenhard och Lars Hallgren

Tryck: CM Digitaltryck AB, Bromma 2006

Layout: Press Art

Foto: Torbjörn Ebenhard, Urban Emanuelsson  
och Börge Pettersson

# Förord

Inom så gott som alla sektorer arbetar man i dag med mål av olika slag. Inom miljövårdssektorn finns de övergripande miljökvalitetsmålen, numera sexton huvudmål, med flera olika delmål, fastställda av riksdagen.

Många olika konflikter mellan olika mål förekommer, naturligtvis så även inom miljövårdsarbetet. Konflikter mellan miljövårdsmål och andra samhällsmål, men även inom såväl miljövården som inom naturvården. Målkonflikter kan ibland leda till långvariga och destruktiva processer.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att olika slags konflikter som berör miljömålsarbetet kartläggs, analyseras och att förslag till lösningar tas fram. Syftet med arbetet som redovisas i den här rapporten var att undersöka bakomliggande orsaker. För att förhindra konflikter pekas i rapporten bl a på att kommunikation är viktig och att inblandade personer på ett bättre sätt måste förstå andra aktörers perspektiv. Forskningen i ämnet och som bidrar med kunskapsunderlag behöver också vara mer tvärvetenskaplig.

Rapporten bygger på en konferens som anordnades under hösten 2004 av forskningsprogrammet Naturvårdskedjan, som koordineras av Centrum för biologisk mångfald (CBM). Under konferensen presenterades exempel på målkonflikter som uppdagats i den forskning som bedrivs i Naturvårdskedjan och från konferensdeltagarna.

Verket anser att det är angeläget att resultatet från konferensen publiceras genom den här rapporten så att fler får möjligt kan få ta del av redovisningarna.

Rapporten bygger på en konferens som anordnades under hösten 2004 av forskningsprogrammet Naturvårdskedjan, som koordineras av Centrum för biologisk mångfald (CBM).

Under konferensen presenterades exempel på målkonflikter som uppdagats i den forskning som bedrivs i Naturvårdskedjan och från konferensdeltagarna.

Rapporten har tagits fram av Malin Almstedt, Johnny de Jong, Torbjörn Ebenhard och Lars Hallgren.

Naturvårdsverket, januari 2006

*Björn Risinger*

Direktör, Naturresursavdelningen

# Innehåll

<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>5</b>
<b>SUMMARY</b>	<b>6</b>
<b>1. INLEDNING</b>	<b>7</b>
Centrum för biologisk mångfald	7
Forskningsprogrammet Naturvårdskedjan	8
<b>2. EXEMPEL FRÅN NATURVÅRDSKEDJAN</b>	<b>10</b>
När uppstår konflikter?	10
Att angripa en konflikt	11
<b>3. KONFLIKTER OCH SOCIALA INTERAKTIONER I NATURVÅRDSARBETET</b>	<b>14</b>
Konfliktens dubbla karaktär	14
Områdesskydd med komplikationer	15
Destruktivitet och tillitsförändringar	16
I djupet av ett vattendrag	17
Konflikthantering – ett angeläget kompetensområde i naturvårdsarbetet	19
<b>4. NATURVÅRD I KONFLIKT</b>	<b>20</b>
Exempel på konflikter	20
Konflikter och konflikthantering inom naturvården	51
<b>5. ANALYS AV FALL</b>	<b>56</b>
Intressen, perspektiv och aktörsidentitet	56
Intressen	56
Perspektiv	62
Aktör	64
Vilka handlingar kan vi iaktta?	67
Vilka verktyg/medel använder aktörerna när de handlar?	70
Förutsättningar att hantera motsättningar och konflikter	72
<b>6. SAMMANFATTANDE DISKUSSION</b>	<b>74</b>
Orsaker till konflikter	74
Hur kan konflikter hanteras?	76
Som man frågar får man svar – om metodologiska problem	77
Slutord	78
<b>TACK</b>	<b>79</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>80</b>

# Sammanfattning

Målkonflikter inom naturvården och mellan naturvård och andra samhällsintressen förekommer ofta och kan ibland leda till långvariga och destruktiva processer. Syftet med det här arbetet var att undersöka bakomliggande orsaker till sådana konflikter. En viktig fråga i sammanhanget är på vilket sätt konflikter kan medföra att naturvårdssystemet blir ineffektivt, och hur man i så fall kan arbeta för att undvika konflikt och därmed få en effektivare naturvård.

Publikationen bygger på en konferens som anordnades under 2004 av forskningsprogrammet Naturvårdskedjan, som koordineras av Centrum för biologisk mångfald. Under konferensen presenterades exempel på målkonflikter från den forskning som bedrivs i Naturvårdskedjan och från konferensdeltagarna. Dessa exempel presenteras kortfattat i denna skrift. En övergripande diskussion av exemplen gjordes redan på konferensen. De frågor som ställdes var: vad är gemensamt för konflikterna, hur kan man undvika att konflikter uppstår, och vilken ny kunskap finns det behov av? I skriften presenteras också en djupare analys av exemplen och av diskussionen på konferensen. Konflikter uppstår av en mängd olika orsaker. Vissa konflikter leder till en konstruktiv dialog som gör att naturvårdsarbetet utvecklas positivt. Andra konflikter utvecklas dock åt ett helt annat håll och leder till långvariga bråk. Vad är det som gör att vissa konflikter får en mer destruktiv karaktär?

I skriften ges många exempel på faktorer som spelar roll vid konflikter, till exempel att människor har olika värderingar och intressen, att faktaunderlaget kan vara dåligt och medföra missförstånd eller att målen och regelverken är otydliga och kan tolkas på olika sätt. Analysen visar att den avgörande faktorn för om det blir en konstruktiv eller en destruktiv process är hur vi kommunicerar och vilka roller vi har. Naturvårdssystemet är av tradition inriktat på faktainsamling och besluten baseras ofta på inventeringar, utredningar och forskning. Kommunikationens betydelse har haft en underordnad roll och förmågan att hantera konflikter så att processen blir konstruktiv är begränsad. Den viktigaste uppgiften framöver för att motverka destruktiva konflikter och därmed också få ett effektivare naturvårdssystem är att utveckla bättre metoder för konflikthantering och erbjuda bättre medel för kommunikation.

Vi måste ägna mer tid och resurser till förankring och dialog, samt hitta nya vägar för olika aktörer att på ett bättre sätt förstå andra aktörers perspektiv. För att åstadkomma detta behövs bred kompetens inom naturvårdssystemet. Förutom biologer (som hittills kanske varit den dominerande gruppen) behövs kulturmiljövårdare, pedagoger, kommunikatörer, sociologer, kulturgeografer och flera andra yrkeskategorier. Forskningen måste också utvecklas mot mer tvärvetenskap där naturvetare och samhällsvetare arbetar med gemensamma frågeställningar. Mot bakgrund av den här rapporten kommer CBM ta initiativ till nya forskningsprogram och projekt som kan leda till utveckling av en bättre kommunikation inom naturvårdssystemet.

# Summary

Conflicts regarding the goals in natural resource management and between environmental goals and other societal interests are commonly occurring and can sometimes lead to long and destructive processes. The purpose of this study is to explore the reasons behind such conflicts. One important question is in what way these conflicts can cause inefficiency in the natural resource management and how it is possible to avoid these conflicts, resulting in a more efficient natural resource management. This publication is a proceeding paper from a conference held 2004 by the research programme “The conservation chain (naturvårdskedjan)”, coordinated by the Swedish Biodiversity Centre, SLU. Several examples of conflicts were presented at the conference, both examples taken from the research programme and from the conference participants. In the discussing these examples questions that was raised was e.g. what is comparable in the conflicts, how can the conflicts be avoided, what new skills are needed to handle these situations? A deeper analysis of the examples and the discussions can be found in the publication. Conflicts emerge for all sorts of reasons. Some conflicts lead to a constructive dialogue leading to a positive development of the natural resource management (NRM). Others develop into long-term destructive conflicts. What causes some conflicts to become more destructive then others? The publication gives suggestions of different underlying factors, such as people’s different values and interests, poor background materials which in turn leads to misunderstandings or that the goals and the regulations are vague and can be interpreted in different ways. The analysis shows that the main reason for whether it is going to be a constructive or a destructive process is the way that we communicate and the roles we have. The NRM system is by tradition focusing on data collection and the decisions are often based on inventories, inquiries and research. The role of communication has had a secondary role and the capacity to deal with conflicts in a constructive way is limited. The most important task to avoid destructive conflicts and in turn getting a more effective NRM system is to develop better methods for solving conflicts, and offer better means of communication. More time and resources has to be allocated for support and dialogue, and also to find new ways for different actors to better understand other actors’ perspectives. To succeed there is a need for broader competence for those working in the NRM system. Other than biologists (who up to now has been the most dominant group) there is a need for representatives of cultural heritage, pedagogues, sociologists, cultural geographers, and other professions. The research needs to become more interdisciplinary where natural scientists and social scientists work together with the same research questions. This report will be the basis for the Swedish Biodiversity Centre to initiate new research programmes and projects that can lead to the development of better communication in the natural resource management.

# 1. Inledning

Vilka mål bör vi sträva efter i naturvårdsarbetet? Frågan är svår att besvara, och någon objektiv sanning finns inte. Naturvårdsarbete måste baseras på en dynamisk process där olika parter möts och diskuterar mål och lösningar. Det finns förvisso ett stort antal exempel på mål inom naturvården uppsatta av riksdagen, myndigheter och organisationer. De nationella målen är dock inte alltid lätta att förena med regionala eller lokala mål. Andra sektorer, till exempel kulturmiljövård, turism och hälsovård sätter också upp mål för sina verksamheter. Ofta är utbytet mellan sektorer inte så stort, och aktörerna har dåliga kunskaper om varandras mål. Ibland när olika mål upplevs som oförenliga byts det som skulle kunna bli en konstruktiv naturvårdsdiskussion ut mot en mer destruktiv målkonflikt. Sådana konflikter kan pågå i flera decennier och leda till att angelägna naturvårdsprojekt blir kraftigt fördröjda eller till och med läggs ned.

När övergår en konstruktiv naturvårdsdiskussion till att bli en konflikt, och vad är de bakomliggande orsakerna? Handlar det om kommunikationsproblem, kunskapsbrist, skillnader i attityder och värderingar, eller finns det andra bakomliggande faktorer? Kan mer kunskap om konflikthantering leda till en effektivare naturvård? För att belysa och undersöka de här frågorna ordnade Centrum för biologisk mångfald (CBM) en konferens under hösten 2004. Deltagarna på konferensen bestod av ett 60-tal personer från nationella och regionala myndigheter och organisationer som på olika sätt arbetar med naturvård, eller påverkas av de mål som naturvården sätter upp. Deltagarna gav exempel på konflikter som diskuterades och analyserades i mindre grupper. Denna rapport presenterar en del av de exempel som togs upp, och dessa följs av en mer övergripande analys. Konferensen var en del i forskningsprogrammet Naturvårdskedjan vars syfte är att påvisa svaga länkar i naturvårdsarbetet.

## Centrum för biologisk mångfald

I juni 1992 arrangerade FN en stor internationell konferens i Rio de Janeiro om miljö och utveckling. Konferensen lockade tusentals deltagare från 115 länder som diskuterade lösningar på klimatförändringar, överutnyttjande av naturresurser, fattigdom, biotopförstörelse och utarmning av artmångfalden av växter och djur. Ett av flera resultat från Riokonferensen är konventionen om biologisk mångfald. Konventionens huvudsyften är att bevara biologisk mångfald, se till att naturresurser nyttjas på ett hållbart sätt, och att vinsten av att bruka mångfalden fördelas på ett rättvist sätt.

För att leva upp till de krav som ställs i konventionen, beslöt riksdagen 1994 att bilda ett nationellt centrum för biologisk mångfald. CBM:s verksamhet ska bidra till förverkligandet av konventionens målsättningar i Sverige och världen. CBM förlades till SLU i Uppsala och är ett samarbete mellan



Sveriges lantbruksuniversitet och Uppsala universitet. Idag finns även en CBM-avdelning i Alnarp.

CBM:s uppgift är att initiera, bedriva och samordna forskning om biologisk mångfald, men även att bidra till utbildning och spridning av information. CMB koordinerar idag ett flertal forskningsprogram som studerar olika aspekter av biologisk mångfald, däribland Naturvårdskedjan och HagmarksMISTRA. Vår forskning bedrivs genom ett nätverk av forskare, handledare och experter vid svenska universitet, myndigheter, organisationer och företag. Arbetet med att bevara mångfalden och åstadkomma ett hållbart nyttjande kräver ett tvärvetenskapligt angreppssätt och vetenskapliga frågeställningar måste sättas i ett samhällsperspektiv. CBM har därför rekryterat forskare från en rad olika discipliner, däribland ekonomer, statsvetare, kulturgeografer och ekologer.

CBM samarbetar också med myndigheter i olika projekt för bevarande av mångfald, och kunskap om mångfalden. Swedish International Biodiversity programme (SwedBio) är ett samarbete med Sida rörande biologisk mångfald i det svenska internationella utvecklingsarbetet. Det nationella programmet för odlad mångfald (POM) koordineras av CBM i samråd med Jordbruksverket, med syftet att bevara växtgenetiska resurser. CBM har nu också etablerat ett samarbete med Sida och Nordiska genbanken om drivandet av två regionala nätverk för genbanksverksamhet, dels i länder på Balkan, dels i södra och östra Afrika.

## Forskningsprogrammet Naturvårdskedjan

Naturvårdskedjan är ett forskningsprogram som finansieras av Naturvårdsverket och koordineras av CBM. När Naturvårdsverket utlyste forskningsmedel inom området ”Effektiva insatser för naturvården” poängterades behovet av forskning på hur miljö kvalitetsmål bäst formuleras, hur olika styrmedel påverkar naturvårdsarbetet, och hur indikatorer och miljöövervakning ska användas. I sin intresseanmälan pekade CBM på brister i relationen mellan de olika verksamhetsfälten. Det kan till exempel ifrågasättas om miljöövervakningen alltid mäter det som är relevant för miljö kvalitetsmålen, och huruvida styrmedel har utformats så att de bidrar till att målen uppfylls.

Programmets fullständiga titel, ”Naturvårdskedjan länkas ihop: Forskning för naturvårdens mål, styrmedel, åtgärder och utvärdering” pekar därför på behovet att länka ihop de fyra grundläggande stegen i ett effektivt naturvårdsarbete. Naturvårdskedjans frågeställningar och resultat ska genomsyras av idén att åstadkomma en logisk kedja av handlande från formuleringen av mål och utformning av styrmedel, till det praktiska åtgärdsarbetet och den nödvändiga utvärderingen av de tre första stegen. För en enskild naturvårdssåtgärd skulle man kunna rekonstruera en motsvarighet till industrins livshistorieanalys, med syftet att identifiera svaga länkar och brister i kunskap och redskap. Är det till exempel brist på biologisk kunskap om våtmarksväxter, ineffektiva ekonomiska styrmedel, eller helt enkelt bristande information som avgör hur många våtmarker som restaureras?

Ledorden för Naturvårdskedjan är tvär- och mångvetenskap, synteser mellan olika forskningsdiscipliner och avnämmarkontakt. Naturvårdsproblem har ofta både socioekonomiska och biologiska komponenter och konsekvenser. För att sammanfoga länkarna i naturvårdskedjan och överbrygga problem i naturvårdsarbetet är det därför av stor vikt att forskningen är tvärvetenskaplig och genomsyras av ett helhetstänkande.

Forskningen syftar också till att hitta praktiska tillämpningar och därför är avnämmarkontakten av stor vikt. Ett led i Naturvårdskedjans arbete är att anordna årliga avnämmarkonferenser som syftar till att skapa direktkontakt mellan forskare och avnämare. Målet är att skapa och upprätthålla en tvåvägsdialog som inte bara förmedlar resultat, utan inleder samarbete och utbyte. Avnämmarkonferensen 2004 fokuserade på målkonflikter.

Inom forskningsprogrammet bedrivs forskning vid nio olika universitet och högskolor i Sverige, från Lunds universitet i söder till Mittuniversitetet i norr. Arbetet är organiserat i tolv forskningsprojekt och ett övergripande syntesprojekt. Inom syntesprojektet försöker vi knyta ihop frågeställningar och resultat från de övriga projekten, men även andra aktörer deltar, bland annat från myndigheter och företag.

Naturvårdskedjan startade 2001 och ska fortgå under fem års tid. Den totala programbudgeten omfattar 30 miljoner kronor.

## 2. Exempel från Naturvårdskedjan

Under forskningsarbetet inom Naturvårdskedjan har forskarna stött på konflikter eller konfliktliknande beslutssituationer som kan utgöra hinder på vägen till en effektiv naturvård. I följande kapitel lyfter vi fram erfarenheter som framkommit under arbetet med två av forskningsprojekten i Naturvårdskedjan; *Utvärderingsmetoder för att bevara biologisk mångfald på havsängar* (Kjell Larsson, projektledare och Richard Ottvall, forskare) samt *Lokal samverkan till gagn för biologisk mångfald* (Marie Stenseke, projektledare och Kristina Thorell, doktorand).

### När uppstår konflikter?

Hur ska man arbeta för att bevara mångfald av fåglar på strandängar? På strandängen lever dels arter som är specifika för denna typ av miljö, dels arter som även återfinns i jordbrukslandskapet men som i hög utsträckning finns på strandängen. Brukandet av strandängen är oftast inte lönsamt om inte markägaren får ekonomiskt stöd och landskapet skulle förbuskas om det inte brukades. För att förhindra att landskapet växer igen delas miljöersättning ut för att hålla betesdjur på markerna. Totalt delas cirka 50-100 miljoner kronor ut varje år. Trots den stora summan finns mycket lite uppföljning av hur väl dessa pengar verkligen gynnar den biologiska mångfalden.

Genom arbetet med projektet har Kjell Larsson stött på en rad svåra beslutssituationer som inom naturvården kan betecknas som målkonflikter. En konflikt finns i valet mellan vilka arter vi väljer att bevara. Ska vi koncentrera oss på att bevara ett fåtal ovanliga arter som är akut hotade, till exempel sydlig kärrsnäppa, eller ska vi fokusera på att bevara vanliga arter som till exempel strandskata, roska och rödbena – arter som idag finns i stor utsträckning på strandängarna men som visar tendenser att minska.

Vissa områden på Gotland har mycket rastande gäss som skadar åkerområden. För att skydda åkermarken försöker man samla gässen till vissa platser. Ett tillvägagångssätt är att gödsla ett utvalt område för att gynna gässen. Men insatserna och invasionen av gäss kan i sin tur missgynna andra arter i det utvalda området, arter som kan vara mycket skyddsvärda. En intressekonflikt uppstår. Ibland uppstår också konflikter mellan EU-direktiv och nationella förhållanden, till exempel avseende arter som finns listade i fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet men som är vanliga i Sverige.

En annan konflikt gäller för vem vi ska ha naturvården. Är det för ”eliten” som känner igen en sydlig kärrsnäppa, eller för den breda allmänheten som vill ha ett rikt fågelliv? Det är mycket möjligt att vi inte klarar av båda. Hotade arter kan ha väldigt specifika krav som går ut över andra arter vilket

kan leda till konflikt. Å andra sidan kan en åtgärd som skyddar en art också gynna andra arter.

Den estetiska upplevelsen av landskapet kan hamna i konflikt med andra upplevelser av landskapet. Hur ska till exempel vegetationen se ut? Ska man röja för att få ett öppet landskap med enstaka träd, som tilltalar en bredare grupp människor ur ett estetiskt perspektiv, även om det kan leda till att vissa arter försvinner? Vackra buskar eller vårdträd kan vara hem för predatorer som går hårt åt de hotade arterna. Ska man då tillåta predator kontroll och begränsa en art i syfte att gynna andra arter? Ett annat exempel på en skötselåtgärd i landskapet som det uppstår diskussioner kring är betesintensitet.

Reservatsbildning orsakar ofta konflikter och begreppet *naturreservat* har enligt Kjell Larsson blivit ett skällsord bland bönder på Gotland. Det finns en gammal och känslomässigt viktig rätt att röra sig fritt på områdena, medan naturvården har infört tillträdesförbud på många marker. Viktiga och konfliktfyllda frågeställningar är till exempel hur många besökare samt hur mycket störning man kan tillåta i känsliga områden. I vissa fall får inte föreslagna åtgärder acceptans av markägare vilket leder till stopp i processen. Insatserna får då riktas mot andra områden där acceptans kan uppnås, en lösning som är funktionell men inte alltid optimal.

Vissa områden på Gotland har mycket rastande gäss som skadar åkerområden. För att skydda åkermarken försöker man samla gässen till vissa platser. Ett tillvägagångssätt är att gödsla ett utvalt område för att gynna gässen. Men insatserna och invasionen av gäss kan i sin tur missgynna andra arter i det utvalda området, arter som kan vara mycket skyddsvärda. En intressekonflikt uppstår. Ibland uppstår också konflikter mellan EU-direktiv och nationella förhållanden, till exempel avseende arter som finns listade i fågeldirektivet eller art- och habitatdirektivet men som är vanliga i Sverige.

## Att angripa en konflikt

Marie Stenseke framhåller att det är viktigt att förstå en konflikt och fundera över vad det är som egentligen utgör själva konflikten för att förstå de bakomliggande orsakerna. I en konfliktanalys är det särskilt tre aspekter som är viktiga för att förstå en konflikt: sakfrågan, *attityder* och *beteende* (Figur 1). Konflikter är ofta sammansatta och berör alla tre aspekterna, men det finns skäl att fråga från vilket hörn konflikten har sitt ursprung.

*Beteende* berör med vilka medel som parterna driver ärenden. Det handlar om kommunikationsmönster och ageranden. Marie Stenseke framhåller att lokalbefolkningen oftast upplever den administrativa sidan av naturvården, myndighetsutövandet, som ett problem. De uppfattar befintliga rutiner som stela till exempel avseende utbetalning av stöd, krångligt språk i olika dokument eller skrivelser samt krångliga villkor. När exempelvis skyddsområden identifieras och markeras på karta, utan att det skett något nämnvärt samråd med markägare och brukare eller när inventeringar görs utan att dessa intressenter kontaktas, kan det medverka till bristande tilltro och konfrontationer.



Figur 1. Tre aspekter som är viktiga för att förstå en konflikt är sakfrågor, beteende och attityd.

Om konflikten gäller *sakfrågor*, så är det ofta förhållandevis påtagligt vad det är som orsakar missämja (därmed inte sagt att det är lätt att lösa). Ofta handlar det om detaljeringsgraden i olika anvisningar till exempel kring olika skötselmetoder. Brukare är mer sällan oeniga med myndigheter rörande de stora dragen och de övergripande målsättningarna såsom öppet landskap och bibehållande av betesmarker. Om miljömål står i motsats till varandra kompliceras situationen.

Enligt Marie Stenseke står grunden till konflikter framförallt att finna i aspekten *attityder*. Attityd är ett lite mer svårfångat hörn, men trots det en central aspekt i många naturvårdskonflikter. Attitydaspekten handlar om relationer, känslor, tyckanden, bilder och berättelser. Hur ser vi på varandra och det som hänt och händer? Det blir lätt konfliktfyllt inom landskapsvården om brukare upplever sig överkörda, misstrodda och mästrade. Något som bland annat handlar om lokalbefolkningens eller markägarens syn på landskapet, känsla av egen identitet, traditioner och självbestämmande.

I en konflikt som bottenar i attityder är det viktigt att inblandade aktörer reflekterar över, varför de känner som de gör, samt kring hur andra aktörer känner och orsakerna till detta. Vi behöver, både som forskare och handläggare, bli bättre på att förstå och reflektera över vår egen roll och våra egna förgivettaganden. Vi behöver även bli bättre på att förstå andra.

Enligt Kristina Thorell kan konflikter mellan myndigheter och lokala aktörer ha sin bakgrund i olika landskapsperspektiv. Detta innebär skillnader i tolkning av värden i omgivningen, i uppfattningar av landskapets karaktär samt att olika typer av kunskap dominerar (Tabell 1).

Lokala aktörer uppskattar de objekt som idag är föremål för offentlig landskapsvård, men delvis utifrån andra värden. Inom den offentliga landskapsvården betonas biologiska *värden*, men lokalbefolkningens bedömningar är knutna till ett ”levande betraktelsesätt”. Detta innebär att äldre objekt i odlingslandskapet tillskrivs värden för att de är vackra och för att den väcker positiva känslor, minnen och betydelser. Som exempel tillskrivs hagmarken ett värde för att den är förenad med en känsla av tradition och rötter, eller samhörighet med tidigare led. Det kan således råda konsensus om det övergripande målet att bevara ett landskap, men utifrån olika värdegrunder, och därmed kan oenighet kring till exempel skötselåtgärder uppkomma.

Tabell 1. Exempel på hur myndigheter respektive markägare kan uppleva landskapets värden och karaktär, samt vilken kunskap man har.

	MYNDIGHET/FÖRVALTNING	MARKÄGARE
VÄRDEN	Biologisk mångfald	Upplevelse- och meningsbaserade värden
KARAKTÄR	Kontrollerbart	Inte kontrollerbart
KUNSKAP	Vetenskaplig	Praktisk

Genom vistelse dag ut och dag in erhåller brukarna insikter om landskapets inneboende dynamik, det vill säga landskapets *karaktär*. Lantbrukarna ser sig själva som aktiva aktörer i landskapets omvandling men i medvetandet finns även andra faktorer som påverkar landskapet. Dessa är dels naturlandskapets långsiktiga förändringsprocesser, dels yttre faktorer såsom väder och vind. Brukare upplever att offentliga strategier inte lämnar tillräckligt med utrymme för yttre faktorer som påverkar naturbetesmarkerna; skötselvillkor uppfattas som allt för exakta och stela för att passa det relativt sårbara och okontrollerade landskapet. Detta kan ses som ett uttryck för att offentliga insatser byggs upp utifrån en mer kontrollerbar förståelse av landskapet.

Jordbrukarna får erfarenhet genom sitt dagliga arbete med jorden och har härigenom i huvudsak en praktisk *kunskap*. Detta är en allsidig kunskap om det fysiska landskapet, om hur detta ska brukas liksom hur djuren ska skötas. Brukare upplever att uppsatta skötselvillkor, som delvis är uppbyggda utifrån vetenskaplig kunskap, innebär att de måste handla i strid med sin praktiska kunskap.

Kristina Thorell framhåller att det går att förebygga konflikter, eller att nå större grad av samstämmighet. Vidare menar hon att det finns två olika strategier att förebygga konflikter med lokalbefolkningen, som hon benämner lokal förankring respektive förankring i det lokala.

*Lokal förankring* innebär att det finns ett lokalt deltagande i olika sammanhang, men processen kännetecknas av att myndigheten fattar beslut som de sedan förankrar lokalt. Initiativet kommer enbart från myndigheten och förs ned till den lokala nivån. Genom till exempel information kan myndigheten uppnå lokal förankring, det vill säga få gehör för det beslut som har tagits vid myndigheten.

*Förankring i det lokala* innebär att utgångspunkten tas från den lokala nivån. Initiativet kan fortfarande komma från myndigheten som har ett mål föreskrivet, men strategin baseras på att det finns en vilja att lyssna till och förstå lokalbefolkningen och anpassa insatser och strategier utifrån de lokala förutsättningarna. Initiativet kan dock i en sådan strategi även komma från lokalbefolkningen.

Om en upplevd konflikt är en konflikt i faktisk mening är inte helt lätt att avgöra. Det som till en början var en konstruktiv diskussion kring olika skötselmetoder kan plötsligt bli infekterat och handla om helt andra saker. Frågan är när en konstruktiv diskussion övergår till att bli en konflikt. De exempel som gavs av Kjell Larsson visar att en konflikt kan uppstå i situationer då inblandade aktörer har olika prioriteringar och drivs av egenintresse eller ideella intressen. Marie Stenseke och Kristina Thorell gav exempel på att en konflikt kan bero på aktörernas kunskap och erfarenheter. Men är det alltid något av detta som är orsaken eller finns det andra bakomliggande faktorer? Med utgångspunkt i dessa exempel från Naturvårdskedjan går vi i denna rapport vidare och utvecklar problemområdet kring konflikter ytterligare.

## 3. Konflikter och sociala interaktioner i naturvårdsarbetet

Namnet *naturvårdskedjan* anger, som metafor för naturvårdsarbete, att naturvård handlar om flera olika länkar som med nödvändighet måste samverka tillsammans för att naturvård skall åstadkommas. I denna rapport sätter vi fokus på ett av de fenomen som kan få länkarna i kedjan att kärva eller rent av brista, nämligen konflikter. Konflikter kan förhindra den samverkan som behövs mellan olika naturvårdsaktörer. Konflikter i en del av naturvårdskedjan kan göra hela kedjan funktionsoduglig.

Konflikter är alltså å ena sidan ett allvarligt hot mot ett effektivt naturvårdsarbete. Å andra sidan är konflikter oundvikliga. Konflikter tenderar att uppkomma inom alla områden som människor anser är viktiga. Ett effektivt naturvårdsarbete innebär inte frånvaro av konflikter, utan att man som en del i naturvårdsarbetet hanterar uppkomna konflikter på ett konstruktivt sätt. För att utveckla arbetsmetoder för konstruktiv konflikthantering behöver man begrunda vad konflikter är och innebär, hur de uppstår och förändras. I detta kapitel kommer vi att diskutera innebörden i fenomenet konflikt, vad som sker då en konflikt eskalerar, vad som sker med människorna i en konflikt. Vi anlägger kort och gott ett socialpsykologiskt perspektiv på naturvårdskonflikter.

### Konfliktens dubbla karaktär

Det är inte självklart vad en konflikt är. Vardagsförståelsen av begreppet konflikt rymmer så skilda fenomen som å ena sidan vår egen, interna osäkerhet om vi skall ta på en extra tröja och å andra sidan de väpnade konfrontationerna mellan regeringssoldater och motståndsmän i Darfurprovinsen. Det förefaller rimligt att vi utvecklar begrepp och definitioner så att vi kan skilja på principiellt olika situationer på ett funktionellt sätt.

När vi undervisar om konflikter brukar vi be deltagarna att tänka på en konkret konfliktsituation, skriva ner några nyckelord som kännetecknar den situationen. Nyckelorden kan vara: *frustration, otrygghet, ilska, olika intressen, osäkerhet, rädsla, irritation, lyssnar inte, missförstånd*. Därefter brukar vi be deltagarna tänka på en situation som inte alls kändes som konflikt, en okonflikt-situation, och skriva ner några nyckelord som kännetecknar okonfliktsituationen. Då kan nyckelorden vara: *dialog, förtroende, lyssnande, att man förstår varandra, intresse gemenskap, att man tycker lika, värdegemenskap*. Det framträder två typer av skillnader. Konflikt skiljer sig från okonflikt när det gäller dels *form* och dels *innehåll*.

En typ av karaktärsdrag har att göra med formen för och kvalitén på relationer och interaktion mellan de inblandade aktörerna: otrygghet – trygghet,



lyssnar inte –lyssnar, otillit – tillit, irritation – tålmodighet.

En annan typ av karaktärsdrag har att göra med interaktionens innehåll och aktörernas inställning i sakfrågan: intressekonflikter – intressegemenskap, åsiktsskillnad – avsaknad av åsiktsskillnad, oförenliga mål – förenliga mål.

Dessa konfliktens två olika typer av karaktärsdrag har inget enkelt samband: Vi kan tänka oss situationer där människor har olika åsikter, mål och intressen, men ändå förmår lyssna på varandra utan att bli irriterade, frustrerade eller otrygga. Vi kan också tänka oss situationer där man har olika intressen och där människor blir frustrerade eller otrygga då de interagerar i syfte att förverkliga det de är intresserade av. Ibland kan det rent av uppstå situationer där människor är frustrerade och otrygga utan att man som utanförstående kan identifiera någon intressekonflikt.

## Områdesskydd med komplikationer

Ibland definieras konflikt som liktydigt med intressekonflikt. Fokus blir då helt och hållet på konfliktens innehåll. Problemet med detta sätt att definiera konflikt är att begreppet inte blir funktionellt då vi skall skilja på situationer som kräver olika typer av hanteringsstrategier. Vi kan i två olika situationer ha mycket snarlikt innehåll i intressekonflikten, och ändå få helt olika konfliktförlopp.

Vi kan tänka oss två olika naturreservatsbildningsprocesser. Det gäller i båda fallen ungefär lika stor markyta, ungefär samma skäl för bevarande, ungefär samma grad av olägenhet för markägarna. I båda fallen ogillar de berörda markägarna inledningsvis förslaget. De beskrivna situationerna har inte sin motsvarighet i verkligheten, men är inspirerade av händelser i fyra olika ärenden. Här är inte poängen empirisk autenticitet, utan en princip. Kan vi med ledning av det vi nu fått veta, diagnosticera konfliktsituationen? Mitt svar är nej. Vi måste veta mer om vad som skett och sker mellan aktörerna och hur dessa har uppfattat varandra och situationen. Vi tänker oss nu att den inledande intressekonflikten utvecklas på två olika sätt.

I den ena situationen möts länsstyrelsen, markägarna och förhandlaren vid tre möten, där man, givet de olikheter i synsätt, makt och inflytande som råder, diskuterar olika alternativ. Så småningom kommer man fram till ett beslut som, om inte gillas så i alla fall accepteras, av de berörda aktörerna. Vi behöver inte här precisera vilket beslutet blir, det kan både vara att naturreservatet inrättas eller att det inte inrättas.

I den andra situationen träffas markägarna och länsstyrelsen endast en gång. I övrigt delger markägarna sina synpunkter skriftligen via ett ombud. Markägarna skriver också debattartiklar i lokalpressen, där tjänstemännen beskylls för osaklighet och okunnighet. Man skriver också till Naturvårdsverket och ber myndigheten ingripa mot vad man uppger vara felaktig handling och osakligt agerande. Inventeraren beskylls i en inlägga för att vara lögnaktig. Några lokala naturorganisationer träder in i debatten i lokaltidningen och beskyller markägarna för att bedriva rovdrift på de naturtillgång-



ar de enligt skribenten har ett ansvar att förvalta. En riksdagsledamot gör ett uttalande i de regionala nyheterna där hon instämmer i markägarnas kritik mot länsstyrelsen. Uttalandet bemöts offentligt av landshövdingen, som tar tjänstemännen i försvar. Ärendet drar ut på tiden, de beslut som fattas blir överklagade.

När vi nu jämför dessa båda fall, så är den inledande intresse motsättningen alltså lika. Konfliktsituationerna är dock inte lika. I det ena fallet har vi, trots motsättningen, en konstruktiv process, där både länsstyrelsens och markägarnas kunskap tas till vara och där bådades intressen får legitimitet. I det andra fallet utvecklas motsättningen till en destruktiv process, där resurser används för att vinna legitimitet för egen del och reducera den andres legitimitet. Av jämförelsen lär vi oss att det inte är intresse motsättningens innehåll som ensamt bestämmer hur en konflikt skall utveckla sig. Det finns snart sagt ingen enskild faktor som bestämmer hur en konflikt skall utveckla sig, utan konflikt är en dialektik. Med dialektik avses att olika faktorer förhåller sig till och växelspelar med varandra på ett sådant sätt att de utgör varandras förutsättningar och blir betydelselösa utan varandra. Konflikt är en dialektik mellan karaktären på intresse motsättningen, aktörernas agerande och deras tolkning av den andres agerande, aktörernas och ärendets tidigare historia, normer och regelverk som utgör förutsättningar för situationen. Detta synsätt utvecklas mera i Hallgren (2003) och vi går inte på djupet i dessa frågor här.

## Destruktivitet och tillitsförändringar

Jag påstod tidigare att den andra reservatsbildningen hade en destruktiv karaktär. En viktig fråga är då vad det är som utgör brytpunkten mellan konstruktivitet och destruktivitet. Vi tänker oss en intresse motsättning. Med intresse motsättning avses då den ena aktören upplever att hennes möjligheter att uppnå det som hon är intresserad av minskar då en annan aktör genomför det som hon är intresserad av. Detta är inte i sig en destruktiv situation. Vi tänker oss vidare att dessa båda aktörer interagerar med varandra. Den ene säger något som uppfattas, tolkas och besvaras av den andre. Svaret möter i sin tur ett svar, som möter ett svar osv. Båda aktörerna hyser tillit till situationen i så motto att de tror sig veta hur de skall agera och vilken typ av gensvar de kan vänta från den andre. De vet förstås inte svarets innehåll, men de har förväntningar på vilken form och vilken typ av innehåll de skall få.

Under denna sociala interaktion inträffar något som får aktörerna att börja tvivla på sin egen förståelse av situationen. Det kan vara ett missförstånd, att den ena säger något som uppfattas som en provokation eller kränkning. Aktörerna upplever härvid att deras tillit till att interagera minskar. De känner inte längre att de kan förutse vilka svar de skall möta, eller hur de själva skall agera. Det växer fram en ömsesidig misstanke om att den andra har strategiska motiv för sitt handlande och att de själva kan komma att förlora inflytande över situationen. De gör då bedömningen att det är bättre att förekomma än förekommas och handlar själva strategiskt för att minska den andres inflytande över situationen. Destruktiviteten uppstår alltså med aktörernas minskade

tillit. Processen är självförstärkande, och en tillitsminskning leder lätt till ytterliggare strategiskt handlande och därmed ytterliggare minskad tillit. Destruktiviteten känns alltså igen på de strategiska handlingar som är ämnade att reducera den andres inflytande och handlingsutrymme. Vi skall titta närmare på en konflikt där relationen mellan motsättning och destruktivitet blir tydlig.

## I djupet av ett vattendrag

Detta ärende hade, när vi kommer in i bilden, redan pågått en längre tid. Frågan gällde om markägarna längs ett vattendrag skulle få uppföra översvämningsskydd för sina åkrar. I praktiken handlar det om att bygga skyddsvallar, öka genomströmningen i ån samt anlägga pumpverk för transport av vatten från invallad åker tillbaka till ån. Tidigare i ärendet har lokala och nationella naturskyddsföreningar, sportfiskeklubbar och ornitologiska föreningar argumenterat mot förslaget. Det finns ett vilande statsanslag för markavvattningsåtgärder och länsstyrelsen är den instans som skall besluta huruvida ärendet skall gå vidare eller inte (egentligen är det mer komplicerat än så, för en fullständig beskrivning, se Hallgren, 2003). De episoder som skildras här äger rum efter att nya initiativ har tagits av en markägare, vi kan kalla honom för Markus Månsson, som nyligen köpt en gård invid ån. Till aktörerna hör också sötvattenslaboratoriet, som i samband med att Månsson köpte gården uppmanade kommunen att begära förköpsrätt, i syfte att göra biotoprestaureringsåtgärder för en utrotningshotad fisk. Det blev inget av med förköpet och Månsson är nu ägare till gården.

En forskare på sötvattenslaboratoriet, vi kan kalla honom Linus Larsson, publicerar en forskningsrapport om populationsförändringar för den utrotningshotade fisken. I rapporten identifieras samband mellan populationsminskningen och tidigare genomförda markavvattningsåtgärder, i en annan del av ån. Rapporten bygger på provfisken som har gjorts före och efter de aktuella åtgärderna. I diskussionen hävdar Linus Larsson att ytterliggare markavvattningsåtgärder äventyrar de kvarvarande bestånden av den utrotningshotade fisken.

Markus Månsson skriver ett brev till sötvattenslaboratoriet, i vilket han kritiserar Larssons rapport. Kritiken gäller den statistiska analysen och slutsatserna, och brevet innehåller nya statistiska beräkningar på Larssons empiriska material. Brevet innehåller också omdömen om Larsson. Månson skriver bland annat: *Författaren till rapporten tycks sakna insikter i de för all forskning så viktiga ämnena statistisk teori och sannolikhetslära. Vilken forskare som helst, med lite insikter i normal forskningsmetodik skulle inse att det inte går att dra de slutsatser som Larsson gjort. /.../ Med tanke på hur slarvigt och ovetenskapligt provfiskeresultatet har behandlats måste man ställa Larssons andra slutsatser i tvivel.*

Larsson svarar med ett brev där han dementerar kritiken, samt gör en del nya statistiska beräkningar. Larsson skriver bland annat: *Den kritik som framförs är dåligt underbyggd.* Brevet går för kännedom till 22 organisationer och privatpersoner.

Månsson svarar med att återupprepa och fördjupa de sakliga resonemangen om rapporten. Han har också skruvat upp tonen i kritiken. Nu skriver Månsson bland annat: *Faktum kvarstår emellertid, den ursprungliga rapporten var slarvigt och ovetenskapligt hopkommen. Det finns runt om i Sverige ett stort antal duktiga forskare på universitet och högskolor. För att i fortsättningen få en opartisk bild av den utrotningshotade fiskens situation, får man hoppas att eventuella nya forskningsanslag beviljas till andra forskare.*

Den här gången är det Linus Larssons chef, här kallad Laban Lennartsson, som svarar. Lennartsson avfärdar kritikens sakinnehåll och kommenterar det hittillsvarande meningsutbytet. Lennartsson skriver bland annat: *Eftersom du är tekniker och inte biolog vill jag för säkerhets skull understryka att slutsatser i biologiska frågor, i motsats till vad som är fallet med tekniska problem, mycket sällan kan ges fullständiga och entydiga svar. Det handlar nästan alltid om bedömningar grundade på teoretisk kunskap och praktisk erfarenhet. I dessa frågor finns sakkunskapen på fiskeriverkets Sötvattenslaboratorium. /.../ Vi betraktar därför den personliga debatten med dig som avslutad och avser att fortsätta vårt arbete på ett mer konstruktivt sätt genom resursanskaffande, planering, forskning och lokalt restaureringsarbete. Jag fortsätter gärna vår personliga dialog på plats vid Ån, där vi ju båda vistas ganska ofta.*

Markus Månsson svarar Larsson och Lennartsson med att vidarebefordra ett brev från Pontus Persson, professor i matematisk statistik. Månsson har bett Persson om en skriftlig kommentar av rapporten och den efterföljande skriftväxlingen. Perssons brev innehåller resonemang om statistiska analysmetoder. Slutsatsen är att ”det har absolut inte visats att beståndet halverats”. Brevet avslutas: *Larson är en av landets få (ende?) specialister på rödlistad fisk, och säkerligen högst professionell. Den statistiska behandlingen av undersökningen är däremot inte professionell.*

Vi lämnar detta ärende här. Det pågick med olika turer i ytterligare 10 år, och det är inte helt avslutat i skrivande stund. I den skriftväxling som skildrats blir det tydligt hur de inblandade aktörerna försöker minska varandras legitimitet: Månsson beskyller Larsson för ovetenskaplighet. Larsson beskyller Månsson för att vara dåligt underbyggd. Lennartsson skildrar meningsutbytet som en personlig debatt. Vi kan tänka oss att Månssons syfte med kritiken inte vara att föra en personlig debatt utan att lyfta fram vad han tyckte var viktiga synpunkter inför ett offentligt beslutsfattande. Då Lennartsson karaktäriserar det som ”personlig debatt” kan det vara ett medel för att minska Månssons legitimitet. Likaså då Lennartsson skriver att de framöver skall ägna sig åt konstruktiva aktiviteter, det vill säga han försöker ge intrycket av att den framförda kritiken inte var konstruktiv. För att stärka sin egen legitimitet och minska Larssons och Lennartssons, tar Månsson till professor i statistik. Det gemensamma för dessa olika strategiska handlingar är att de genomförs för att förändra en situation som de handlande, alltså Månsson, Larsson, och Lennartsson har låg tillit till.

Konsekvensen är att den kunskap som finns tillgänglig, och som i detta fall är avsevärd, inte används på ett effektivt sätt för att skapa beslutsunderlag, utan istället används för att minska andra aktörers legitimitet, som slagträ i konflikten. En länk i naturvårdskedjan har blivit rostig och anfrät.

## Konflikthantering – ett angeläget kompetensområde i naturvårdsarbetet

Intresse motsättningar, åsikts-, mål- och värderingsskillnader är oundvikliga i naturvårdsarbetet. Man kan rent av säga att artikuleringen av åsiktsskillnader är önskvärd, då det, hanterat på rätt sätt, leder till ökad reflektion över mål och medel. *Rätt sätt* är då de aktörer som företräder intressen, åsikter, mål och värderingar kan mötas och utveckla ytterliggare kunskap om problemområdet. Risken är dock att dessa möten inte kommer till stånd, utan att interaktionen mellan aktörerna i ärendet leder till och präglas av minskande tillit, med allt mer strategiska handlingar som följd.

Två frågor förefaller, med detta perspektiv, viktiga för naturvårdsarbetet:

- 1) Hur kan naturvårdshantering organiseras för att understödja konstruktiva möten i samband med intresse motsättningar?
- 2) När intresse motsättningar ändå utvecklas till destruktiva konflikter, med minskande tillit till interaktionssituationer och strategiskt handlande, vad kan då göras för att hantera konflikten?

Svaret på båda frågorna handlar om kommunikativa former; hur aktörerna pratar och relaterar till varandra snarare än vilken information som behövs för att lösa motsättningen.

I det första fallet gäller det att hitta former för kommunikation, mötesformer mellan berörda aktörer, där de dels har utrymme att utveckla sina egna tankar om sitt eget ställningstagande, dels uppmuntras att lyssna på de andra aktörerna då de gör samma sak. Former för denna typ av kommunikation har utvecklats inom andra områden, som konflikthantering inom produktions-, utvecklings- och vårdorganisationer, men har i liten omfattning tillämpats på formell naturresurshantering och nästan inte alls i svensk naturvård.

När den destruktiva konfliktprocessen är ett faktum, och uppgiften är att återvinna tillit och minska destruktivitet, finns det en tumregel: Vikten av att inte hålla sig till saken, i bemärkelsen sakfrågan. När tilliten har börjat minska så har man redan lämnat sakfrågan. Om man då försöker tvinga tillbaka processen till att handla om sakfrågan utan att först ha ökat tilliten, ja då kommer sakargumenten att fylla funktionen av slagträn i konflikten, så som de gjorde i ärendet rörande markavvattning och en utrotningshotad fisk. Istället behöver man lämna sakfrågorna och ägna sig åt frågan om hur man tolkar och förstår varandra och hur man kan göra varandra rättvisa även då man inte håller med. Begreppet meta-kommunikation, det vill säga att tala om hur man talar och relaterar till varandra blir här centralt. När man successivt har byggt upp en tillit mellan aktörerna då kan man återigen ta itu med sakfrågorna och undersöka vad som är sant och osant, rättvisst och orättvisst.

I denna rapport strävar vi efter att synliggöra behovet av och förutsättningarna för en starkare naturvårdskedja. Vi kommer att redogöra för och resonera om ett antal naturvårdskonflikter med olika karaktär.

## 4. Naturvård i konflikt

Syftet med Naturvårdskedjans avnämarnkonferens hösten 2004 var att diskutera målkonflikters orsaker och mekanismer. Diskussionerna syftade till att utifrån fallstudier och exempel på konflikter i naturvårdsarbetet identifiera gemensamma nämnare i olika konflikter. Deltagarna hade i förväg ombetts att fundera på exempel på konflikter inom någon av följande kategorier: konflikter mellan naturvårdsmål, konflikter mellan naturvård och andra samhällsintressen, konflikter mellan naturvård och kulturmiljövård samt konflikter mellan nationella, regionala och lokala naturvårdsmål. Dessa kategorier låg också som grund för fyra diskussionsgrupper under konferensen.

### 1. Konflikter mellan olika naturvårdsmål

Det finns naturvårdare på många olika positioner i samhället, inom myndigheter och företag, på skolor och universitet och inom ideella organisationer. Inom skogsbruket pågår ständigt en debatt om man bör satsa på skötsel eller fri utveckling av olika bestånd. Inom jordbruket har naturvårdare diskuterat reglerna för miljöersättning och vilken typ av landskap vi bör sträva efter. Både länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser brottas med att bedöma vilka områden som har höga naturvärden, och det blir ofta konflikter med den ideella naturvården.

### 2. Konflikter mellan naturvård och andra samhällsintressen

Konflikter mellan naturvård och andra samhällsintressen är oftast mycket påtagliga, kanske framförallt när det gäller naturvård och ekonomiska intressen, infrastruktur- eller produktionsfrågor.

### 3. Konflikter mellan naturvård och kulturmiljövård

Naturvård och kulturmiljövård har många gemensamma intressen. Värdefulla kulturmiljöer som till exempel ängs- och hagmarker, gårdsmiljöer, äldre odlingslandskap, hamlade träd är också värdefulla för biologisk mångfald. Men landskapet förändras ständigt och för att bibehålla värdena krävs fortsatt skötsel eller restaurering, vilket ofta leder till konflikter.

### 4. Konflikter mellan nationella, regionala och lokala naturvårdsmål

Riksdagen sätter upp mål för utvecklingen i Sverige. Ett exempel är miljökvalitetsmålen. Regionala och lokala myndigheter försöker bryta ner målen, men varje region har sina förutsättningar och kanske helt olika faktorer att ta hänsyn till.

## Exempel på konflikter

De konflikter som redovisades under gruppdiskussionerna på konferensen var många och av olika karaktär. I detta kapitel redovisas kortfattat de exempel på konflikter som togs upp på konferensen. Först följer en introduktion

till utgångspunkterna för diskussionerna samt en översikt över de konfliktexempel som redovisades, hädanefter betecknade som fall. Därefter presenteras de fall som deltagarna redogjorde för. Redogörelsen följs av en sammanfattning av de gemensamma diskussioner som följde efter gruppdiskussionerna. I tabell 2 ges en översikt över fallen med sidhänvisning.

Tabell 2. Kategorisering av fallen med utgångspunkt i de intressen mellan vilka det finns en motsättning i respektive fall. Kategorin övrigt innehåller fall som ej har gått att föra till någon av de övriga kategorierna. Ett fall kan omfatta konflikter mellan fler än två intressen.

Fall	Sida	Naturvård mot naturvård	Naturvård mot kulturmiljövärd	Naturvård andra sammansintressen	Nationell regional och lokal nivå	Övrigt
1	26	x		x		
2	27			x	x	
3	29	x				
4	30			x		x
5	31	x				
6	32			x		x
7	33	x				
8	33			x		
9	34			x		
10	35					x
11	36	x			x	
12	37					x
13	38			x		
14	39			x		
15	40			x		
16	41			x		
17	42			x		
18	44	x		x		
19	45	x	x			
20	45		x			
21	46		x	x		
22	47		x			
23	48		x		x	
24	49	x				
25	50				x	
26	51			x	x	
27	52		x			
28	52			x	x	
29	53			x		
30	54			x		
31	55			x		
32	56	x		x		

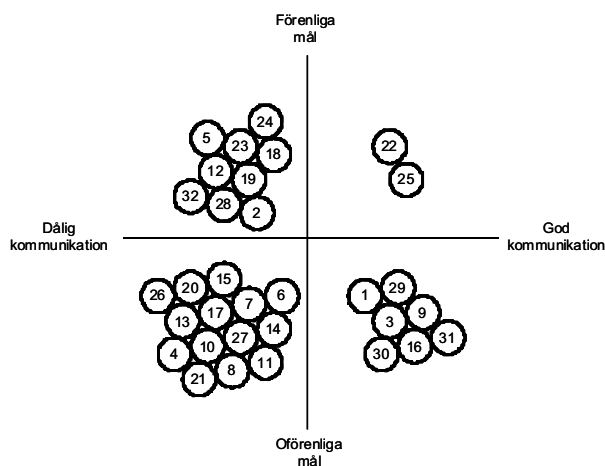
Det är uppenbart, vid genomläsning av de exempel på konflikter som gavs på konferensen, att de inte enbart berör målkonflikter inom naturvården (tabell 2). Många illustrerar konflikter mellan naturvård och kulturmiljövård, mellan naturvård och andra samhällsintressen, men även konflikter av helt annan karaktär redovisades. Det är dock uppenbart att konflikter mellan naturvård och andra samhällsintressen är vanliga i samhället, men även att konflikter inte alltid är mellan två olika intressen utan att konflikten kan vara sammansatt av motsättningar mellan olika samhällssektorer. De exempel som gavs illustrerar dock tillsammans problemen med att genomföra olika åtgärder i samhället, och har samtliga tagits med för att utgöra grund till den analys som redovisas i kapitel 5.

I syfte att försöka få en bild av vad som ligger till grund för de fall som beskrivs i rapporten har vi delat in fallen i olika kategorier. Vi har bedömt två aspekter (kommunikation och mål) som vardera delas in i två klasser (dålig/bra kommunikation, förenliga/oförenliga mål), det vill säga totalt fyra olika kategorier (figur 2). God eller dålig kommunikation är förvisso inte några självklara begrepp, och de håller inte för en djupare begreppsanalys, men de är praktiska och gör det lätt för läsaren att associera och känna igen sig. Med god kommunikation avser vi då de inblandade aktörerna lyssnar på varandra och försöker förstå även när de inte håller med, där man respekterar varandras perspektiv. Med dålig kommunikation avser vi då det sker systematiska missförstånd som inte klaras upp och då aktörerna agerar strategiskt för att minska varandras legitimitet. För en fördjupad diskussion om de närstående begreppen konstruktivitet och destruktivitet, se kapitel 5. Med oförenliga mål menar vi när båda målen fullt ut inte kan tillgodoses inom samma område (oftast geografiska område). Vi vill också framhålla att den indelning som gjorts enbart baseras på det som framkommit i fallbeskrivningarna. Det finns naturligtvis också en mängd med fakta som vi inte känner till.

Figur 2 visar att i många av de beskrivna fallen har aktörerna det vi betecknar som oförenliga mål. Merparten av de fall som har oförenliga mål kännetecknas också av dålig kommunikationen, vilket kan betecknas som att processen är destruktiv. Indelningen visar att trots att en konflikt kan röra oförenliga mål så kan kommunikationen ändå fungera. Andelen fall som kännetecknas av dålig kommunikation är dock större. Detta visar att konflikter kan kännetecknas av en dålig kommunikation oavsett om målen är förenliga eller inte. Vi har placerat två fall i övre högra hörnet. Vi anser att dessa fall har förenliga mål och en god kommunikation.

Om mål är förenliga eller inte är starkt beroende av vilken skala vi befinner oss på. Om vi alltid försöker lösa konflikter på den lilla skalan, till exempel på beståndsnivå, tycks det vara svårare att hitta en konstruktiv lösning. Ser man konflikten i en större landskapsskal blir det lättare att finna konstruktiva lösningar.





Figur 2. Indelning av de 32 fall som presenterades på konferensen utifrån fyra olika kategorier (Dålig/god kommunikation, oförenliga/förenliga mål).

Varje fall redovisas utifrån följande frågeställningar:

1. Vad handlade konflikten om?
2. Vilka aktörer var inblandade?
3. Vilket var konfliktens förlopp?
4. Vad blev utfallet?
5. Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen

Samtliga redovisningar är baserade på de redogörelser som gavs av deltagare vid konferensen. De synpunkter och värderingar som redovisas är helt och hållet hämtade från gruppdiskussionerna. Författarna till denna rapport har inte tagit ställning till beskrivningarnas sanningshalt eller trovärdighet. Vi har inte heller tagit ställning för eller emot de synpunkter på fallen som framkom i gruppdiskussionerna. Samtliga uppgiftslämnare har tillfrågats om det exempel de angett får återges i denna rapport.

### Fall 1: Vitkindade gäss förstör grödor och hotar andra sällsynta fåglar

*Vad handlade konflikten om?*

Den ursprungliga konflikten stod mellan ekonomiska intressen och naturvård, lantbrukarens inkomst från sina grödor mot bevarandet av vitkindad gås. Konflikten rymde i sig en konflikt mellan olika naturvårdsmål; bevarandet av gäss ställdes mot bevarandet av sällsynta vadare.



Foto Börge Pettersson



### *Vilka var aktörerna?*

Forskare, Länsstyrelsen, ornitologer, jägare, LRF, enskilda lantbrukare.

### *Konfliktens förlopp*

Skador på marken uppstod och påtalades. Ersättning för skadade grödor betalades ut till berörda markägare, viltskademedlen räcker dock inte till och resurser från naturreservatsmedlen förbrukades. Detta handlande har från Naturvårdsverket framhållits som felaktigt. Initiativ till att bilda naturreservat togs. Syftet med reservatet angavs som ett traditionellt skydd istället för det egentliga syftet med att bilda reservatet, det vill säga att styra gässen från åkermarken till andra lämpliga marker. Styrningen av gässen skedde genom matning på lämpliga platser. Bönder fick ersättning för att utföra matningen. Åtgärden syftade till att lindra konflikten genom att fåglarna styrdes till särskilda områden där de inte skulle orsaka skada på grödor. Detta ledde till konflikt med andra bönder och med LRF. Andra aktörer har föreslagit andra typer av åtgärder. Jägarna ville decimera stammen genom jakt, medan ornitologerna inte ville ha jakt, med hänvisning till att det rörde sig om en hotad art, och att hagel är ett problem. Initiativ till forskning inom området togs för att studera effekterna av de vidtagna åtgärderna.

### *Vad blev utfallet?*

Konflikten avstannade. Skadorna upplevdes med tiden inte som så svåra, och sannolikt har vissa faktorer förändrats med tiden. Tyvärr uppkom en ny konflikt, denna gång mellan olika naturvårdsmål. Det blev problem i de områden dit gässen styrts, då de där trängde bort andra fåglar, som till exempel sållsyn- ta vadare.

#### Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen

Konflikten har varit besvärlig eftersom det var så många olika aktörer. Det som ser ut som en konflikt mellan naturvård och ekonomiska intressen rymmer också en konflikt mellan olika naturvårdsmål där arter ställs mot arter. Utfallet av den komplexa processen är inte positivt, eftersom det snarare var utmattning, inte en konstruktiv lösning, som gjorde att konflikten avstannade. Positivt i processen var ändå att det fanns en gemensam arena: samrådsmöten.

Konflikten hade kunnat hanteras bättre, med fler personliga kontakter, möten och hembesök.

När en markägare lider ekonomisk skada till följd av viltbete leder det till en konflikt mellan markägarens intressen och naturvårdsmålet.

### **Fall 2: Rödlistade arter upprör markägare**

#### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikten rörde dels kommunikationen mellan myndighet och berörd markägare i samband med nyckelbiotopsinventering, dels klassning av nyckelbiotoper och deras koppling till markutnyttjande.

### *Vilka var aktörerna?*

Markägare, Skogsvårdsstyrelsen, inventerare, skogsföretag, LRF, lokal miljögrupp med flera.

### *Konfliktens förlopp*

Nyckelbiotopsinventering av en skogsfastighet genomfördes av en lokalt verksam inventerare. Denna var även aktiv i en miljögrupp som drev skogliga miljöfrågor. Nyckelbiotopsinventeringen gjordes dock på uppdrag av skogsvårdsstyrelsen. När resultaten från nyckelbiotopsinventeringen kom i skogsägarens brevlåda i form av en bunt inventeringsrapporter väckte denna många frågor. Inventeringen resulterade i ett förslag på 20 nyckelbiotoper som omfattade 25 % av fastighetens totala areal. Markägaren underrättades om de naturvärden som fanns i området och hur dessa skulle skötas. Markägaren uppfattade det hela som om inga åtgärder fick genomföras i dessa områden. Även om inventeraren i sak var kvalificerad för att identifiera nyckelbiotoper uppfattades det som ett jävsförhållande, vilket gjorde att nyckelbiotopsinventeringen kom att ses som en partsinlägga för den ideella miljögruppen i området och ej i första hand en myndighetsprodukt. Dessutom upplevde markägaren att det var svårt att ta till sig redovisade naturvärden och deras koppling till olika former av brukande utifrån utskickat kartmaterial och rapporter.

Skogsägaren kände sig utlämnad och vände sig till skogsföretaget och LRF för att få råd. I denna process medverkade även skogsföretagets ekolog som bland annat tog del av hela ärendet och även försökte koppla de naturvärden som påträffats i inventeringen till de fyra målkoder (PG, K, NS och NO) som används i de gröna skogsbruksplanerna. Det visade sig att arealluppgifterna för nyckelbiotoperna och "objekt med naturvärden" ej var avstämde mot fastighetens gränser utan den berörda arealen var mindre. Det fanns också en rad invändningar på tolkningar och slutsatser av artlistan. Allt sammanställdes i ett rådgivningsdokument som bland annat presenterades vid en större exkursion på fastigheten. Vid denna exkursion medverkade bland annat personal från skogsvårdsorganisationen, skogsföretaget, LRF och berörd miljögrupp.

### *Vad blev utfallet?*

Markägarna fick ett försämrat förtroende för myndigheten, och en mindre förståelse för miljöaktivisternas argument. Skogsföretaget har i sin utredning av fallet lämnat en lista på rekommendationer för att förbättra kommunikationsprocessen. Bland annat efterlyses en ny yrkeskategori: naturvårdskommunikatör, som en länk mellan artexperter och markägaren.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Konflikten förvärrades av att kommunikationen mellan markägare, invente-



Foto Börge Pettersson

rare och Skogsvårdsstyrelsen sköttes dåligt. Mycket av problemen hade aldrig uppstått om kommunikationen sköts bra från början.

Processen kännetecknades av strukturproblem men kan ändå ses som en lärarrik process vilken resulterade i förslag till att förbättra kommunikationen mellan markägare och myndigheter. Det saknas ett kommunikationsled mellan naturvård och brukare, men även inom naturvården (olika naturvårdsmål) och mellan praktisk naturvård och forskning.

Många konflikter inom naturvården skulle gå att undvika om man tillämpade en bredare flora av olika redskap än reservat och biotopskydd. Det hållbara nyttjandet bör ge möjlighet till olika flexibla lösningar. För detta behövs dock en större kunskap om vad hållbart nyttjande är, hur man formulerar mål för nyttjandet och hur efterlevnaden mäts.

Areella näringar utnyttjar 95 % av marken, och gör ett särskilt naturvårdssarbete på dessa marker, vilket inte alltid erkänns som naturvård. Det behövs en mekanism som erkänner goda naturvårdsinsatser även utanför den traditionella naturvården.

### Fall 3: Kråkor hot mot mångfalden?

*Vad handlade konflikten om?*

Konflikten handlade om valet mellan att bevara en art eller en annan, i det här fallet kråkor eller sällsynta vadare, samt åsiktsskillnader avseende val av åtgärd.



Foto Börge Pettersson

*Vilka var aktörerna?*

Länsstyrelsen, ornitologer, jägare, markägare.

*Konfliktens förlopp*

Kråkor är predatorer på vadares ägg och ungar och påverkar därmed reproduktionen hos dessa arter. Åtgärder för att förbättra reproduktionen hos sällsynta vadare har genomförts. Försök har gjorts med att skydda vadarbon med skyddsburar, men detta fungerade inte bra. Förslag finns från markägare och jägare på att skjuta kråkor för att decimera beståndet. Ornitologerna är emot detta och påpekar att kråkan visserligen har ökat på strandängarna, men att den sett över hela landet har en negativ populationsutveckling och därför bör skyddas. I nuläget är inte kråkan klassad som hotad i Sverige men arten har minskat dramatiskt i jordbrukslandskapet och kan snart komma att klassas som missgynnad.

*Vad blev utfallet?*

Pågående konflikt.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Markägare och jägare är snarare positivt inställda till jakt på häckande krå-

kor medan ornitologer ofta motsäger sig detta. Dels kan attityden vara att "låt naturen ha sin gång - man bör inte ingripa i onödan, kråkorna har alltid funnits", dels att det är känsligt med jakt just under häckningsperioden (jämför jakt på morkulla). Jakten kan uppfattas som oetisk och det upplevs sannolikt inte som positivt att jakt pågår i fågelskyddsområden under bästa häckningsperiod. Liknande konflikter finns mellan pilgrimsfalk och berguv samt tornfalk och sydlig kärrensna.

#### **Fall 4: Vindkraftsverk förstör landskapsbilden**

*Vad handlade konflikten om?*

Konflikten rörde etablering av en vindkraftpark och dess möjliga påverkan på landskapsbilden, rekreativ-möjligheter, biologisk mångfald i skog och fågellivet.

*Vilka var aktörerna?*

Länsstyrelsen, exploatör, närboende, övriga kommuninvånare.



Foto: Urban Emanuelsson

*Konfliktens förlopp*

Ett förslag om att bygga en vindkraftpark lades fram. För att bedöma effekterna av anläggningen genomfördes en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Samråd hölls med berörda parter.

*Vad blev utfallet?*

Troligen har inget beslut fattats i dagsläget.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Utfallet av miljökonsekvensbedömningen tycktes vara uppgjort på förhand, mellan exploatören och Länsstyrelsen. När övriga intressenter, såsom berörda husägare och övriga kommuninvånare, bjöds in till samråd fanns i praktiken mycket liten chans att påverka förslaget. Den faktiska konflikten hade till synes lösts genom att beslut fattades innan konflikten uppkom.

Orsaker till konflikten kan finnas i det sena samrådet samt avsaknaden av lämpliga processer för samråd. Miljökonsekvensbeskrivningen genomfördes sent i processen, samtidigt som vissa grupper inte fanns representerade i samrådsförfarandet. Det är tydligt att samrådsmetodiken behöver utvecklas och engagera flera grupper i samhället.

Det finns ju även en konflikt i att utveckla vindkraft för miljövänlig energi fast att vindkraftverken i sig kan ge negativ miljöpåverkan.

#### **Fall 5: Ska vi bevara vitryggig hackspett eller bäver?**

*Vad handlade konflikten om?*

Denna konflikt handlar om svårigheten att förena olika naturvårdsmål, i detta fall skyddet för bävern i en nationalpark kontra bevarandet av den akut

hotade vitryggiga hackspetten. Bävaren har expanderat starkt under de senaste decennierna och stammen betraktas som livskraftig. Vitryggen fortsätter att minska och skydd och restaurering av dess livsmiljöer är nödvändiga.



Foto: Urban Emanuelsson

#### *Vilka var aktörerna?*

Svenska naturskyddsföreningen (SNF) via Projekt vitrygg, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket.

#### *Konfliktens förlopp*

Regeringen bildar nationalparken. Nationalparken förvaltas av Länsstyrelsen, i enlighet med upprättad skötselplan och Naturvårdsverkets föreskrifter. Bävaren har ökat starkt i området vilket lett till att stora mängder lövträd fällt. Detta är negativt för vitryggen som är beroende av lövträd, särskilt döda och döende. SNF som ideellt arbetat i många år för vitryggen och dess miljö tog ställning för vitryggen mot bävaren och ansåg att åtgärder behövdes för att skydda träden. Förvaltaren vidtog inga särskilda åtgärder. Projekt vitrygg tog därför på eget initiativ till åtgärder, bland annat genom att sätta upp skyddande metallnät runt trädstammar. Länsstyrelsen beordrade att näten skulle tas bort, och hotade att polisanmäla projektet. Samråd mellan berörda parter inleddes.

#### *Vad blev utfallet?*

Själva konfliktfrågan är inte löst, men en konstruktiv process med dialog mellan berörda aktörer kom till stånd för att hantera konflikten. Länsstyrelsen drog tillbaka hotet om polisanmälan.

#### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Konflikten var ett faktum, men trots allt startade en konstruktiv dialog. Alla aktörer insåg att en allvarlig konflikt inte skulle leda till något positivt och framför allt inte lösa problemet.

### **Fall 6: Vem bestämmer vad som är en minsta livskraftig population?**

#### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikten berör frågan om hur stor en minsta livskraftig population är, och hur man beräknar detta. Bilden har dock komplicerats av att den mer övergripande konflikten om hur många rovdjur olika intressenter i Sverige är beredda att acceptera/anser att vi ska ha, blan-



Foto Börge Petterson



das ihop med just frågan om hur stor en minsta livskraftig population är.

#### *Vilka var aktörerna?*

Forskare, jägare, renägare.

#### *Konfliktens förlopp*

Riksdagen beslutade att de svenska rovdjuren ska fortleva i livskraftiga populationer. Detta öppnade för en diskussion om vad som utgör en minsta livskraftig population, det vill säga hur många rovdjur krävs det för att riksdagens mål ska vara uppfyllt.

En rovdjursutredning tillsattes för att bland annat utreda frågan kring hur stor en minsta livskraftig population måste vara och hur detta beräknas. Under utredningens arbete förde olika forskare fram skilda beräkningsidéer. Genetiker använde sig av genetiska modeller, ekologer av demografiska modeller, med olika resultat som följde. Vissa forskare ville låta uppskattningen påverkas av intressenternas önskemål, medan andra hävdade att det inte är relevant för frågan. Även andra intressenter såsom jägare och renägare lade fram argument, som dock mer adresserade den mer övergripande konflikten om hur många rovdjur som ska få finnas i landet, snarare än vad en minsta livskraftig population är.

#### *Vad blev utfallet?*

Utredaren presenterade ett förslag till regeringen. Rovdjursutredaren gav för vargens del inget svar på frågan om hur många vargar som behövs för att nå en minsta livskraftig population, utan nöjde sig med ett etappmål. Regeringen och sedan riksdagen fastställde rovdjursutredarens förslag som politiskt mål.

#### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

En orsak till det dåliga utfallet torde stå att finna i att problemet som skulle utredas inte var klart definierat, och att flera olika aktörer gjorde egna definitioner, vilket ledde till att processen blev dålig och att utfallet inte heller blev bra. Det finns ett behov av en process/metod för att väga samman forskningsresultat med praktisk ekonomi och olika särintressen, och att öka förståelsen mellan aktörer inom de tre fälten.

### **Fall 7: Gynnar vi "rätt" arter vid naturvårdsskötseln?**

#### *Vad handlade konflikten om?*

I konflikten stod naturvårdsmål mot naturvårdsmål.

#### *Vilka var aktörerna?*

Naturvårdsverket, Skogsvårdsstyrelsen, specialister, Länsstyrelsen, markägare, arrendatorer, naturvårdande stiftelse.



Foto: Urban Emanuelsson

### *Konfliktens förlopp*

Naturvårdande stiftelse utförde naturvårdsarbete i form av röjning i igenvuxna ängs- och hagmarker för att återskapa ett tidigare successionsstadium. Detta gynnade en viss grupp hotade arter, men inte i samma grad andra arter. Olika arter kräver olika slags åtgärder och/eller intensitet.

### *Vad blev utfallet?*

Utfallet blev en ensidig naturvård med prioritering av vissa arter på bekostnad av andra.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Bidragssystemet har styrt mycket med avseende på vilka åtgärder som sätts in. Både rådgivningen från länsstyrelsen och bidragssystemet har inneburit hård styrning och rigida tolkningar som ofta ignorerat olika arters behov. Särskilt svårt har detta varit i gränzonen mellan skog och ängsmark.

Det finns behov av att förtydliga vad olika åtgärder syftar till i varje enskilt fall, t.ex. att gynna en viss art eller artgrupp. Målet för åtgärden är också skalberoende, och olika organismer fungerar på olika rumsliga skalor. Det behövs någon som kan skapa en överbrygning från forskningen till rådgivningen. Det är viktigt att få till en tydlighet när det gäller skala för beslut och råd.

## **Fall 8: Markavvattning eller inte?**

### *Vad handlade konflikten om?*

Markavvattning för effektivare jordbruk eller bevara naturvärden.

### *Vilka var aktörerna?*

Markägare, förrättningsmän, experter, statliga verk, lokala föreningar, Länsstyrelsen, jurister, regeringen.

### *Konfliktens förlopp*

Markägare lämnade in en ansökan om markavvattning. Länsstyrelsen fattade beslut om tillstånd, men med vissa reservationer. En överklagan lämnas in som sedan visar sig vara ogiltig. Överklagandet bemöts. Regeringen fattar beslut om att tillsätta en ny utredning. Anslag för att genomföra åtgärden dras in.

### *Vad blev utfallet?*

Konflikten är olöst.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Processen har kännetecknats av att de olika aktörerna har tillskrivit varandra roller i konflikten som man inte känns vid, och inte kan ta sig ur.

### Fall 9: Strandskyddet hindrar anläggning av golfbana

*Vad handlade konflikten om?*

Anläggande av en golfbana i södra Sverige kolliderade med riktlinjerna för strandskyddet.



Foto: Urban Emanuelsson

*Vilka var aktörerna?*

Naturvårdsverket, kommunen, en golfklubb, juridiskt ombud, Svenska golfförbundet (SGF).

*Konfliktens förlopp*

Planer upprättas för att bygga en ny golfbana inom strandskyddat område vid en mindre å. Kommunen beviljade dispens. Naturvårdsverket överklagade kommunens beslut. Golfklubben framförde sina åsikter genom dess juridiska ombud och agerade tillsammans med kommunen mot Naturvårdsverket.

*Vad blev utfallet?*

Golfklubben erhöll viss dispens inom 100 m från strandlinjen efter diskussioner med bland annat Naturvårdsverket.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Grundorsaken till konflikten var olika syn på strandskyddet. Strandskyddet är inte accepterat av gemene man och kommuner/kommunalförbund ser ett kommersiellt värde i golf.

På begäran av Naturvårdsverket infördes en del kompromisser. Utfallet blev godtagbart utifrån Naturvårdsverkets sätt att se det. Detta var i början av en kraftig utbyggnad av golfbanor i Sverige. SGF var engagerat, tog fram egna riktlinjer och bjöd in Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

Kontakterna mellan SGF, men även lokala golfklubbar och Naturvårdsverket ökade och ledde till ökad förståelse och bättre samarbete åtminstone på en övergripande nivå som i detta fall mellan Naturvårdsverket och SGF.

### Fall 10: Luftballongflygare förstör grödor

*Vad handlade konflikten om?*

Konflikten hade sin upprinnelse i ett antal incidenter då luftballongflygare landade på uppodlad mark utan tillstånd från markägarna och skadade grödorna.



Foto: Urban Emanuelsson

*Vilka var aktörerna?*

Enskilda ballongflygare eller i förening samt enskilda markägare eller i förening.



### *Konfliktens förlopp*

Luftballongflygare landade på ett område med mycket lantbruksfastigheter och privat mark. Ballongflygarna har oftast bestämt ett ställe där de planerar att landa. Ibland måste de dock gå ner på andra ställen och då kan de till exempel landa i sädesfält. Inför landning i ett sädesfält flyger de lågt vilket kan leda till att hästar skräms. Vid landning i sädesfält förstörs grödor, men det är enligt lantbrukarna inte det värsta utan det är hur luftballongflygarna betett sig. Vid några tillfällen har luftballongflygarna uppträtt arrogant gentemot lantbrukarna och övriga markägare, och det är dessa tillfällen man kommer ihåg bäst. Under flera år försökte man få stopp på landningarna i fälten utan verkan. Det fanns en brist på förståelse mellan de olika aktörerna. Frågan lyfts upp på nationell nivå och en överenskommelse gjordes mellan markägarnas organisation och luftballongflygarna. Överenskommelsen vann gehör på lokal nivå i det aktuella området. Fortfarande råder dock stor brist i tillit mellan aktörerna.

### *Vad blev utfallet?*

Konflikten pågick under lång tid. Nu har man en överenskommelse att utgå ifrån. Det är osäkert om alla har accepterat överenskommelsen. Tilliten mellan aktörerna är fortfarande dålig och behöver byggas upp.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Brist på förståelse mellan aktörerna. Markägaren kommer ihåg flygarna som bar sig illa åt och tror att alla gör likadant.

## **Fall 11: Naturvårdsmyndigheten byter åsikt**

### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikten uppstod då myndigheten fickförändrade prioriteringar och ersättningssystem, vilka brukaren inte hänger med i.

### *Vilka var aktörerna?*

Brukare och Länsstyrelsen

### *Konfliktens förlopp*

Brukaren hade ett skogsbete på 14 hektar. Brukaren sökte 1995 miljöersättning inom CAP för skogsbete på 4 hektar av dessa. Det rör sig om marker för vilka markägaren haft landskapsvårdsavtal. Ansökan avslås, och markägaren erhåller ingen ersättning alls för skogsbete.



Foto Börge Pettersson

### *Vad blev utfallet?*

Brukaren förlorar lusten att prioritera betet på dessa marker, och betet upphör på hela skogsbetet.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Maktfullkomlighet från myndigheten.

Konflikt uppstod för att en part kände sig överkörd av den andra. I många fall blir markägaren bara uppgiven och bråkar inte. Det handlar inte bara om människor, utan om regelsystem, de övergripande ramar som finns, som också är med och skapar konflikterna.

I brukarens ögon var utfallet dåligt eftersom han kände sig överkörd. Han hade hellre fortsatt med bete. I naturvårdsmening var utfallet kanske bra. Ingen gjorde fel, men processen kan ändå ifrågasättas. Den kunde ha varit mer konstruktiv. Systemet leder till envägskommunikation.

Ibland kan det vara så att markägaren misstror det beslut som tas, även om det grundar sig på lagen. Det finns en grogrund till konflikter, hur ska man ändra på det? Är vi lyhörda för att lösa en konflikt? I det här fallet skulle det kunna betyda att vi behöver bygga in mer flexibilitet.

Vem bestämmer över markerna? När brukaren inte är nöjd har samhället ett sätt att lösa det. Samhället bestämmer med hjälp av rådande lagstiftning och riktlinjer. Men det löser inte konflikten. Det blir en lösning för ena parten, men inte för den andra. Behöver lagsystemet göras om för att bättre gynna båda parter? Hur får vi en mer demokratisk naturvård?

### **Fall 12: Utökad kommunal kompostering orsakar luktproblem**

*Vad handlade konflikten om?*

Konflikten stod mellan en utökad kommunal verksamhet och dess inverkan på de närboendes boendemiljö.

*Vilka var aktörerna?*

Boende i området, kommunen (miljökontoret) och forskare.

*Konfliktens förlopp*

En kommun ville öka sin verksamhet för kompostering. Närboende upplevde verksamheten som störande (lukt, råttor, fåglar, skräp) och ville inte att kommunen skulle utöka förrän problemen med lukt blivit lösta.

De närboende var med på att öka komposteringen, konflikten gällde istället metoden. I flera år hade de boende klagat över lukten från kommunens kompostering. De hade bland annat fyllt i luktscheman med detaljer kring när de kände sig störda, temperatur och vind. Dessa luktscheman hade skickats in till kommunen, men de boende fick inget besked om vad som sedan hände. De boende upplevde att kommunen inte tog klagomålen på allvar. När det sedan kom meddelande från kommunen om att komposteringen skulle öka ännu mer blev många upprörda. Under ett samråd mellan kommunen och de boende fördes mycket diskussioner om lukten, men även om råttor och fåglar som sprider skräpet. De boende ifrågasatte att kommunen satsade pengar på en prövad metod.

*Vad blev utfallet?*

Utfallet är okänt.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Kommunikationsproblem! Kommunen har inte skött informationen kring till exempel hur lång tid det skulle ta med den nya komposteringsmetoden och varför man valt denna. Kommunen har också brustit i att ge gensvar på luktproverna.

### **Fall 13: Exploatera eller bevara grönområde?**

*Vad handlade konflikten om?*

Konflikt avseende valet att exploatera eller bevara ett grönområde.

*Vilka var aktörerna?*

Kommunen, ett byggföretag, studentrepresentanter, boende.

*Konfliktens förlopp*

Initiativ till byggande av studentbostäder togs av byggföretag/kommun efter påtryckningar från studentrepresentanterna. Ett nätverk bestående av flera olika bostadsrättsföreningar bildades för att motverka exploateringen. Samråd genomfördes och protester framfördes av nätverket, vilket även vände sig till lokalpressen. Kommunen tog beslut om detaljplan för området i vilken byggande av studentbostäder fanns med. Nätverket levde kvar och fortsatte arbeta med andra gemensamma angelägenheter för stadsdelen, till exempel parkeringar.

*Vad blev utfallet?*

Nätverket av boende förlorade i fallet, men kvarstår och driver andra frågor. Har blivit en slags samverkansgrupp i området.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Det som inte var positivt var kommunens agerande. Kommunen tycktes ha bestämt sig från början och nätverket hade därmed inte stor möjlighet att påverka. Om nätverket lever kvar och driver bra frågor är det positivt.

Kommunen kunde ha varit mer tillmötesgående. Nätverket agerade konstruktivt, men om gruppen agerade på bästa sätt är svårt att säga. Man kunde kanske ha varit mindre polariserande. Båda parter kunde varit mer tillmötesgående.

De boende uttryckte en viss oro för att värdet på deras bostäder skulle minska om grönområdet exploaterades.

I plan- och bygglagen (PBL) står det allmännas bästa gentemot de enskildas intressen. Hur agerar kommunen i en sådan situation? Arbetar de för att jämka samman flera intressen eller driver de en egen linje? Ibland tycks kommunen agera partiskt. Kommunen har tre intressen att tillgodose; det enskilda kommunala intresset med vikt på kommunal tillväxt, invånarnas intresse, samt ett presumtivt intresse för eventuella framtida inflyttare. Kommunen tenderar att gynna de egna intressena och särskilt den kommunala tillväxten. Det är en avvägning. I den situation som uppstod hade det också varit rimligt att inkludera grönområdets värde. Bygger man bostäder utanför stan, och

spar natur i tätorten så blir resorna längre men tätortsnära natur gynnas.

Samrådet, hur fungerade det? Kommunen följde troligen PBL. Allmänheten har rätt att lämna in skriftliga synpunkter, men kommunen har ingen skyldighet att ta hänsyn till dessa åsikter, endast att ”ta dem i beaktande”.

#### **Fall 14: Vem har rätt till marken?**

*Vad handlade konflikten om?*

Konflikten handlar om markanvändning och nyttjanderätt och uppstod mellan migrerande boskapsskötare och bofasta jordbrukare.

*Vilka var aktörerna?*

Bofasta jordbrukare, migrerande boskapsskötare, staten (skogsvårdsmyndigheten centralt och lokalt), samt utländska och lokala experter.

*Konfliktens förlopp*

Fallet handlar om ett markprojekt i Västafrika. Syftet med projektet var att återbeskoga ett område i syfte att öka/bibehålla jordbruksproduktion av avsalugrödor framförallt jordnötter. Att plantera träd som lä-skydd runt åkrar och som kvävefixerare på åkermark skulle bidra till minskad erosion och ökad eller bibehållen jordbruksproduktion. På grund av minskad markbördighet och ökande befolkning hade den jordbrukande befolkningen expanderat sin markanvändning till randområden som tidigare utnyttjats säsongsvis av migrerande boskapsskötare. Den konflikt som fanns latent förstärktes när man började plantera unga plantor på åkermark och runt åkrarna. Trädplantorna åts upp av boskap och jordbruksplantor trampades ner. Staket sattes upp men bröts ner.

En kampanj drevs för att engagera lokalbefolkningen i närmiljön, bland annat med hjälp av utländska experter. Projektet genomfördes via den lokala skogsvårdsmyndigheten där jäg- och skogsmästare var satta att integrera befolkningen i projektet. Jäg- och skogsmästarna kom att få en dubbel roll som var svår att hantera och svår för lokalbefolkningen att förstå. Formellt bar de vapen och hade en paramilitärisk funktion. De hade rätt att bötfälla individer som högg ner träd utan tillstånd (för till exempel brännved) liksom boskapsskötare som ertappades med boskap som betade lövsly och buskar och trädplantor i jordbruksområden. Parallellt med denna funktion skulle de i sin nya roll som pedagoger och miljövårdare övertala befolkningen att plantera träd. Lokalbefolkningens förtroende för jäg- och skogsmästarna i deras nya roll var lågt.

De utländska experterna och skogsvårdsmyndigheten som initierat trädplanteringsprojektet förstod initialt inte denna problematik. Ett annat problem bottnade i okunskaper om de lokala byledarnas och de religiösa ledarnas roll och deras potential att stävja de uppkomna konflikterna mellan olika markanvändare.

Under loppet av 15-20 år har man i omgångar knutit inhemska och utländska experter (antropologer med flera) till programmet för att verka för en dialog i sakfrågor med lokalbefolkningen. Jäg- och skogsmästarna har

tonat ner sin militära/polisiära roll och klär sig till exempel mer civilt när de är ute i byarna för att propagera för ett hållbart markutnyttjande. Den skogliga utbildningen har också förändrats och inkluderar nu kunskap om lokalbefolkningens brukarsystem och sociala system. Utbildningen innefattar även kommunikation och konsultationsprocesser. Inom ramen för projektet utvecklades även lokala skötselplaner i dialog med byledare, religiösa ledare och skogsvårdsmyndigheten. Dessa fick emellertid inte riktigt gehör längre upp i beslutande organ. I Västafrika har man dock under de senaste åren genomfört decentraliseringsprocesser med mer beslutanderätt för kommuner och byar, vilket ökar möjligheten att ta beslut om lokala markanvändnings- och markskötselplaner närmare den befolkning som berörs.

*Vad blev utfallet?*

Än i dag har de inte kommit till rätta med konflikten mellan bofasta jordbrukare och migrerande boskapsskötare.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Det gäller att ha förståelse för och kunskap om lokala och centrala maktstrukturer samt olika aktörers roller och potential. Dialog är ett viktigt instrument liksom tid.

**Fall 15: Har vi en fri forskning?**

*Vad handlade konflikten om?*

Konflikten handlade om graden av styrning av forskningsfinansiering.

*Vilka var aktörerna?*

Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, forskningsfinansiärer och forskare.

*Konfliktens förlopp*

Riksdagen tog år 2001 beslut om att satsa medel på forskning kring biologisk mångfald. Öronmärkta anslag gavs för en ekologiskt hållbar utveckling och forskningsfinansiärerna förväntades stödja forskning med bra anknytning till Konventionen för biologisk mångfald, däribland taxonomisk forskning och tvärvetenskap. Vetenskapliga rådet fick i uppdrag att begära in information från forskningsfinansiärerna om hur de såg på samarbetet, och vad de använde pengarna till. Informationen lämnades till regeringen.

*Vad blev utfallet?*

Styrningen av forskningsmedel ökar och blir tydligare, något som Vetenskapliga rådet välkomnar. Vidare etablerades en kontakt med forskningsfinansiärerna som ledde till planering av en konferens om hur resurserna ska användas i framtiden.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Varför uppstår konflikt i detta fall? Forskarna har olika förväntningar och syn

på hur forskningsmedel ska användas. Medel delas antingen ut av representanter för forskarna själva eller av en myndighet som bestämmer att forskningen ska ha ett samhällssyfte. De aktuella medlen uppfattades ligga lite i en gråzon däremellan. Otydligt vad pengarna skulle användas till, svag styrning. Att enbart kommunicera skriftligt i sådana här fall är inte så lyckat. Muntlig kontakt!

### **Fall 16: Byggplaner i förorenat hamnområde**

*Vad handlade konflikten om?*

En konflikt uppstod mellan exploateringsintressen, befintlig aktivitet samt någon form av naturbevarande.

Konflikten är ganska komplex och involverar många aktörer med olika utgångspunkter. Området är värdefullt både ur ett ekologiskt avseende men även för möjligheten att exploatera för att bygga bostäder. Konflikten berörde således värdet av ett stadsnära oexploaterat skogsområde i relation till ett ökat exploateringsstryck. Samtidigt är området starkt förorenat av tidigare och delvis pågående aktiviteter. Exploateringsplanerna ställs också mot den verksamhet som fortfarande pågår i området.

*Vilka var aktörerna?*

Markägare, kommunen, ekologer, lokalbefolkning, exploatörer med flera.

*Konfliktens förlopp*

Via artiklar i lokaltidningar försöker de olika aktörerna skapa intresse för projektet.

*Vad blev utfallet?*

Pågående konflikt.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Det finns goda möjligheter att behålla det ekologiska värdet och samtidigt exploatera, eftersom skogen kan få stå kvar. Det kan dock skapa ett större tryck på skogen om området exploateras. Alla har intresse av att det händer någonting i området, men man är inte överens avseende vad som skall hända.

Området är ganska otillgängligt. Det finns, förutom motorvägen, en annan väg som leder till det smutsiga hamnområdet. De har börjat ta bort en del båtar, men fortfarande finns mycket aktivitet kvar.

### **Fall 17: Skogsskydd hot mot lönsamt lantbruk**

*Vad handlade konflikten om?*

Konflikten handlar om två saker, dels ekonomi och inkomst hos lantbrukare i mellanbygd, dels skydd och skötsel av skogsområden med höga naturvärden.

*Vilka var aktörerna?*

Markägare, naturvårdsmyndighet, skogsvårdsorganisationer och frivilligorganisationer.

### *Konfliktens förlopp*

Jordbruket i det aktuella området, liksom i Sverige i stort, är inte särskilt lönsamt. Om man valt att stanna kvar som lantbrukare så var inställningen att det framförallt är skogen som ska ge inkomst. På kommunal och regional nivå har inget annat beslut tagits som gör lantbruket mer av en affärsidé i detta område. Som om man sa "det finns mycket skog, ni kan få era inkomster, det är ingen fara".

Konflikten uppstod när lantbrukare och markägare planerade för att rationalisera skogsbruket, ta ut mer skog för att öka inkomsterna eftersom jordbruksverksamheten inte var lönsam. Naturvårdssidan sa stopp – här finns viktiga naturvärden! Det leder till en intressekonflikt och i flera fall en låsning. Lantbrukarna kände sig ekonomiskt stressade eftersom skogsinkomsterna är mycket betydelsefulla för dem.

Markägaremöten anordnades. Utgångspunkten var att informera om bildandet av naturreservat, men utan att i detalj gå in på hur det skulle gå till. Detta ledde till irritation bland markägarna. Andra möten hölls, med experter som gav tips om vilka hänsyn som kunde tas, och det blev mer av en dialog. Myndigheterna hade också individuella möten med markägarna.

### *Vad blev utfallet?*

Ett naturreservat har nyligen inrättats. Vissa fastigheter är inköpta av staten, andra fastigheter ägs av markägarna som då erhåller intrångsersättning. En annan lösning har varit markbyte som innebar att staten köpte in mark av kyrkans och bytte denna med markägare som kompensationsmark. Det finns också en skötselplan för området. Skötselplanen har varit svår att fastställa eftersom det inte framgår hur markägarna ska sköta skogen för att det ska vara bra ur naturvårdssynpunkt.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Skogsskötsel med stor anpassning till naturvärdena kan försvåra för markägarna att få inkomster. Kvaliteten i kommunikationen av var naturvärden finns och vilka hänsyn som måste tas varierar mycket och behöver förbättras så att planeringen av skogsbruket blir bättre och markägarnas medvetenhet om naturvärden ökar både i verksamhetsplanerandet och i skogsbruksåtgärderna. Spänningar och irritation kan uppstå när det finns behov och planer på skogsavverkning som är svårt att kombinera med långtgående skydd.

Konflikten kännetecknades av en dålig process, särskilt i början då informationen brast. Strategin rörande spridning av informationen var ogenomtänkt. Man brast i att skapa delaktighet med markägarna. Det var också dåligt att markägarna inte fick information fortlöpande, utan erhöll uppfattningen att det löser sig utan att åtgärder vidtas.

Det hade varit värdefullt om myndigheten från början informerat markägarna och varandra om vilka värden som fanns där ute, vilka hänsyn som kunde behöva tas. Efter genomförd värdering bör man från myndighetens sida på ett tidigt stadium samråda med markägaren kring graden av nyttjande av skogen. Om nyttjandet blir hårt och det därigenom blir svårt att ta naturhänsyn kan alternativa lösningar, till exempel reservatsbildning eller



intrångsersättning, bli aktuella i syfte att skydda de höga naturvärdena. Skogsbruket kan genom naturvårdsanpassade skötselåtgärder spela en viktig roll i arbetet med att öka naturvärdena i skogen, det är inte alltid motsättningar däremellan.

Det är viktigt att skapa delaktighet hos markägarna! Nyckelord: Information, dialog och diskussion

### **Fall 18: Fri utveckling eller restaurering i naturreservat?**

*Vad handlade konflikten om?*

Konflikten gällde skötsel av ett nybildat naturvårdsområde (senare ombildat till naturreservat) med avseende på vilken grad av traditionell hävd som skulle införas och hur området skulle nyttjas.

*Vilka var aktörerna?*

Universitetsenhet, SNF-medlemmar, Hembygdsförening, boende, forskare, Länsstyrelsen, kommunen, markägare.

*Konfliktens förlopp*

Initiativ till bildande av naturvårdsområdet tas av kommunen. Skötselplan upprättas. Syftet med skötselplanen var att återskapa ett traditionellt kulturlandskap så som det såg ut innan betet upphörde och hagen växte igen. Att återinföra bete sågs dock som en omöjlighet eftersom området användes flitigt för rekreation och hundar var frekventa i området. Därför föreslogs att slätter skulle införas. Andra intressen såsom barnfamiljer och forskare förespråkade att vegetationen skulle få vara tätare med mer träd, en lämpligare miljö för barn och insekter. En tredje part ansåg att naturen bäst skötte sig själv. Beslut om reservatsbildning tas.

*Vad blev utfallet?*

Konflikten skulle kunna betraktas som löst då en skötselplan med inriktning mot slätter har antagits. Men ingen har ännu verkställt skötselplanen, då ingen egentligen vågar följa de fastlagda riktlinjerna.

Det har bildats en referensgrupp för reservatet. Försiktig avverkning av uppkomna träd görs nu genom kommunens försorg. Bete med häst har börjat diskuteras (inget är klart ännu).

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Konflikten uppstod eftersom det råder brist på samsyn. Det är en vanlig motsättning mellan lokalbefolkningen som bara ser det lilla området, medan myndigheter ofta ser det i ett regionalt eller till och med nationellt perspektiv. Det finns också ett problem med att definiera vad som är traditionellt – vad ska man återskapa?

Kommunen och Länsstyrelsen borde ha inlett en bättre dialog med markägare och lokalbefolkning. Man måste ta hänsyn till sociala värden. Vi måste tillåta lång genomförandetid med långsiktiga mål.



### Fall 19: Utökad betesdrift motverkar igenväxning men hotar fjärilar

#### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikten uppstod då en vidtagen naturvårdsåtgärd, betesdrift i syfte att motverka igenväxning, ledde till att ett annat naturvårdsproblem uppstod.



Foto: Urban Emanuelsson

#### *Vilka var aktörerna?*

Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen, turismintressen, natur- och kulturvård i allmänhet.

#### *Konfliktens förlopp*

Det aktuella området är klassat som Natura 2000-område, är av riksintresse för kulturmiljövården samt är ett fornvårdsobjekt med höga anspråk på skötsel och tillgänglighet. Området ska skötas så att det är estetiskt sett ur kulturmiljösynpunkt och som besöksmiljö, men utgångspunkt i ett fungerande odlingslandskap som sköts med slätter.

Ett förslag lades av Länsstyrelsen om att utöka och förändra markvården i form av betesdrift för att motverka inväxning genom för mycket gräs och sly i området. Kunskapen om att den utökade betesdriften skulle hota fjärilsbestånden i området var inte känd för alla inblandade, däribland Länsstyrelsen. Det var först när media uppmärksammade detta som berörda personer i beslutsprocessen också nåddes av informationen. Kunskapen om effekterna av den förändrade markvården var särskilt kritisk när det gällde tidpunkten då betesdrift skulle släppas på.

#### *Vad blev utfallet?*

Kunskapen togs tillvara och kommer förhoppningsvis resultera i att styrd betesdrift införs, så att ett traditionellt skött landskap erhöles i kombination med att fjärilarna kunde fortleva.

#### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Information måste göras tillgänglig för så många som möjligt – se till att den är gemensam!

### Fall 20: Kulturhistoria eller naturvård i ekplantering med riksintressen

#### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikten handlade om att antingen skapa evighetsekar, genom att gynna ett fåtal stora ekar genom röjning, eller bevara ekplanteringen karaktär av plantage genom kulturhistorisk skötsel. Evighetsekarna är viktiga för naturvården i ett landskap där stora ekar varit vanliga. Ekplantaget bedöms av kulturmiljövården som den enskilt viktigaste skogshistoriska platsen i landet.

#### *Vilka var aktörerna?*

Skogssällskapet, Länsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Naturvårdsverket samt Statens Fastighetsverk (SFV).

### *Konfliktens förlopp*

Konflikten har inte blivit tydlig då aktörerna inte vidtagit några åtgärder.

### *Vad blev utfallet?*

Konflikten är ännu inte löst.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Olika organisationer inblandade som inte kan kommunicera med varandra. Den som har mycket makt att besluta, gör det. Policy, kunskap samt en beslutande makt stod gentemot makt och pengar.

### *Vilka förändringar krävs?*

- Långsiktighet – dessa organisationer kommer stöta på varandra igen, man vinner på att kompromissa. Respekt och tillit till varandra. Förankring, förhandling och konflikthantering!
- Man måste vara tydlig med makten, erkänn den för andra intressenter, använd makten med ödmjukhet
- Behövs det alltid mer kunskap? Man måste också agera! Vetskap/kunskap ska vara läsbar för alla avnämare! Det behöver inte alltid tas fram ny kunskap.
- Det innebär makt att definiera värde och problem. Därför måste värde av området som ska förändras och problem med skötseln diskuteras tillsammans.

## **Fall 21: Restaurering av parker och hagar – till nackdel för vitryggig hackspett**

### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikt mellan kulturmiljövärden, naturvärden och produktionsvärden. SNF ville bevara successionsfasen igenväxningsmiljö i området i syfte att bevara den vitryggiga hackspetten, ett syfte som Länsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelsen stöttade. Markägarna vill röja och öka produktionen av skog. Natur-

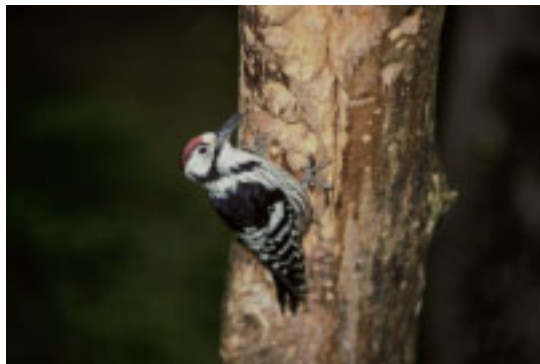


Foto: Torbjörn Ebenhard

vårdsverket ville bevara arten men prioriterade inte successionsfasen igenväxningsmiljöer i naturreservatsarbetet. Samtidigt fanns det kulturmiljövärden (gammal hagmark och park) som bäst gynnas av röjning.

### *Vilka var aktörerna?*

Svenska naturskyddsföreningen (SNF), Länsstyrelsen, Skogsvårdsstyrelsen, markägare och Naturvårdsverket.

### *Konfliktens förlopp*

Pågående konflikt.

#### *Vad blev utfallet?*

Den vitryggiga hackspetten har försvunnit från området på grund av slumpfaktorer. Skogen har fortsatt att förtätas och växa igen (till nackdel för kulturmiljövärdena).

#### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Ska man bevara eller sköta? Hotade arter eller kulturmiljövärde? Lövskog eller park/hagmark? Det här fallet handlade om vitryggig hackspett, som är en hotad art och behöver död ved. Igenväxande parker är en utmärkt biotop för vitryggig hackspett eftersom där finns mycket död ved.

Det handlade om en symbolart. Ett annat problem var bristen på styrmedel. Vi pratar mycket om ängsmarker och hagmarker men vissa arter är beroende av andra successionsfaser. Hur bibehåller man till exempel en igenväxningsfas? Är det successionsstadiet som behövs för hackspetten eller är det att den föredrar den framför betesmark? Konflikten uppstår på grund av att vi har det landskap och den landskapsskötsel vi har idag. Vitryggig hackspett har tidigare huvudsakligen hittat lämpliga miljöer i skogen, istället för i hagmark. Brist på resurser ett annat problem.

Det behövs mer kunskaper (ökad förståelse) och bättre styrmedel för att klara av vissa successionsfaser som har stort naturvårdsvärde. Hur ska avvägningen mellan naturvärden och kulturmiljövärden se ut?

### **Fall 22: Hur ska miljömålen tolkas?**

#### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikten rör hur delmål 1 under miljökvalitetsmålet Levande skogar ska tolkas

#### *Vilka var aktörerna?*

Miljödepartementet, Kulturdepartementet, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och Riksdagen.

### *Konfliktens förlopp*

Miljömål 1 är att Sverige ska ha Levande skogar. Delmål 1 inom Miljömål 1 är Skydd av skog med höga naturvärden. Även kulturmiljövärden, friluftsvärden och sociala värden ska vägas in. Ett problem är dock att miljömålen kan tolkas olika av olika instanser.

Naturvårdsverkets tolkning av delmålet är att 0.9 miljoner hektar först ska fyllas med biologiskt skyddsvärd skog, innan de andra intressena tillgodoses. Skyddsbehovet av skog med höga naturvärden (med hög biologisk mångfald) är 2-3 miljoner hektar idag. Det betyder därmed att hela kvoten (0.9 miljoner hektar) snabbt fylls av skog med höga naturvärden och de andra intressena får inget utrymme. Kulturmiljövårdens och Riksantikvarieämbetets tolkning är istället att de 0.9 miljoner hektar skog ska fyllas med skog som inkluderar alla tre värdena.

*Vad blev utfallet?*

Konflikten är ännu ej löst.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Strukturella problem? Otydligt formulerade mål i riksdagen, blir ännu otydligare i regeringen.

I regeringens propositioner ska allt uppnås och ingenting bortprioriteras.

Endast naturvården får riktade medel för att genomföra målen.

Finns här verkligen en konflikt? Har naturvårdsverket och RAÅ verkligen olika åsikter om vilken skog som ska skyddas?

Även om de två myndigheterna har samma mål blir vägen dit en konflikt eftersom reglerna är otydliga.

### **Fall 23: Skötsel av fornlämningar i naturreservat medför konflikt mellan natur- och kulturmiljövård**

*Vad handlade konflikten om?*

Naturvårdsintressen stod i konflikt med kulturmiljövårdsintressen i samband med bildande av ett skogsreservat. Föreslagen skötsel stod emot hänsyn till fornlämningar.



Foto: Urban Emanuelsson

*Vilka var aktörerna?*

Länsstyrelsen/länsledningen, Riksantikvarieämbetet (RAÅ), markägare.

*Konfliktens förlopp*

I slutet av nittioalet tog Länsstyrelsen initiativ till att bilda skogsreservat i högre utsträckning än tidigare.

Ett förslag lades om att omvandla ett markområde som tidigare hävdats till ett skogsreservat med fri utveckling. Markområdet omfattade också många fornlämningar med höga kulturmiljövärden, bland annat en gammal järnåldersby. Plötsligt stod naturvårdsintressen mot kulturmiljövårdsintressen.

*Vad blev utfallet?*

Ett positivt resultat av den uppstådda konflikten är de förändrade rutiner som införts i arbetet vid Länsstyrelsen. Bland annat har en deltidsanställning inrättats för att arbeta med dessa frågor. Flera rutiner har införts på länsstyrelsen efter det aktuella fallet:

- Måldiskussioner har inkommerats i alla reservatsdiskussioner
- Länsstyrelsen prioriterar naturvården men ska acceptera röjning på fornlämningar.
- Naturvårdsavdelningen ska avsätta resurser till Kulturmiljövården i form av tid, resurser och rutiner.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Kulturmiljövården kom in för sent i processen – remisser kommer ofta sent, när reservaten i princip är klara. Kulturmiljövården har lite resurser och hade inte råd att avsätta en person som skulle arbeta med dessa frågor. Idag finns på berörd länsstyrelse en deltidsanställning med inriktning på dessa frågor.

Kulturmiljövården behöver komplettera sina kunskapsunderlag. Som det är nu är Kulturmiljövården sällan med i urvalsskedet. Kulturmiljövården ska vara med tidigt i processen.

### **Fall 24: Røjning av vegetation i igenväxningsmiljö**

#### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikten handlar om olika ståndpunkter avseende val av skötselmetod.

#### *Vilka var aktörerna?*

Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Länsstyrelsen, forskare och Skogsvårdsstyrelsen.

#### *Konfliktens förlopp*

Området i fråga har en av få väl kända avgränsade utmarkerna med lång hävdkontinuitet i södra Sverige. Vegetationen höll på att växa igen och intresse fanns att börja hävda området igen.

Konflikten började på grund av att ingenting hände. Det fanns inget intresse från myndigheter och administration. Under tiden försvann hävdgynnade arter och utmarkerna började växa igen. Länsstyrelsen hade inga resurser för att sätta in åtgärder. SNF fick till slut tillstånd för att genomföra huggningar med ideell arbetskraft. Något som skedde innan någon ordentlig skötselplan hade sammanställts. SNF:s röjarbete har lett till negativa reaktioner från forskare som anser att det inte utförts korrekt.

#### *Vad blev utfallet?*

Idag är fortfarande ingenting löst, ännu finns ingen skötselplan för området.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

En del av lösningen vore att myndigheterna hade mer resurser. Sverige har dock förlorat mycket skog med höga naturvärden och när resurser tillgängliggörs uppstår panik att vidta åtgärder. Det gör att prioriteringen av skötselåtgärder ibland sker genomtänkt.

Man måste skilja på om föreslagna åtgärder är reversibla eller irreversibla. En diskussion behövs om åtgärdernas art, om de är reversibla eller inte. Fri utveckling är också en åtgärd, som dock efter ett tag är irreversibel – vissa arter försvinner. Kalhuggning kan också vara irreversibel.

## **Fall 25: Hur bryter man ner det nationella miljömålet Levande skog till regionala mål?**

### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikt uppstod under arbetet med att bryta ner ett nationellt mål till ett regionalt mål utan att toppstyra, men ändå så att summan av regionerna blev rimlig.

### *Vilka var aktörerna?*

Skogsstyrelsen (SKS) och skogsvårdsstyrelserna (SVS).

### *Konfliktens förlopp*

Ett av delmålen för miljö kvalitetsmålet Levande skog innebär att mängden hård död ved ska öka med minst 40 % i hela landet till år 2010. Skogsvårdsstyrelserna fick i uppdrag att i dialog med regionala intressenter bryta ner delmålen under Levande skogar, bland annat målet för hård död ved. Vid tidpunkten för den första avstämningen visade det sig att summan av de regionala målen för hård död ved blev för låg, ca 30 % istället för som sig bör 40 %. Skogsstyrelsen tryckte på skogsvårdsstyrelserna att i sina regionala diskussioner få acceptans för högre målsättningar. Huvuddelen av den hårda döda veden bildas genom stormfällan och andra naturliga processer. Skogsstyrelsen tog även fram en enkel regionaliserad framskrivning av utvecklingen de senaste 20 åren som visade att volymen hård död ved borde öka väsentligt snabbare i södra delen av landet än i norra. Framskrivningen blev en viktig grund för de regionala diskussionerna. Flera Skogsvårdsstyrelser klarade också av att höja sina regionala mål.

### *Vad blev utfallet?*

Påtryckningarna och de regionala diskussionerna gav visst resultat och man kom därmed upp i en ökning på 36 %, vilket är något under riksmålet.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Det kan diskuteras om utfallet är bra eller inte. Skogsstyrelsen anser att det i sådana här fall, där beslut ska tas och åtgärder utföras av många små aktörer, är oerhört värdefullt med en god regional acceptans. Traditionell toppstyrning är i sådana fall inte bara ineffektiv utan ofta rent kontraproduktiv. Istället hoppas man på att det uppnådda procenttalet är politiskt acceptabelt. Troligen spelar inte en så pass liten skillnad mellan regionala och nationella mål någon större roll för möjligheten att nå det nationella målet.

## **Fall 26: Försök till naturreservatsbildning i Lappland**

### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikten handlade om olika syn på hur naturen ska nyttjas - orörd och tyst eller brukbar och farbar med skoter? Statliga bevarandointressen stod mot lokala nyttjandointressen.

*Vilka var aktörerna?*

Statlig myndighet och lokala aktörer.

*Konfliktens förlopp*

För några år sedan presenterades planer på att bilda ett naturreservat i Lappland. Den statliga myndigheten körde fast i överläggningarna med lokalbefolkningen. Man hade inte samma syn på hur man ville använda naturen.

*Vad blev utfallet?*

Inget naturreservat inrättades.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

I det här fallet kan man kanske säga att lokalbefolkningen vann, då de var emot bildandet av naturreservatet.

**Fall 27: Ska vi bevara naturvärden eller stärka det "pedagogiska landskapet"?**

*Vad handlade konflikten om?*

En konflikt uppstod mellan lokala naturvårdsintressen och intresset för att återskapa ett visst tidsskikt i landskapet. I en vidare mening berörde konflikten frågan vilken biologisk mångfald som ska bevaras och vilket landskap vi ska sträva efter.

*Vilka var aktörerna?*

Länsstyrelsen, markägare, förvaltare, Riksantikvarieämbetet (RAÄ), forskare och Naturskyddsföreningen.

*Konfliktens förlopp*

Området i fråga har status av kulturresevat och restaurering av området till ett givet tidsskikt har påbörjats i syfte att skapa ett så kallat pedagogiskt landskap. I området fanns träd som innehöll värdefulla arter, men träden hörde inte hemma i det tidsskikt som skulle återskapas och skulle därför huggas ner. Naturvårdsintressena vill bevara träden då de ansågs värdefulla för vissa insektsarter. I området fanns också fina slätterängar som man ville omvandla till en 1700-talsåker.

*Vad blev utfallet?*

Beslut kring områdets skötsel är tagna, men konflikten fortsätter.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Bevarande av en art eller naturtyp hotar en annan och kunskap ställs mot kunskap. Vem har företräde?



## Fall 28: Fördelar för lokalbefolkningen vid bildande av nationalpark

### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikten stod mellan bevarande av ett värdefullt naturområde med förändrad tillgänglighet kontra lokalbefolkningens möjlighet till fortsatt traditionellt nyttjande.

### *Vilka var aktörerna?*

Lokalbefolkningen, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen, kommunen, diverse organisationer på både regional och nationell nivå samt lokalbefolkning.

### *Konfliktens förlopp*

Under 1980-talet lade Naturvårdsverket fram en plan över de nationalparker som finns i landet samt förslag till nya nationalparker. Det aktuella området fanns då med som föreslagen ny nationalpark. Men det var först under sent 1990-tal som arbetet med att inrätta nationalparken påbörjades. När nationalparksbildningen aktualiserades handlade det alltså om ett beslut på nationell nivå som skulle förankras lokalt. Lokalbefolkningen däremot värnade om tillgängligheten och ville inte ha nationalpark. Motståndet var till en början starkt. Att nyttja det aktuella området så som man gjort under lång tid var viktigt.

Det uppstod en mycket laddad situation, där konflikten bestod i att den traditionella tillgängligheten hotades. Processen utmärktes av många möten, diskussioner och ett antal polisanmälan mot enskild person. Man fick backa och börja om, byta arbetssätt och strategi. Fler aktörer blev involverade utöver naturvården.

### *Vad blev utfallet?*

Nationalparken är idag inrättad.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Man bytte arbetssätt och strategi, vilket blev lyckat. Nationalparken bildades. Enstaka enklaver för bland annat fjällskogsbruk inuti parken omfattas inte av reservatsföreskrifterna. Naturvårdsverket uppnådde alltså sitt mål och lärde sig nya erfarenheter. Exemplet visar också att initiativ kan få en lokal förankring trots att de kommer uppifrån.

Därmed blev nationalparken inte bara en belastning utan även en nytta, bland annat för turistverksamheten. Man ”vände på pilen” så att initiativet även kom underifrån. Det hela blev så småningom en positiv erfarenhet där man så småningom nådde stor lokal förankring. Det kändes också bra för lokalbefolkningen att upptäcka att andra än de själva uppskattade platsen.

## Fall 29: Bottniabanans dragning över Umeälvens delta

### *Vad handlade konflikten om?*

Konflikten uppstod i samband med en planerad exploatering för dragning av

järnväg genom ett Natura 2000-område.

Vilka var aktörerna?

Fritidsboende, ornitologer, Banverket, Länsstyrelsen, kommunen, EU.

Konfliktens förlopp

I processen finns en miljökonsekvensbeskrivning, Natura 2000-klassning, Ramsar, överklagande till de instanser som finns ända upp till regeringen och EU.

*Vad blev utfallet?*

Konflikten är ännu inte löst. Det kommer att bli en järnvägsdragning, men var och när återstår att se. Nu ligger beslutet på EU-nivå.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Sommarstugeägarna gick på tidigt stadium ihop med ornitologerna, om än av olika skäl. Den djupare konflikten är kanske att man har ett område som är klassat som mycket skyddsvärt. Ett exploateringsprojekt dök upp och plötsligt är inte skyddsklassningen värd så mycket. Lokala ornitologer har som aktörer varit oerhört duktiga och framgångsrika i den här konflikten. De har samlat mycket faktaunderlag, gjort långtgående inventeringar och uppföljningar av t.ex. häckningsframgång och visat på hur viktigt det här området är. De har agerat med de metoder som finns och överklagat till alla instanser.

Processen har förts framåt hela tiden och på så vis har det inte varit en destruktiv konflikt, även om det förstås är destruktivt ur ett ekonomiskt perspektiv (åtminstone för Banverket). Det tar lång tid, men man använder alla de medel som finns för att lösa konflikten.

Kanske är det ett misslyckande att det inte har gått att avgöra konflikten inom landet. Å andra sidan har man följt regelboken hela vägen och därmed drivit processen så långt det går. Banverket har också kommit med stora löften om återställning eller kompensationsåtgärder som t.ex. anläggning av alternativa marker.

### **Fall 30: Hur ska miljö kvalitetsmålet "God bebyggd miljö" tolkas i ett regionalt perspektiv?**

*Vad handlade konflikten om?*

Vid Länsstyrelsen uppstod en konflikt avseende tolkningen av miljö kvalitetsmålet En god bebyggd miljö.

*Vilka var aktörerna?*

Länsstyrelsen, lokala intressen, naturvårdare och näringslivet.

*Konfliktens förlopp*

Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö är ett komplext miljömål med tydliga ekonomiska perspektiv. Tjänstemannen som fick huvudansvaret för att tolka målet var mycket inriktad på planering och bebyggelse. Naturvårdarna blev

då oroliga för att strandskyddet skulle urholkas och att stränderna skulle bli bebyggda. Näringslivet å andra sidan ville ha möjlighet att bebygga stränder för att kunna främja kommunens utveckling.

*Vad blev utfallet?*

Arbete avstannade. Målet lyftes ur hela miljömålsstrukturen. Konflikten var för stor och involverade alltför många aktörer med olika åsikter. Projektledare ersattes.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Fortfarande har dock inte mycket hänt. Man står på varsin sida och förstår inte varandras språk.

Är det kanske en vanlig lösning på problem att inte lösa dem?

### **Fall 31: Omdiskuterad vägdragning i storstadsområde**

*Vad handlade konflikten om?*

Ett bostadsområde i västra Sverige är utsatt för genomfartstrafik. Gatorna är inte anpassade för större trafikmängder då de är smala och ofta branta. Detta medför trafikproblem i form av olyckor, buller, luftföroreningar och låg framkomlighet. Kommunen kom fram till att problemen endast kunde lösas genom att bygga en ny väg som klarar den stora trafikmängden. Vägbyggandet kom dock i konflikt med andra intressen. Den nya vägen planerades att byggas genom ett område som är värdefullt ur natur- och rekreationssynpunkt.

*Vilka var aktörerna?*

På ena sidan om konflikten finns boende i det bostadsområde som idag är utsatt för genomfartstrafik. På den andra sidan om konflikten finns Naturskyddsföreningen och invånare som värnar om de möjligheter till rekreation som området erbjuder.

*Konfliktens förlopp*

Kommunen planerade en ny vägdragning som skulle avlasta trafiken genom ett bostadsområde. Den nya vägsträckningen planerades gå genom ett värdefullt natur- och friluftsområde. Konflikten har varit mycket långdragen och förts genom debatter och diskussioner.

Kommunen beslutade att genomföra en folkomröstning, vilken resulterade i att befolkningen röstade nej till den tänkta vägsträckningen.

*Vad blev utfallet?*

Politikerna valde att följa utslaget i folkomröstningen och därmed byggdes ingen ny väg.

*Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Lugnet lägrar sig, det har blivit en stor acceptans för beslutet och många känner delaktighet då beslutet var demokratiskt förankrat. Ett exempel som belyser vikten av en demokratisk process.

## Fall 32: Restaurering av Hornborgasjön

### *Vad handlade konflikten om?*

På 1980-talet uppstod en konflikt kring hur mycket vattennivån skulle höjas för att få en väl fungerande fågelsjö. Målet var detsamma, men åsikterna om hur mycket nivån skulle höjas gick isär. Det rådde också oenighet om huruvida man skulle bygga vallar eller ha flacka stränder med successionsvegetation.



Foto: Urban Emanuelsson

### *Vilka var aktörerna?*

Forskare, ideella eldsjälarna, kommunen, Länsstyrelsen och Naturvårdsverket.

### *Konfliktens förlopp*

En mycket långdragen konflikt som har förts på flera plan. Diskussioner mellan olika aktörer och informationsspridning har varit två metoder som använts. Debatt har förts i media med uppbackning av kända personer. I slutändan blev det arenabytte till ett tekniskt plan som handlade om vilken lösning som var tekniskt möjlig att genomföra. Många forskare har varit inblandade, men olika forskare har haft olika åsikter, vilket skapat förvirring.

### *Vad blev utfallet?*

Restaureringen inleddes och blev en framgång. En anledning till att det lyckades så väl var att böndernas mark i området var mycket uppstyckad. Genom att staten köpte upp mark kunde man erbjuda bönderna sammanhållen mark som kompensation. En annan anledning till att det blev lyckat i slutändan var att processen fick ta lång tid.

Naturvårdsverket bestämde efter ett antal år att sjön skulle höjas till den lägre nivån. Det kostade mindre och Naturvårdsverket valde att följa de riktlinjer forskare som företrädde den våtmarksekologiska synen framhöll. Det fanns också en osäkerhet kring ifall vallarna skulle hålla och en oro för att underhåll av vallarna skulle komma att bli dyrt. Markpriset sjönk och underlättade för uppköp av mark.

### *Synpunkter och värderingar från gruppdiskussionen*

Det var troligen ett bra utfall, det får vi väl se om några år. Processen var bitvis ganska tuff. Beslutet skulle säkerställa att sjön kan bibehållas utan ytterligare åtgärder.

Exemplet belyser också en annan tankvärd erfarenhet: Forskare är ofta överens i stort, men kan vara oeniga i detalj. Om detta får för stora proportioner skickar det fel signaler till allmänheten. Allmänheten tyckte att "hur ska vi veta när inte ens forskarna är överens"? Information, kommunikation och tid är mycket viktigt.

## Konflikter och konflikthantering inom naturvården

I det tidigare avsnittet har vi redogjort för de fall som deltagarna i avnämarmkonferensen berättade om och diskuterade i mindre grupper. Vid konferensen följdes smågruppsdiskussionerna av en diskussion i storgrupp, där konflikter och förutsättningarna för konflikthantering inom naturvården diskuterades i generella termer. I detta avsnitt redogör vi för de synpunkter som framkom i storgruppsdiskussionen. I diskussionen framkom flera förslag till förändringar och förbättringar av naturvårdsarbetet. I diskussionen framkom också en del teorier och föreställningar som konferensens deltagare har om konflikter och konflikthantering. De föreställningar som finns om konflikter kan rymma både konflikternas orsaker och deras lösningar. Emellertid är den bild som tecknas en ögonblicksbild och är inte nödvändigtvis representativ för hela naturvårdsystemet.

Redovisningen av de synpunkter som framkom i storgruppsdiskussionen vid avnämarmkonferensen är redigerade av rapportförfattarna, men avser att spegla innehållet i diskussionen så långt möjligt. Rapportförfattarna bör inte hållas ansvariga för de synsätt som framförs. Diskussionen i storgrupp utgick ifrån följande rubriker:

- 1) Vad är gemensamt för de belysta konflikterna?  
Finns övergripande systemfel?
- 2) Hur kan man undvika att konflikter uppstår?  
Finns det allmängiltiga lösningar?
- 3) Vilken ny kunskap finns det behov av?

### **Gemensamma nämnare och övergripande systemfel**

Bland de fallstudier som presenterades identifierade gruppdeltagarna en rad gemensamma nämnare i de olika konflikterna:

- Någon part negligeras och är ej delaktig i processen.
- Kunskap/oförståelse för den andra aktören och misstroende mellan parter.
- Oklar motpart.
- Avsaknad av samverkansformer.
- Ansvarsfördelningen är otydlig.
- Staten bestämmer, men länsstyrelsen och kommunen ska genomföra besluten. Ofta är dialogen dem emellan otillräcklig.
- Det saknas ett kommunikationsled mellan naturvård och brukare, men även inom naturvården (olika naturvårdsmål) och mellan praktisk naturvård och forskning.
- Akademiker och skogs- eller jordbrukare talar olika språk.
- Man talar *till* varandra istället för *med* varandra utan att mötas i en förtroendefull dialog.

- Avstånd från konflikten är ett problem – centrala beslut bör om möjligt flyttas till lokal nivå (ju längre avstånd, desto lättare är det att negligera en konflikt).
- Direktiv uppifrån orsakar automatiskt skepticism och leder till konflikter.

Konferensdeltagarna var överens om att *kommunikation* är ett nyckelord när det gäller konflikter. De exempel på konflikter som gavs under konferensen visar att konflikter till stor del handlar om skillnader i kultur och tradition, men också på mer strukturella problem och att naturvårdskonflikter förekommer på och mellan alla nivåer i samhället. Det handlar om kommunikation mellan forskare och myndigheter, mellan myndigheter och lokalbefolkning men även mellan olika myndigheter/instanser. Det är uppenbart att det saknas ett led mellan de akademiker som arbetar med naturvårdsstrategier och mer teoretisk kunskap, och de markägare och praktiker som förväntas genomföra arbetet ute i landskapet. Det tycks finnas ett ömsesidigt misstroende mellan stad och land, högutbildad och lågutbildad samt teoretiker och praktiker.

Kommunikation saknas inte nödvändigtvis, men den ansågs ofta brista i olika avseenden. Uppfattningen var att kommunikationen också försvårades av att aktörerna ”talar olika språk”. Ett exempel är naturvetare och samhällsvetare för vilka språket ibland sätter upp barriärer för ett effektivt samarbete. Bättre kommunikation behövs också mellan stat och kommun, mellan myndigheter och lokalbefolkning, mellan olika myndigheter, samt mellan olika avdelningar inom samma myndighet (till exempel naturvård/kulturvård). Det är viktigt att föra en dialog kring området som konflikten rör, för i dialogen finns lösningen. En bra och tydlig kommunikation ansågs minska risken för missförstånd och missuppfattningar. En annan typ av kommunikationsproblem är att forskare och myndighetspersoner ofta bara arbetar med ett avgränsat problem, medan markägaren måste hantera en större helhet.

En annan punkt som ofta dök upp i diskussionerna var *delaktighet* och *lokal förankring*, vilket knyter an till problematiken kring kommunikation ovan. Det är ofta svårt att få igenom direktiv uppifrån och ned, utan att skapa en lokal förankring. Därmed inte sagt att besluten måste komma underifrån. Det finns också risker med decentralisering. Kommunerna har självbestämmanderätt, men är sårbara i sin ekonomi. Det finns även en risk för att jävsituationer uppstår lokalt. En fråga som ställdes rörde om det är möjligt att man utifrån ett lokalt perspektiv kan bedöma vad som är skyddsvärt, eller om det behövs en nationell överblick. Lösningar behövs helt enkelt på alla nivåer. En lösning som fungerar bra på central nivå fungerar kanske inte lika bra på lokal nivå, samtidigt som en lösning på lokal nivå inte med säkerhet omfattar ett bredare nationellt perspektiv.

Andra orsaker till konflikter som framfördes var brist på *tid* och *resurser*. Staten och centrala myndigheter ger direktiv, men delar inte ut extra resurser för genomförandet. Ett exempel är att kommunerna har fått ett ökat ansvar för naturvårdsarbetet, men inte mer resurser för att genomföra det utökade ansvaret. Åtskilliga gånger poängterades under diskussionen att tidsaspekten

är mycket viktig, och en orsak till konflikt är ofta missbedömningar av tiden eller tidsoptimism när det gäller genomförandet av åtgärder eller beslut. Lokala förankringsprocesser kräver tid, och ärenden som ska handläggas snabbt ges inte tid att förankras. Stress medför ofta irritation och missuppfattningar, vilket innebär att konflikter lätt uppstår. Bra kommunikation, delaktighet och lokal förankring tar tid. Staten ansågs ha bristfällig uppfattning om hur mycket tid som behövs för förhandlingar.

Konflikter handlar dock inte bara om dålig kommunikation. Olika människor har *olika intressen* och drivs endera av egenintresse eller av ideella intressen. Människor vill olika saker och gynnas/missgynnas på olika sätt av de mål som sätts upp. När aktörer som drivs av olika intressen möts kan det leda till att konflikter uppstår; man skulle kunna säga att vissa konflikter är omöjliga att undvika.

Bland konferensdeltagarna ansågs att det fanns konflikter som främst handlar om *personkemi*. Olika aktörer tilldelar andra aktörer vissa etiketter, de tål inte varandra och konflikten kommer snabbt att handla om helt andra faktorer än själva sakfrågan.

### **Förhindra och hantera konflikter**

Utifrån diskussionerna och konfliktexemplen formulerade deltagarna förslag på hur man kan förebygga konflikter eller underlätta konfliktlösning. Några förslag från konferensen var:

- Utveckla metoder för förankring av naturvårdsarbetet hos lokalbefolkningen.
- Tidig kommunikation och delaktighet hos alla berörda parter.
- Bättre kommunikation mellan nationell och lokal nivå, mellan forskare, myndigheter och andra aktörer.
- Förbättra samrådsprocessen och mötesmetodiken. Olika underlag fordras för olika sammanhang.
- Bra kunskapsunderlag hos alla aktörer och kännedom om varandras planer.
- Tillgängliggöra kunskap och att delge den andra parten den egna kunskapen.
- Fler och bättre mekanismer för samverkan behövs.
- Ett forum för att föra diskussioner behövs.
- Vi måste hitta, definiera och samordna arbetet med naturvård, kulturmiljövärd, friluftsliv och turism.
- Samarbete mellan natur- och kulturmiljövärdare när det gäller inventeringar på föreslagna skyddsområden genom att man inventerar både natur- och kulturvärden parallellt.
- Mer samverkan på alla nivåer behövs, särskilt på verks- och departementsnivå. För detta krävs en högre politisk medvetenhet.
- Regeringen bör lägga ut handläggningen av resurser på flera verk så att de tvingas samarbeta. Som exempel gavs arbetet med ängsbetesmarker som lades ut på Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.



Det är oundvikligt att konflikter uppstår. Men när de gör det kan det vara bra att ägna en del tid åt *konfliktanalys* och försöka identifiera vad konflikten egentligen består av. Handlar det om bristande kommunikation, brist på resurser, eller någon typ av låsning mellan diskussionsparterna? Det saknas också ofta *uppföljning* av bra kvalitet. Konfliktanalys kan vara ett verktyg för att öka toleransen och förståelsen samt minska oro och misstro. Att ägna tid åt konfliktanalys och uppföljning kan således vara effektiva åtgärder på sikt.

Eftersom bristande kommunikation sågs som ett av problemen handlade en stor del av förslagen om olika sätt att uppnå en *förbättrad kommunikation*. En förutsättning för bra kommunikation ansågs vara respekt och förståelse för varandras ställningstagande och erkännande och uppmuntran av bra insatser som görs av olika aktörer. Ett exempel som fördes fram var det naturvårdsarbete som görs av markägare på den areal som inte har avsatts för naturvård. Det behövs en mekanism som erkänner goda naturvårdsinsatser även utanför den traditionella naturvården. Ökad förståelse för motpartens situation kan man få genom ett ökat samarbete och därmed krävs också bra mötesplatser och former för dialog samt att det är viktigt att klara ut vem som ansvarar för vad. En lösning på kommunikationsproblemen ansågs också vara mer tid och resurser. Det tar tid att bygga upp ett förtroende och att förstå agerandet hos olika parter.

Bland konferensdeltagarna fanns en föreställning om att det existerar *olösliga konflikter*, och man efterlyste metoder för att hantera sådana. En del av dessa konflikter ansågs uppstå på grund av att olika aktörer har skilda mål. Det kan röra sig om konflikter där mål är omöjliga att jämka samman. I andra fall kan det handla om att det saknas möjligheter att fullt ut kompensera dem som förlorar på en naturvårdsåtgärd, antingen på grund av hur resurserna fördelas, eller på grund av administrativt regelverk. Konferensdeltagarna förde bland annat fram följande synpunkter:

- Tydliga uppdrag från riksdag och regering.
- Det behövs långsiktiga mål och delmål att jobba mot.
- Mer operativa miljömål skulle göra nytta inom andra delar av samhället.
- Formulera målen så att de stämmer med alla organisationsnivåer.
- Grundläggande mål måste vara förankrade lokalt. Alltför ofta kommer direktiv uppifrån som krockar med lokala förhållanden eller önskemål.
- En större flexibilitet vad gäller alternativa åtgärder behövs. Ensidiga åtgärder skapar onödigt stela former som kanske inte passar i alla situationer. Här är innebörden av hållbart nyttjande viktigt, hur man formulerar målen samt hur uppföljning sker.

Ett sätt att arbeta med detta är att, i samarbete mellan olika intressen, utveckla de mål som finns och att försöka få ett helhetsperspektiv på hur de människor som berörs av målen påverkas. Det finns också behov av att utveckla naturvårdsredskapen för att undvika att människor drabbas negativt. I en process är det uppenbart att allas intressen inte kan tillgodoses fullt ut. Ibland är det ofrånkomligt att det uppstår vinnare och förlorare.

## Behov av kunskap

Några förslag från konferensdeltagarna på vilken typ av kunskap som behövs samt hur kunskapen skall byggas upp var:

- Inför tvärvetenskapliga moment i utbildningarna.
- Naturvårdare behöver lära sig mer om kulturvården och tvärtom.
- Kunskaperna om konfliktanalyser och redskap för konflikthantering bör förstärkas hos myndigheter, särskilt när det gäller konflikter mellan myndigheter och privatpersoner.
- En analys behövs av alla de fall som löses utan att konflikt uppstått.
- Utveckla metoder för förankring av naturvårdsarbetet hos lokalbefolkningen.
- En naturvårdsgrammatik behövs, det vill säga en lärobok i hur man samtal om naturvård.
- Skolpedagogiken och tåtortsnaturen har en viktig roll.
- Den allmänna kunskapsnivån om miljöfrågor måste lyftas upp.
- Forskning, analys och utredningsverksamhet behövs för att ta fram en policy för hur man ska hantera naturvårdsmål. Man behöver komma fram till vilken geografisk skala som är lämplig att använda. Lyckas man med detta bör man sedan också anpassa organisationsstrukturen för hur man ska hantera de här frågorna.
- Ett pilotprojekt behövs för att studera hur man i praktiken kan förena olika mål. Ett konkret exempel kan vara hur skogsreservat bör prioriteras när man väger samman naturvård, kulturmiljövård och sociala värden.
- Det finns behov av att väva samman naturvetenskaplig och samhällsvetenskaplig kunskap samt praktisk erfarenhet för att erhålla en helhet, ur vilken en bättre förståelse mellan aktörer från de olika fälten kan uppnås.

För att bättre hantera målkonflikter behövs, enligt konferensdeltagarna, mer tvärvetenskaplig kunskap, liksom bättre kunskap om konfliktförlopp och redskap för konflikthantering. De aktörer som arbetar med naturvård behöver till exempel kunskap i sociologi, pedagogik och ekonomi för att förstå hur människor resonerar och reagerar. Ofta behövs en helhetsbild av människors situation där bland annat ekonomin spelar en viktig roll. Man kan inte enbart diskutera naturvård. Istället bör man väga ihop miljön med ekonomi och sociala faktorer, och presentera en rimlig helhet. I situationer som kännetecknas av att aktörer talar olika språk eller besitter olika slags kunskap, och av att det råder osäkerhet och kanske även misstroende, ställs höga krav på kommunikationen mellan deltagande aktörer.

Diskussionsgrupperna kom också fram till att kunskap behövs på alla nivåer. Av stor betydelse är att det finns goda kunskaper om miljöfrågor och miljömål hos allmänhet och beslutsfattare och här har skolan en viktig uppgift. Man behöver också kunskap i att analysera konflikter.

## 5. Analys av fall

I detta kapitel skall vi redogöra för olika aspekter på naturvårdskonflikter som vi identifierar i de fall som redovisats i kapitel 4. De grundfrågor som vi har att förhålla oss till är:

- 1) Vad karaktäriserar motsättningar och konflikter i naturvårdshanteringen?
- 2) Vilka är förutsättningarna för en konstruktiv hantering av motsättningar och konflikter i naturvårdssystemet?

Observera att naturvårdssystemet i den följande texten används för att beteckna de organisationer och aktörer som är inblandade i och på olika sätt påverkar naturvårdsarbetets inriktning och utfall. Det inkluderar myndigheter och tjänstemän, markägare, entreprenörer, politiker, forskare och så vidare. I naturvårdssystemet ingår även aktörer som inte själva aktivt eftersträvar naturvård och aktörer som i enskilda fall motverkar naturvård. Vi inkluderar alla aktörer vars handlingar kan bidra till eller försvåra naturvårdsarbetet som delar av naturvårdssystemet.

De fall som vi redogjorde för i kapitel 4 är ursprungligen formulerade av naturvårdssystemets aktörer. De ger en indikation dels om vad som sker i naturvårdssystemet, dels vilka aspekter av vad som sker som naturvårdssystemets aktörer är uppmärksamma på. Om det i fallbeskrivningarna saknas information av ett visst slag, så kan vi alltså ta det som belägg för att naturvårdssystemets aktörer är förhållandevis uppmärksamma på den aktuella aspekten. Här får vi emellertid vara varsamma i våra tolkningar, eftersom den information som getts i fallen är beroende av aktörernas uppmärksamhet, men också av den instruktion som getts vid introduktionen till uppgiften. Det är alltså bara då instruktionen varit tydlig om vilken information som förväntas, som vi kan ta avsaknad av information som intäkt för låg uppmärksamhet hos naturvårdssystemet. Vi återkommer till denna diskussion i aktuella fall.

Fallen, så som de är beskrivna, skiljer sig åt såtillvida att i en del fall är motsättningarna artikulera av de berörda aktörerna och i en del fall är det en utanförstående betraktare som identifierar att det borde vara en motsättning. Här kan man ställa sig frågan om vilken förmåga naturvårdsorganisationerna har att tillåta, synliggöra och hantera målmotsättningar inom och mellan organisationens olika delar. Om varje oenighet betraktas som en konflikt, även då de inblandade inte ens själva har upptäckt att de är oeniga, då har systemet kanske överdriven förväntan på samsyn.

### Intressen, perspektiv och aktörsidentitet

Ett sätt att skilja naturvårdskonflikter åt är att dela in dem efter de intressen som är inblandade i konflikten. En sådan indelning utgjorde grundstrukturen vid den konferens där de redovisade fallen formulerades. Deltagarna i konfe-

rensen hade i förväg valt om de ville diskutera konflikter mellan:

- 1) Naturvård – naturvård
- 2) Naturvård – kulturvård
- 3) Naturvård – andra samhällsintressen
- 4) Nationell nivå – lokalnivå

Denna uppdelning sätter fokus på innehållet i de intressen som det fanns en motsättning mellan. I kapitel 3 skrev vi att intressekonflikters innehåll är otillräcklig information för att få kunskap om destruktivitet och konstruktivitet i en konflikt. Här ska vi ändå börja vår analys i intressekonflikternas innehåll, men vi kopplar samman de iakttagna intressena med de inblandade aktörernas handlande och deras perspektiv på problemområdet. Innan vi påbörjar vår analys ska vi redogöra för hur vi använder begreppen intresse, perspektiv och aktör samt hur de relaterar till varandra.

När någon betraktar ett fenomen, som till exempel ett naturvårdsärende, ser vederbörande alltid på fenomenet utifrån ett visst perspektiv. Vi uppmärksammar vissa aspekter av fenomenet och förbiser andra (Charon 1979). Att ha ett perspektiv på ett fenomen betyder att vi ger fenomenet en betydelse. För någon betyder till exempel åsynen av fladdermöss en ovanlig och spännande upplevelse. Någon annan är väl insatt i fladdermössens taxonomi och ser inte fladdermöss i största allmänhet, utan den specifika arten. Kunskap och perspektiv är således nära förbundna. Det finns dock en skillnad att vi kan tala om okunskap, men knappast om o-perspektiv. Även om man är okunnig om fladdermöss så har man ett perspektiv på dem, om inte annat så perspektivet att man inte förstår vad det är.

När man har ett visst intresse medför det att man ser på de fenomen som berörs av intresset med ett motsvarande perspektiv. Perspektiv och intresse är inte samma sak, men våra perspektiv påverkas av våra intressen och vad vi definierar som vårt intresse är beroende av vilket perspektiv vi har. Om jag har perspektivet att fladdermöss är hotade, kan mitt intresse komma att bli att bevara fladdermusbiotoper (det behöver ju inte vara mitt intresse, jag kan känna till att en art minskar men ändå tycka att det är acceptabelt). Tjänar jag mitt levebröd genom att guida turister på fladdermusexkursioner, och alltså har intresset att upprätthålla en god tillgång på fladdermöss i det område jag är verksam i, då ser jag på omvärldsförändringar utifrån perspektivet hur de påverkar fladdermuspopulationen (och turistentillgång, allemansrätt och en uppsjö andra faktorer). Man kan inte avgöra vad som kommer först, perspektiv eller intresse. De är sammanlänkade på ett dialektiskt (växelspelande) vis så att en aktör inte kan ha ett intresse utan att också ha ett perspektiv och inte ett perspektiv utan att ha ett intresse av något slag.

Tillsammans ger perspektiv och intresse en god bild av de aktörer som är inblandade i naturvårdssystemet. Men för att förstå förutsättningarna för konflikter behöver vi också, som konstaterades i kapitel 3, kunskap om hur dessa aktörer agerar, vilka handlingar man vidtar, vilka syften man har med dessa handlingar och vilka verktyg man använder. Tillsammans utgör dessa faktorer en beskrivning av vad vi kan kalla den organisatoriska scenen eller

de strukturella förutsättningarna för naturvården. Vi har då återkommit till den viktiga grundfrågan: Vilka är förutsättningarna för att hantera motsättningar och konflikter i naturvårdssystemet?

Den struktur för vad vi behöver veta om en konfliktsituation som framkommer påminner om en modell för att förstå mänskligt handlande, ursprungligen formulerad av sociolingvisten och litteraturkritikern Kenneth Burke (1969). Burke menar att för att göra ett uttalande om en händelseutveckling, måste man göra preciseringar om handlingarna (handling), strukturen i vilken handlingarna utfördes (scen), aktörerna som handlade (aktör), medlen som användes för att genomföra handlingarna (medel) samt intentionen (den eftersträlvade effekten; inte nödvändigtvis den uppnådda effekten) med handlingen (syfte). Burke menar att relationen mellan handling, scen, aktör, medel och syfte är dialektisk såtillvida att man för att definiera vart och ett av dem måste använda de andra. Ingen av dem kan stå för sig själv och ingen av dem är överordnad de andra. Det är en extremt antireduktionistisk och antideterministisk modell för mänskligt handlande. Med denna modell pekar vi inte ut orsaker till en händelseutveckling, utan vi preciserar de sammanhang i vilka händelseutvecklingen uppträder.

Denna modell går under namnet dramatism eller motivationsgrammatik, och har använts för att studera organisationer och social interaktion (Ljung 2001, Lindquist och Persson 1997, Asplund 1984). Hallgren (2003) använder modellen för att undersöka naturresurskonflikter. I denna rapport har vi valt att utvidga de fem begreppen genom att precisera aktör som identitet och perspektiv samt relationen mellan aspekterna aktör och syfte som intresse.

En av Burkes poänger med modellen är att rikta uppmärksamheten mot relationerna mellan begreppen Handling – Scen – Aktör – Medel – Syfte, snarare än mot aspekterna som enskildheter. Så kan vi till exempel se på relationen handling – scen, vilken uppmärksammar hur aktörernas handlande är beroende av den fysiska och sociala scen som de agerar på och samtidigt hur denna scen är beroende av och förändras genom aktörernas handlande. Ett av våra nyckelbegrepp, perspektiv, kan uttryckas som relationen mellan en aktör och en scen. Perspektiv är aktörens sätt att uppleva sin omgivning, omgivningen sedd ur aktörens synvinkel. Intresse, som också är ett av våra nyckelbegrepp är relationen mellan aktör och syfte, alltså aktörens strävanden och ambitioner.

Burkes projekt består inte i att hitta entydiga gränser mellan aspekterna, utan tvärt om att hitta förenligheter. Lärdomen av att arbeta med Burkes begrepp är inte att ett visst uttalande skall klassificeras som intresse och inte perspektiv, utan att förstå hur nära förbundna aspekterna intresse och perspektiv är.

Här skall vi nu gå igenom de intressen, perspektiv, identiteter, handlingar och medel/verktyg som vi kan identifiera i de i kapitel 4 beskrivna fallen. Så småningom kommer vi då att kunna uttala oss om naturvårdssystemet som scen och strukturell förutsättning för att hantera och förebygga motsättningar och konflikter. I många fall är uppgifterna så knapphändiga att vi inte alls har kunnat identifiera aspekterna. Vi vet inte vilka perspektiv, intressen och identiteter som figurerat och vi vet inte hur man har handlat. Det är ofta svårt

att förstå vad dessa fall handlar om, vilket visar att de av Burke (1969) föreslagna preciseringarna är väsentliga för en situations begriplighet.

Siffrorna inom parentes refererar till numreringen av fallen i kapitel 4.

## Intressen

Aktörernas intresse är den av alla aspekterna som det finns mest information om i de i kapitel 4 redovisade fallen. Vi har letat efter uttryck för viljeinriktningar, mål och behov. Formuleringarna nedan kan både vara direkt tagna ur fallbeskrivningarna, omskrivningar och av oss formulerade, härledda intressen. I det sista fallet härleddes intressena utifrån vad som framstår som ett konsistent (rimligt) motiv för de handlingar som finns redovisade. De intressen som vi har kunnat iaktta är:

Att gynna gäss (1), Att bevara sällsynta/hotade arter (1, 3, 7), Att undvika skador på jordbruksgrödor (1), Att penningmedel används på rätt sätt (1), Att få kunskap om höga naturvärden (2), Att skydda mark mot åtgärder som kan minska dess biologiska mångfald (2), Att klassificera mark som nyckelbiotop (2), Att ha självbestämmanderätt över sin mark (2), Att bedriva skogsbruk (2), Att inte känna sig utlämnad (2), Att skydda kråkor (3), Att skydda vitryggen (5), Att inte hindra bävern (5), Att upprätthålla nationalparkens skötselplan (5), Att upprätthålla forskningens integritet (6), Att återskapa tidigare successionsstadium (7), Att bygga golfbana (9), Att upprätthålla strandskyddsreglerna (9), Att erhålla miljöersättning (11), Att bidra med naturvård (11), Att få bekräftelse för det naturvårdsarbete man anser att man gör (11), Att följa regelverket för miljöersättning (11), Att utöka komposteringsverksamheten (12), Att inte bli utsatt för lukt eller råttor (12), Att den kritik man framför blir tagen på allvar (12), Att återskapa ett traditionellt kulturlandskap (18), Att ha en lämplig miljö för barn (18), Att ha en lämplig miljö för insekter (18), Att naturen skall få sköta sig själv (18), Att sköta fornminnen så att de är vackra och lämpliga som besöksmål (19), Att undvika igenväxning (19), Att bevara en hotad fjärilsart (19), Att återskapa ett särskilt tidsskikt (20), Att bevara biologisk mångfald (20, 21), Att skapa evighetsekar (21), Att bevara ekplantage (21), Att bevara successionsfasen igenväxningsmiljö (22), Att öppna upp landskapet (21), Att öka skogsproduktiviteten (21), Att åstadkomma en bra tolkning av miljömålet Levande skogar (23), Att prioritera naturvärden vid skydd av skog (23), Att prioritera kultur- och friluftsvärden vid skydd av skog (23), Att bevara skog (24), Att bevara fornlämningar (24), Att hindra igenväxning (24), Att implementera beslutade miljömål på regional nivå (25), Att inrätta naturreservat/nationalpark (26, 28), Att få vistas i och använda naturen på det sätt som man är van vid (26, 28), Att berätta för besökare om äldre jordbruk (27), Att återskapa/restaureera ett visst tidsskikt (27), Att bevara befintlig biologisk mångfald (27), Att bygga järnväg (29), Att bevara skyddsvärda fågelmarker (29), Att bevara ett ostört fritidsboende (29), Att upprätthålla strandskyddet (30), Att främja kommunens utveckling (30), Att tolka miljömålet God bebyggd miljö på ett bra sätt (30), Att minska trafikproblemen i ett samhälle (31), Att bevara ett



värdefullt naturområde (31), Att få en välfungerande fågelsjö (32).

De presenterade intressena kan förefalla ytliga. Man får ingen bild av att riktiga människor har så instrumentella intressen, och man kan ha svårt att känna igen sig själv som en aktör med liknande intressen. Det beror på att vår kunskap om aktörernas intressen kommer från berättelser som kan vara i både andra, tredje och fjärde hand, och på att dessa berättelser presenterades under mycket kort tid. Vi kan tänka oss att det bakom dessa finns mer djupt liggande intressen. Fördelen med dessa förhållandevis ytliga intressen är att de har en stark handlingsanknytning.

Så som intressena är formulerade här finns det inte självklart några motsättningar mellan dem. De är uttryckta som intressen som står för sig själva utan relation till andra, konkurrerande intressen. Det är först med kännedom om samband mellan olika mål och medel, som motsättningarna framträder. Här finns en potential att använda sig av vid ärende- och konflikthantering. Om man uppmanar aktörerna att uttrycka sina intressen i sin grundform, utan att låta dem polarisera eller ställa intressena mot varandra, så kan man komma längre i diskussionen om hur olika intressen relaterar till varandra, än om man låter aktörerna uttrycka sina intressen polariserade till varandra. I de redovisade fallen kan vi inte se att det finns några exempel där man medvetet använt denna strategi.

En del av de intressen som finns formulerade ovan är medelsanknutna. Med det menar vi att det uttryckta intresset är att använda sig av ett visst medel. Så är till exempel intresset *att klassificera mark som nyckelbiotop* ett intresse av att använda ett särskilt instrument för att uppnå ett överordnat intresse. Detta intresse utesluter markägarens intresse att ha (*fullständig*) *självbestämmanderätt över marken*. Motsättningen mellan intressen blir entydigare då intressena formuleras som medelsanknutna. Om intresset att klassificera mark som nyckelbiotop istället formuleras som intresset att skydda mark mot åtgärder som kan minska dess biodiversitet, så är motsättningen inte lika fastlåst, givet att det finns flera olika medel som kan användas för att tillgodose intresset.

Förutsättningarna för att hantera motsättningar på ett konstruktivt sätt försämras avsevärt då en aktörs uttalade och upplevda intresse utgörs av att använda ett instrument, så att medel och intresse sammanfaller. I den mån naturvårdssystemets utformning producerar dylika medelsanknutna intressen så är det ett hanteringssystem som också producerar konflikter. Med det underlag vi har kan vi inte säkert säga att naturvårdssystemet fungerar på detta sätt. Dock finns det flera exempel bland fallen där konflikter uppstår just om vilka medel och instrument man använder för naturvård, snarare än om målen för naturvården. Inom en amerikansk metod för konflikthantering uppges att man för att hantera konflikter bör avstå från att förhandla om ståndpunkter och istället fokusera på respektive aktörs intressen. Med ståndpunkter menar man de snävare avgränsade åsikter om hur ett problem skall lösas. Genom att avvakta med diskussionen om de oförenliga ståndpunkterna, och istället fokusera på att synliggöra de bakomliggande intressena kan man finna att intressena inte alls utesluter varandra, även om de intagna ståndpunkterna gjorde det (Fischer, Ury och Patton 1981).



Det finns också, utöver intressen som handlar om mål och medel, intressen av administrativ karaktär. Det kan röra sig om intresset att regler efterföljs, att upprätthålla en institution och dess legitimitet, att bevara organisationens goda rykte.

De handlande människorna i situationerna har också individuella socialpsykologiska intressen, som behovet av att bli förstörd och respekterad, att åtnjuta legitimitet, att både vara tillhörig en grupp och självständig. Detta är intressen som inte uttrycks vidare tydligt i de redovisade fallen, men som är starka drivkrafter för handlandet i konflikter (Hallgren 2003, Turquet 1984). I kapitel 3 diskuterades betydelsen av tillitsförändringar för konflikters utveckling och eskalation. Tillitsförändringar sätts ofta igång då aktörerna upplever att deras individuella socialpsykologiska intressen utmanas. Om en aktör till exempel uttrycker ett intresse att gynna gäss, och detta intresse, då det framförs, inte respekteras av andra aktörer, kan den som är intresserad av att gynna gäss uppleva att hennes individuella intresse av att bli respekterad inte blir tillgodosett i det aktuella sammanhanget, vilket får hennes tillit till sammanhanget att minska.

Ett teoretiskt sätt att uttrycka detta på är i termer av risk. Vår aktör gör en bedömning av risken att gäss skall missgynnas. En annan aktör gör en bedömning av risken för att vederbörandes spannmåls- och potatisodling skall skadas av gäss. För att minska risken för skador på gäss respektive spannmål vidtar de åtgärder, som kan vara av både handgriplig och kommunikativ karaktär (se avsnittet om handlingar nedan). När de möter varandras handlingar kommer de att behöva omvärdera sina riskbedömningar. Efterhand kan de komma att uppleva en ny risk, som inte har med gäss eller spannmålsodling att göra. Risken att de som följd av den andres agerande förlorar inflytande och legitimitet. I sina ömsesidiga ambitioner att reducera denna risk kan de komma att handla på ett sådant sätt att den andre upplever att risken för att hon själv skall förlora inflytande har ökat. Kanske tänker de båda samtidigt att det är bättre att förekomma än förekommas, och så har konflikteskalationen tagit full fart.

Vi kan anta att det finns intressen av individuell, socialpsykologisk karaktär i de flesta av de redovisade fallen, men i materialet är det bara några få fall där man kan skymta belägg för sådana intressen. Vi kan se att det förekommer strategiska handlingar vars syfte kan vara att minska risken för att de individuella socialpsykologiska intressena inte tillgodoses. I fall 2, där en markägare upplever en nyckelbiotopsinventering som en partsinlaga, kan man se spår av de individuella intressena, där markägaren är intresserad av att upprätthålla sitt självbestämmande, och inventeraren sannolikt är intresserad av att bli respekterad för att ha gjort en bra arbetsinsats. Ett annat fall där de individuella intressena blir tydliga är fall 11, där en markägare håller betesdjur i en skog och söker ersättning för skogsbete, som avslås, varvid markägaren efterhand upphör med skogsbetet. Vi kan anta att markägaren, utöver sitt ekonomiska intresse av att erhålla skogsbetesersättning också hade ett intresse av att få bekräftat att han gjorde ett bra jobb, och när denna bekräftelse uteblev kan markägaren antingen ha velat demonstrera betydelsen av den uteblivna bekräftelsen för länsstyrelsen, eller själv ha tappat intresset

för skogsbetet. Andra liknande fall kan vara fall 24, där en ideell förening har röjt ett område på vad andra uppfattar som ett felaktigt sätt.

Naturvårdssystemet förefaller vara ett system där man, på en systematisk nivå, är förhållandevis omedveten om betydelsen av att aktörer får ha inflytande, blir bekräftade, känner sig förstådda. Med omedveten på en systematisk nivå menar vi att man i den formella ärendehanteringens saknar verktyg och instruktioner för att vara medveten om individuella intressen. Däremot finns det ofta en sådan medvetenhet bland enskilda handläggare och andra personer (men det finns också exempel på omedvetenhet). De individuella intressena innehas naturligtvis inte bara av de aktörer som berörs av ärendehanteringens utan också av dem som genomför ärendehanteringens, tjänstemän och experter i naturvårdssystemen.

## Perspektiv

Aktörernas perspektiv är sällan uttalade i fallbeskrivningarna. Vi har letat efter uttalanden om hur situationen eller aspekter av situationen har upplevts och ur vilken synvinkel aktörerna ser på situationen. Då sådana uttalanden saknas har vi utgått från handling och uttryckta intressen och formulerat perspektiv som gör handlingarna och intressena rimliga. Vi har strävat efter att formulera perspektiven så att de inte rymmer några viljeinriktningar. I vissa fall ligger formuleringarna väldigt nära en viljeinriktning, men de uttrycker inte en önskan utan ett synsätt.

Gäss som skadegörare (1), Gäss som bevarandevärda (1), Gäss som konkurrent till vadare (1), Gäss som hotade (1), Gäss som vanliga och triviala (1), Skogen som nyckelbiotop (2), Skogen som fiberproduktion (2), Upplevelsen av att myndigheten lägger en död hand över det egna skogsinnehavet (2), Nyckelbiotopinventeringen som felaktigt utförd (2), Inventeringen som en partsinlaga (2), Kråkor som predatorer på vadare (3), Kråkor som en minskande art (3), Bävern som hot mot vitryggig hackspett (5), Bävern som en hotad art (5), Nationalparkens förvaltningsplan som ett tvingande planeringssinstrument (5), Vargen som ett hot mot jakt och rennäring (6), Forskning som en oberoende verksamhet (6), Forskningsresultat som något som skall relateras till dess politiska konsekvenser (6), Marken som berättigad för skogsbetesersättning (11), Marken överensstämmer inte med reglerna för skogsbetesersättning (11), Det egna arbetet med bete av skogsmark som ouppskattat/oönskat och onödigt (11), markområdet som lämpligt för restaurering genom röjning (18, 24), Mark med träd och buskar som lämplig för lek och rekreation (18), Naturen som något som bör sköta sig själv (18), Området som ett fornvårdsobjekt (19, 23), Området som ett habitat för en hotad fjärilsart (19), Området som lämpligt för att återskapa landskapet från ett visst tidsskikt (20, 21, 24, 27), Området som habitat för hotade arter (19, 21, 24, 27), Naturvärden som prioriterade framför kultur-, friluftslivs- och sociala värden för miljömålet Levande skogar (22), Natur-, kultur-, friluftslivs- och sociala värden som lika prioriterade i miljömålet Levande skogar (22), Miljömålet Levande skogar som något som kräver insatser på lokal

såväl som på nationell nivå (25), Ett visst område som i behov av skyddsåtgärder (26, 28), Naturreservat/nationalpark som ett lämpligt instrument för att skydda ett område (26, 28), Ett visst område som ett viktigt för lokalbefolkningens rekreation (26, 28), Naturreservat som något som försvårar lokalbefolkningens rekreation och minskar tillgängligheten till området (26, 28), Området som lämpligt för väg/järnvägsdragning (29, 31), Området som värdefullt för fåglar (31).

Perspektiven kan delas in i perspektiv på resursen, och perspektiv på handläggningen av resursen. Kråkor som predatorer på vadare är ett perspektiv på resursen, medan upplevelsen av att myndigheten lägger en död hand över det egna skogsinnehavet är ett perspektiv på handläggningen av resursen, ärendet. Alla aktörer kommer alltid att ha båda typerna av perspektiv. När perspektiven på handläggningen blir negativa minskar legitimiteten för handläggningen, vilket kan minska effektiviteten i handläggningen och genomförbarheten hos fattade beslut.

Att det finns olika perspektiv på resurserna är ofrånkomligt och nödvändigt, eftersom det är mångfalden i perspektivet som gör samhället uppmärksam på förändringar, vilket i sin tur kan ses som en förutsättning för hållbar utveckling (Hallgren och Ljung 2005). Trots den konstruktiva betydelsen av multiperspektivitet så medför olika perspektiv på en resurs också att man får svårare att fatta och implementera beslut om resursen. Ett sätt att minska osäkerheten i beslutsfattandet då det finns flera olika perspektiv är förstås att diskvalificera vissa perspektiv och betrakta dem som illegitima. *Vi lyssnar inte när perspektiv av typ A uttrycks*. Men konsekvensen av det blir att dem som innehar det diskvalificerade perspektivet också utvecklar negativa perspektiv på handläggningen, som då mister sin legitimitet och det fattade beslutet blir svårare att implementera. För att ärendehantering och besluten som fattas skall åtnjuta hög legitimitet behöver de som berörs av besluten känna att deras perspektiv betraktats som legitima under beslutsprocessen. Det är inte samma sak som att alla intressen tillgodoses.

Det framstår som om det behövs mötesplatser och plattformar inom naturvårdssystemet, där människor kan delge sina perspektiv och där de uppmuntras att lyssna på och förstå andras perspektiv på resursen. Detta förslag bottenar i ett synsätt på naturresurshantering som har förts fram av forskare och mött gensvar inom både forskning, politik och förvaltning. Ansatsen går under flera olika namn, som aktörssamverkan på svenska, collaboration, collaborative learning, collaborative planning, social learning, participative planning, communicative planning, discursive planning på engelska (Westberg 2005, Daniels och Walker 2001, Ljung 2001, Senecha 2001, Healy 1997). I de fall som redogörs för i kapitel 4 finns endast få exempel på att man eftersträvat aktörssamverkan. I ett fall uppges att man avsåg att hantera ärendet med dialog och att en dialog också påbörjats, men utan känt utfall i sak- eller relationsfrågor. I ett fall uppges att myndigheten efter att ha stött på motstånd bytte strategi, och visade större intresse för andra perspektiv än det som myndigheten företrädde, och att denna strategiförändring hade avsedd verkan.

Ett embryo till samverkansinriktade mötesplatser finns i naturreservats-

förhandlingar, men där är ju, som kommenterats ovan, intresset att bevara en viss naturtyp integrerat med några få instrument för bevarande, vilket begränsar förutsättningarna för att göra andra aktörer delaktiga. Att naturreservatsbildning sker genom något som vi kan likna vid aktörssamverkan torde vara sällsynt. I flera av de fall som redovisats rör det sig om oväntade händelser och situationer där det inte finns någon ordinarie ärendehantering. Naturvårdssystemet bör rustas för att ta hand också om dessa oväntade händelser och att ha en metodik för att ta vara på den mångperspektivitet som oväntade situationer rymmer.

Det finns skäl att ägna oss något åt relationen mellan perspektiv och intresse. Vi har tidigare konstaterat att det finns ett nära förhållande mellan de intressen som en aktör har och aktörens perspektiv på fenomenen. Men i konfliktsammanhang bör man vara uppmärksam på skillnaden. Motsättningar kan uppkomma därför att vi eftersträvar olika mål, men de kan också uppkomma då vi eftersträvar samma eller ej uteslutande mål, men ser olika på förutsättningarna i situationen. Ibland är man ense om övergripande målformuleringar, eller skulle lätt kunna bli, men oense om den kunskap som man skall basera sina bedömningar på eller oense om medlen. Så tycks det till exempel vara i de båda fallen som rör vitryggig hackspett, fall 5 och 21. De olika aktörerna förefaller överens om målet att bevara vitryggig hackspett, men man har olika perspektiv på situationerna och huruvida vissa åtgärder kan bidra till att minska hotet mot vitryggen. Konflikter blir enklare att hantera om man får en större tydlighet bland aktörerna om huruvida oenigheten gäller mål, medel eller hur man bedömer situationen: *Vi ser olika på det här* respektive *Vi har olika mål*.

## Aktör

Uppgifterna här överensstämmer helt med rubriken aktör i fallbeskrivningarna. Det handlar framförallt om organisationer och intressegrupperingar, och är mycket grova kategoriseringar. Vi får bara bristfällig information om hur de agerande ser på sig själva i relation till andra. De aktörer som förekommer är:

Forskare (1, 6, 12, 15, 18, 24, 27, 32), Jägare (1, 3, 6), Länsstyrelsen (1, 3, 5, 7, 8, 11, 17, 18, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 29, 30), Kommunen (9, 12, 13, 16, 18, 28), Ornitologer (1, 3, 29), LRF (1), Markägare/lantbrukare (1, 2, 3, 7, 8, 10, 11, 14, 16, 17, 18, 21, 27), Skogsvårdsstyrelsen (2, 7, 14, 17, 21, 24, 25), Skogsstyrelsen (25), Inventerare (2), Naturvårdsförening (2, 8, 17, 21, 24), Medlem(ar) i naturvårdsförening (2, 8, 18), Skogskoncern (2), Naturvårdsverket (5, 7, 8, 9, 21, 22, 28, 32), Projekt vitrygg (5), Renägare (6), Experter (2, 7, 8, 14), Annan lokal organisation (9), Annan nationell organisation (9, 18, 28), Riksantikvarieämbetet (20, 22, 23, 27), Närboende (12, 13, 16, 28, 29), Regeringen (8), Riksdagen (22), Banverket (29), EU (29).

Att vara aktör är dock något mycket mer komplicerat än vad det framstår som enligt beskrivningarna av forskare, jägare mm. Denna komplexitet återspeglas dock inte av fallbeskrivningarna och vi får föga ledning om vilken

bild av sig själva naturvårdssystemets aktörer har då de handlar i de beskrivna ärendena. Att vara aktör innebär att man har en identitet, och oftast har en aktör flera olika identiteter att välja mellan. Med identitet avses här social tillhörighet. Vår identitet är vårt sätt att karaktärisera oss själva i relation till andra (Charon 1979). Alla människor har flera olika identiteter, och respektive identitet aktiverar olika intressen. Ett visst intresse medför att man ser på de ärenden man möter utifrån ett visst perspektiv, man uppmärksammar vissa aspekter av ärendet (Ljung 2001). En organisationsstruktur, så som organisationen för att hantera naturvårdsfrågor, tenderar att producera identiteter hos människor: Vi länsstyrelsetjänstemän, vi naturvårdare, vi ornitologer, vi botaniker, vi kulturvårdare/antikvarier, vi markägare, vi lantbrukare, vi trafikplanerare. Desto rigidare gränser det är mellan olika delar av hanteringssystemet, desto svårare får dess olika delar att förstå varandra, att dela perspektiv och utveckla kunskap om de ärenden som man har gemensamt.

Vi skrev ovan under rubriken perspektiv om behovet av att synliggöra skillnader i synsätt genom att uppmuntra aktörer att prova att se på problematiken utifrån andra aktörers perspektiv. Detta är en funktion som blir ned-satt utav själva konfliktförloppet. Aktörernas förmåga att se på problemsituationen på olika sätt minskar genom konfliktens dynamik. Det samma gäller aktörernas förmåga att växla mellan olika möjliga identiteter. Bland de fall som vi studerat finns inte heller några exempel på situationer där aktörerna inbjuds att anta flera av sina möjliga identiteter. När en aktör har möjlighet att ta ställning i ett ärende så är det utifrån en avgränsad identitet, vilket medför att aktören ser på problematiken med ett begränsat perspektiv, uppmärksammar vissa aspekter av problemsituationen. Genom ensidighet i identitet blir det svårare för aktörerna att ta andra aktörers perspektiv.

Det förefaller som om det inte förväntas av naturvårdssystemets aktörer att de kan förstå naturvårdssituationer på mer än ett sätt. Ornitologer förväntas värna fåglar, botaniker förväntas värna växter, antikvarier förväntas värna fornminnen, markägare förväntas värna sitt självbestämmande över marken, och ingen av dem förväntas kunna se på respektive problemsituation med något annat perspektiv än det som överensstämmer med deras förväntade intresse. Det är som om det inte finns utrymme för aktörerna att anta andra än de av deras intresse påbjudna perspektiven. Dessa förväntningar uttrycks på ett subtilt sätt i själva problemformulerings- och ärendehanteringsstrukturen. Om det är så, är naturvårdssektorn som socialt system ett system som producerar ensidighet. Inte i bemärkelsen att alla tycker lika, men i betydelsen att var och en av aktörerna uppmuntras att vara ensidigare i sitt synsätt än de skulle kunna vara. Det blir då också ett system som producerar motsättningar mellan sina aktörer, just genom att rikta förväntningar på dem om ensidighet avseende identitet och perspektiv.

Är det då möjligt med ett naturvårdssystem som inte producerar ensidiga identiteter? Man kan tänka sig att det dyker upp ärenden, där man som ett led i beslutsfattandet bjuder in aktörer att inta olika identiteter, d v s att se på sig själva i relation till andra på olika sätt, och därmed se på ärendet på olika sätt. En förutsättning för att man skall kunna prova att byta identitet på detta sätt är att beslutssituationen känns trygg. Man provar inte olika identiteter

eller nya perspektiv om man tror att man i så fall kommer att bli lurad på sina intressen. Om beslutsprocessen är upplagd som en stege där man hela tiden arbetar för att så snart som möjligt nå ett beslut, då blir en aktörs avsteg från sin huvudsakliga identitet ett hot mot de egna intressena. Det blir farligt för en markägares markägarintresse om vederbörande för ett ögonblick bejaktar sitt parallella naturvårdsintresse. Om man istället lägger upp en beslutsprocess där det finns ett utrymme att prova olika idéer och förhållningsätt utan att dessa nödvändigtvis leder vidare till beslut, då blir det ofarligt att anta andra perspektiv och identiteter. I en sådan beslutsprocess är det tydligt angivet att det som sker under vissa delar av processen inte är beslutsgrundande, utan var och en väljer själv vad de tar med sig till den formellt beslutsgrundande delen av processen.

Påfallande många av fallen berör relationer mellan *naturvård* och *kulturmiljövård*. Orden naturvård och kulturmiljövård är substantiverade former av verbet att vårda och betecknar som substantiv aktiviteter, handlingar. Men orden används också som beteckning för organisationerna som bedriver vården; *Naturvården* respektive *Kulturmiljövården*. I våra fall uppträder dessa ord ibland som beteckningar för aktörer: *Naturvården* och *Kulturmiljövården kunde inte komma överens om hur de skulle hantera ärendet...* Motsättningar mellan naturvård och kulturmiljövård kan alltså dels avse motsättningar mellan intresset att vårda naturen och intresset att vårda kulturmiljöer, dels avse motsättningar mellan dem som har som intresse och uppgift att vårda naturen och dem som har till uppgift att vårda kulturmiljöer. Motsättningar mellan intressen och motsättningar mellan intressenas företrädare kan vara, men behöver inte vara samma sak. Motsättningar mellan intressen kan till exempel vara något som drabbar en individ, som har flera intressen som inte överensstämmer. Motsättningar mellan intressenas företrädare kan ibland uppstå utan att något av de intressen som företräds är hotat. Motsättningen kan då handla om att utöva inflytande.

Vi har här skrivit om identitet som det man själv väljer att kategorisera sig som. Ibland tillskrivs man också en identitet av andra, genom att man bemöts på ett visst sätt. Det kallas för attribution. Det förekommer till exempel i fall 2, där en inventerare beskylls för att utföra inventeringen som en partsinlaga för den naturvårdsorganisation som vederbörande också är medlem i. Inventeraren såg sig förmodligen som expert, medan markägaren såg på honom som företrädare för organisationen. Vi kan tänka oss att inventeraren attribuerar markägaren på motsvarande sätt. Markägaren såg sig kanske (vi har inga belägg för detta) som en naturintresserad markägare, medan inventeraren såg och framställde honom som en naturexploaterande markägare. Attribution förekommer i allt socialt utbyte. Vid destruktiva konflikter kommer aktörerna att attribuera negativa identiteter åt varandra i sina försök att skapa legitimitet åt sig själva och misskreditera den andre (Brodal och Nilsson 1996).

En annan aspekt av aktörer i konfliktsituationer är de organisationer som uppstår som en direkt följd av konflikten. Det kan vara lösare eller fastare grupperingar, men vars syfte med gemenskapen är att agera samfällt i ärendet som det råder en konflikt i. Så är det till exempel med fall 12, där de boende i



närheten av en komposteringsanläggning tar gemensamma initiativ mot kommunen.

Det finns ytterligare några reflektioner att göra omkring aspekten aktörer. De aktörer som förekommer i fallen är, mycket grovt karaktäriserat myndigheter, ägare och användare av resurser samt bevarare. I dessa typer av konflikter finns det några olika konfliktartade relationer. Vi har konflikten mellan den bevarande myndigheten och den lokale användaren. Vi har konflikten mellan de lokala bevararna och den exploaterande myndigheten. Vi har konflikten mellan de lokala användarna och de lokala bevararna. Vi har konflikterna mellan myndigheter på olika nivåer och mellan myndigheter med olika ansvarsområden. Vi har konflikter mellan och inom olika lokala bevarandegrupper. Vi har förstås också konflikter mellan olika markägare, men de tenderar att inte betraktas som naturvårdskonflikter, även om de förstås har konsekvenser för naturvården, t ex då konflikten kan leda till att betesberoende marker inte betas.

Konflikter mellan myndigheter och lokala användare, samt konflikter mellan myndigheter med olika ansvar och på olika nivåer framstår som både vanliga och med avsevärd påverkan på naturvårdens utfall. Det förefaller som om effektiviteten i naturvårdsarbetet kan öka om man blev bättre på att hantera dessa relationer.

## Vilka handlingar kan vi iaktta?

Till handlingar har vi fört uttalanden om att någon har gjort något. I vissa fall anges inte att någon har gjort något, men man beskriver förändringar av scenen som måste ha åstadkommit genom att någon har gjort något. Vi har då angett den handling som förmodas orsaka förändringen.

Ersätta skada (1), Låna från reservatsmedel (1), Inrätta reservat (1), Styra gässen till vissa platser (1), Framhålla det felaktiga i att låna medel från reservatsmedel till skadeersättning (1), Inventera (2), Anlita inventerare (2), Tolka inventeringen som en partsinlaga (2), Vända sig till Skogsägarorganisationen och LRF för att få hjälp (2), Att utforma rådgivningsdokument (2), Att delta i exkursion (2), Att arrangera samråd (4, 12), Att delta i samråd (4, 12), Att sätta upp nät runt trädstammar för att hindra bäver från att förstöra vitrygghabitat (5), Att beordra att näten tas bort (5), Hot om polisanmälan (5), Initiativ till dialog (5), Dialog (5), Bestämma vilken storlek på rovdjurspopulationen som är livskraftig (6), Upprätta planer (9), Bevilja dispens (9), Överklaga dispensbeslut (9), Framföra åsikter (9), Representera (9), Acceptera kompromissen (9), Söka miljöersättning för skogsbete (11), Avslå ansökan om miljöersättning (11), Känna sig överkörd (11), Förlora lusten att prioritera betet (11), Sluta släppa djur på bete (11), Uppleva att inte bli tagen på allvar (12), Ta initiativ till att bilda naturvårdsområde (18), Upprätta skötselplan (18), Förespråka tätare vegetation (18), Föreslå förändrad markanvändning (19), Upptäcka att fjärilsfaunan hotas (19), Informera media (19), Publicera artikel om att fjärilar hotas (19), Ta intryck av information i media (19), Vilja bevara (21), Stötta en viljeinriktning (21), Vilja röja (21), Priorite-



rade inte successionsfasen (21), Tolka miljömålen (22), Formulera mål (22), Lägga ett förslag (24), visa ointresse (25), Få tillstånd (25), Hugga och röja (25), Ge i uppdrag (26), Få i uppdrag (26), Stämna av (26), Trycka på (26), Diskutera regionalt (26), Skapa acceptans (26), Få acceptans (26), Acceptera (26), Framskrivna utvecklingen (26), Höja regionala mål (26), Presentera planer på naturreservatsbildning (27, 29), Ej inrätta reservat (27), Påbörja restaurering (28), Hugga ner äldre träd (28), Besluta om skötsel (28), Värna tillgängligheten (29), Göra motstånd (29), Anmäla för polisen (29), Backa och börja om, byta arbetssätt och strategi (29), Involvera fler aktörer (29), Upptäcka att andra uppskattar en plats (29), Samla faktaunderlag (30), Inventera och följa upp häckningsframgång (30), Överklaga (30), Lova återställning och kompensation (30), Oroas över att strandskyddet skall urholkas (32), Bevaka egna, lokala intressen (32), Byta projektledare (32), Fatta beslut om regionalt miljömål (32).

De handlingar som finns uppräknade här är naturligtvis en mycket bristfällig beskrivning av de handlingar som ägt rum i de fall som redovisats. Det är endast de handlingar som finns uttalade eller enkelt kan härledas. I många fall är de angivna handlingarna aggregerade och sammansatta. Bakom dessa finns mängder med delhandlingar. Vi har till exempel uppgett *arrangera och delta i samråd* och *exkursion* som handlingar. Det är ju inte handlingar i sig själva, utan hårbärgerar en mängd specifika handlingar. Dessa känner vi dock inte till och vi kan inte uttala oss om dem annat än hypotetiskt.

Bland de iakttagna handlingarna finns det anledning att särskilt uppmärksamma dem där aktörerna utbyter betydelser, de kommunikativa handlingarna. Dessa handlingar är viktiga då de är inblandade i och bidrar till utvecklingen av konflikt respektive okonflikt. I beskrivningarna av fallen får vi inte veta så mycket om de kommunikativa handlingarnas form. Det är i och för sig inte så underligt, då en handlingens form är en undanskymd och förgivettagen aspekt. Samtidigt är handlingarnas form av avgörande betydelse för att vi ska förstå dynamiken i en konfliktsituation. Någon kan till exempel *beordra* på flera helt olika sätt, med helt olika konsekvenser för det framtida beslutsfattandet i frågan. Några av de kommunikativa handlingarna som nämns i fallen är att beordra, att hota, att vända sig till, att ta initiativ till. Detta är handlingar som är avsedda att generera förståelse hos någon annan. Man beordrar med avsikten att den andre ska känna sig tvingad, man hotar med avsikten att den andre ska känna fruktan, man vänder sig till någon för att få svar, man tar initiativ för att andra skall följa med.

Bland handlingarna ovan har vi tagit upp aktörers tolkningar av en situation eller andra aktörers handlande. Det är kanske inte självklart att betrakta att *tolka* som en handling. Att vi valt att ta upp aktörernas tolkande som handlingar är därför att vi anser att tolkningar, det vill säga då någon ger mening åt någon annans handling, som lika betydelsefullt för en situations förändring som till exempel det som någon säger eller som fysiska förändringar. Om man inom naturvårdssektorn var mer uppmärksam på hur aktörer tolkar för naturvårdsarbetet viktiga situationer så skulle man ha en bättre förståelse för de konflikter och motsättningar som uppstår och därmed en bättre beredskap för att hantera dem.

Ett exempel där naturvårdens uppmärksamhet på andra aktörers tolkningar var låg, men så småningom ökade är fall 28, som handlar om bildandet av en nationalpark. De lokala aktörerna gjorde motstånd och värnade tillgängligheten. I fallet uppges att naturvården då backade och började om, att man bytte arbetssätt och strategi och involverade fler aktörer. Med detta arbetssätt kom de aktörer som tidigare gjort motstånd att förändra sin tolkning av situationen och bland annat upptäcka att andra uppskattar den plats som de bor och verkar vid. I andra fall bidrar tolkningen av en situation till konfliktens uppkomst och utveckling. Så har vi till exempel fall 2, där en aktör tolkar en inventering som en partsinlaga, fall 11, där en aktör känner sig överkörd och förlorar lusten. I fall 28, där aktörer upptäcker att andra uppskattar en plats, bidrar denna tolkning till att konflikten minskar och kan hanteras.

I fall 22 uppges att en aktör *inte prioriterar* ett mål eller en verksamhet, och i fall 24 uppges att *ingenting* hände i ett ärende då myndigheterna visade ointresse. Att avstå från att prioritera något är ju också det en handling, eller snarare en *ickehandling*. Det faktum att man avstår från att handla kommer att påverka händelseutvecklingen i samma utsträckning som om man handlat. Inte minst gäller detta då handlingen som man avstår ifrån är att prioritera något. Om man avstår från att prioritera en verksamhet så betyder det indirekt att man prioriterar en annan verksamhet. En annan ickehandling, som är lika betydelsefull som om den varit en handling är då man i fall 26 beslutar att inte inrätta reservat.

I ett fall, 28, uppges att *Beslut kring områdets skötsel är tagna, men konflikten fortsätter*. Vi vet inte på vad sätt konflikten fortsätter, eller vad det är för handlingar som företas i konflikten. Fallet visar att konflikter kan leva vidare även när den formella ärendehantering är avslutad, och att konflikten inkluderar både handlingar som ligger inom ramen för ärendehantering och handlingar som ligger utanför.

Av särskild betydelse i konfliktsammanhang är hotfulla handlingar, både dem som är avsedda att vara hotfulla och dem som blir uppfattade som hotfulla. En aspekt på naturvårdssektorn är att handlingarna i någon mening avser att resultera i fysiska förändringar. Det handlar om att röja, åstadkomma bete, slåtter, höja vattenstånd, göra mark tillgängligt eller otillgänglig för olika aktörer och så vidare. Ofta är det genomgripande förändringar, som inte på ett enkelt sätt kan göras ogjorda. Detta skapar en intensitet i interaktionen som föregår de fysiska förändringarna, som präglar flera av fallen. De fysiska förändringarna kan av vissa aktörer upplevas som hot och av andra som möjligheter. En annan typ av hot än dem som riktas mot aktörers fysiska intressen är dem som riktas mot aktörens socialpsykologiska intressen. De dynamiska konsekvenserna av dylika hot och/eller upplevelser av hot diskuterade vi ovan under rubriken *intressen*. Konflikten eskalerar, naturvården riskerar att bli ineffektiv. I kapitel 3 diskuterades betydelsen av minskad tillit för en konflikts utvecklingsförlopp och det är ju när en aktör känner sig hotad som hennes tillit till interaktionen börjar minska. Det kan ske även då avsikten med handlingen inte är att vara hotfull. När aktörernas tillit till interaktionen håller på att minska så kan de i sin tur komma att uppträda hotfullt,

då det är ett sätt att ändra på förutsättningarna för interaktionen.

I de fall som vi undersöker här är det bara en handling som är formulerad som ett uttalat hot: Då en aktör uppges hota en annan med polisanmälan. I ett annat fall, 29, uppges att ärendet har lett till polisanmälningar och att det förekommit motstånd. Vi kan dock förmoda att det förekommer mindre påtagliga hot och upplevelser av att vara hotad i flera fall som presenterats. I fall 2, till exempel var det förmodligen upplevelsen av att vara hotad som fick markägaren att kontakta skogsägarorganisationen, och det är troligt att inventeraren i samma fall kände sig hotad då dennes oberoende ifrågasattes.

För en effektivare naturvård behöver aktörerna i naturvårdssystemet utveckla både sitt sätt att utforma naturvårdsalternativ och sitt sätt att formulera initiativ så att de inte upplevs som hotfulla. Det handlar om en metodik för naturvård där den som berörs av naturvården känner att hennes handlingsfrihet inte inskränks. Det behövs också en metodik för att hantera situationer där människor trots ansträngningarna känner sig hotande.

Det är endast få utav de redovisade handlingarna som framstår som en del i en sådan metodik. Det behöver inte betyda att metodiken saknas. Underlaget för denna diskussion är fall som framkommit då vi frågat efter konfliktfall. Fallen som vi redogör för är alltså inte ett genomsnitt av naturvårdsärenden, utan de fall som deltagarna i avnämningkonferensen uppfattar som konflikter det vill säga situationer där hanteringen inte har fungerat bra. I ett fall uppges att en aktör tagit initiativ till dialog, vilket kan uppfattas som en metodik för att minska upplevelserna av hot.

När vi har analyserat vilka handlingar som beskrivs i fallen är det slående att vi får väldigt lite information om kommunikationens form. I samtliga fall förekommer förstås kommunikationshandlingar, men det uppges inte hur de genomförs och vi vet inget om kvalitén i de samtal och möten som förekommer. Uppgiftslämnarna är aktörer i naturvårdssystemet och en anledning till att vi inte vet något om handlingarnas form kan vara att det är en aspekt som man inte är uppmärksam på i naturvårdssystemet. Ett hanteringssystem där medvetenheten om kommunikationsformernas betydelse är låg, där man inte har förmågan att uppmärksamma och ta hänsyn till skillnader i kommunikationsformer, är ett system som är dåligt rustat för att hantera motsättningar och konflikter. Ett annat skäl till bristfällig information om handlingarnas form kan vara att vi varit otydliga då vi ställt frågan om konfliktens förlopp.

## Vilka verktyg/medel använder aktörerna när de handlar?

Medel är det som används för att genomföra en handling. När det gäller konkreta handlingar är medlen enkla och självklara: Medlet för att spika är hammaren, medlet för att cykla är cykeln. Men i de redovisade fallen är handlingarna ofta abstrakta till sin karaktär, och då kan medlen också komma att bli abstrakta. För att ytterligare komplicera så är det många handlingar som är medel för andra handlingar och ibland sammanfaller medel och mål. Att mata gäss (handling) är ett medel för att styra dem (handling), som är ett

medel för att minska skadorna (handling) som är ett medel för att få acceptans för skydd utav gäss (syfte). Som medel har vi räknat objekt och strukturer som kan bidra till handlingar. Det betyder att även abstraktioner, som språk, organisation och kunskap kan vara medel.

Ersättning (1), Naturreservatsmedel (1), Foder (till gäss) (1), Forskning (1), Inventering (2), Artlista (2), Rådgivningsdokument (2), Exkursion (2), Nät (5), Polisanmälan (5), Dialog (5), (vetenskaplig) Kunskap (6, 19, 22, 27), Miljöersättning/bidrag (båda termerna förekommer i fallen) (7, 11), Strandskydd (9), Landskapsvårds avtal (11), Samråd (4, 12), Naturvårdsområde (18), Naturreservat (18,26), Skötselplan (18), Betesdrift (19), Miljömål (22, 25, 30), Rutiner (23), Tid (23), Resurser (23), Tillstånd (24), Avstämning (25), Målsättningar (25), Kulturresevat (27), Plan/planering (28), Lokal förankring (28), Nationalpark (28), Natura 2000 klassning/skyddsklassning (29), Faktaunderlag (29), Inventering (29), Uppgifter om häckningsframgång (29), Överklagan (29), Debatter (31), Folkomröstning (31), Vallar (32), Media (32), Kända personer (32)

Vi vet också att det bakom de angivna medlen finns kommunikativa verktyg, som inte anges i fallen, men som alltid används som medel för att åstadkomma handling. Så är till exempel texter, samtal, möten och språk verktyg som är inblandade i nästan allt handlande.

I fall 2 framträder ett verktyg som uttryckligen är otillräckligt och som därför bidrar till mottättningen. Det är en artlista, som skickas till en markägare utan att det framgår hur den skall tolkas och användas. Markägaren som får artlistan sänd till sig blir upprörd och kontaktar skogsägarföreningen för att få hjälp. Vi kan anta att syftet med artlistan inte var att göra markägaren upprörd utan att ge adekvat information, och därmed framstår förteckningen, med den utformning den hade, som ett dysfunktionellt verktyg. Naturligtvis används motsvarande dysfunktionella verktyg i många av de andra fallen, verktyg som skapar missförstånd och leder till eskalation av konflikten.

En särskild sorts medel som förekommer i konflikter är medel avsedda att få den andre aktören att förlora ansiktet. Dessa kan påminna om de dysfunktionella verktygen, med den skillnaden att upprördheten i dessa fall är avsiktlig och inte oavsiktlig. Vi har berört hoten under handlingar ovan, och riskbedömningar under intressen. Andra medel för att minska motpartens legitimitet är att skriva debattartiklar i media, att komma med tillrättavisningar, anklagelser, användning av experter, opinionsbildning och så vidare. Det är ofta oklart huruvida en förolämpning i en konflikt är avsiktlig eller förorsakad av ett dysfunktionellt medel, och ofta ger olika aktörer olika beskrivningar av avsikten med handlingar i konflikter. I fall 1 framhåller en aktör det felaktiga i att en annan aktör använder ekonomiska medel avsatta för naturreservatsbildning till skadeersättning för markägare. Ett sådant påpekande kan av den som utsätts för det bli uppfattat som en otillbörlig kränkning, medan den som gjort påpekanen anser att den endast fullgör sin skyldighet som kontrollorgan. Avsikten kan vara att minska den andra aktörens legitimitet men den kan också vara att konstruktivt bidra till ärendehantering.

Regler, bestämmelser och styrdokument av olika slag är medel/verktyg

som är vanliga i de fall som vi analyserar här. Naturvårdssystemet förefaller vara ett till stora delar reglerat verksamhetsområde. Det rör sig om instrumenten för områdesskydd, ersättningssystemen för intrång och naturvårdsåtgärder, det är tillstånd och avtal och det är miljömålen och tolkningar av miljömålen. Regelverken skapar en struktur, som kan underlätta beslutsfattande och implementering, under förutsättning att regelverket är accepterat bland dem som berörs av besluten och att regelverket tolkas på ett likartat sätt av dem som är inblandade i beslutsfattandet och dem som berörs av besluten. I flera av fallen är dessa förutsättningar emellertid inte uppfyllda. Ibland baseras oenigheterna just på olika tolkningar och tillämpningar av regelverk. Regelverket kan då bidra till att producera mer rigida ståndpunkter bland konfliktens aktörer, eftersom de då lever i föreställningen att deras ståndpunkter legitimeras av ett oomtvistligt regelverk. Vi föreslår förstås inte en förändring av naturvårdsarbetet mot mindre regleringar, men pekar ändå på konsekvensen av en reglerad sektor där reglerna är mångtydiga.

Kunskap är också ett vanligt förekommande medel i de studerade fallen. Kunskap används som medel för att fatta så goda beslut som möjligt. Kunskap används också av olika aktörer för att få inflytande över beslutsprocessen och för att argumentera för att deras intressen skall bli tillgodosedda. I en del fall används även kunskap för att minska andra aktörers legitimitet, för att få dem att framstå som okunniga. Det är inga skarpa gränser mellan dessa tre sätt att använda kunskap, men då kunskap används för att minska andra aktörers legitimitet blir processen destruktiv.

En viktig fråga i detta sammanhang är vilka medel och verktyg som saknas inom naturvårdssystemet. Vi har berört detta under rubrikerna intresse, perspektiv och aktör. Ett medel som saknas är strategier för hur man underlättar kommunikationen mellan naturvårdssystemets aktörer. Det handlar om metodik för möten där aktörer kan dela varandras perspektiv, förstå hur andra aktörer ser på problemsituationen. Det handlar om metodik för att fokusera på de underliggande intressena snarare än på instrumenten för att tillgodose intressen. Det handlar om metodik för att undvika att människor hotar och känner sig hotade av varandras handlingar. Det handlar om metodik för att få aktörer att vara mångsidiga i sin identifikation av sig själva och andra, det vill säga att skapa utrymme för dem att bejaka flera av de intressen som de har.

## Förutsättningar att hantera motsättningar och konflikter

I genomgångarna ovan saknas ett av Burkes begrepp, scenen (Burke 1969). Det beror på att scenen är vår slutsats. Vad är naturvårdssystemet för scen? Det är den scen där intressen artikuleras av aktörer genom handlingar med hjälp av medel, såsom det beskrivs ovan. Det är så naturvårdssystemet är som förutsättning för handlande. En ny aktör i ett nytt ärende som agerar för att på något sätt påverka naturvården (det kan vara både pro och kontra), kommer att mötas av de aktörer och organisationer som är beskrivna ovan, och är

tvungen att i sitt handlande förhålla sig till de medel för handlande som finns tillgängliga. Det denna nya aktör gör kommer att uppfattas mot bakgrund av alla andra handlingar som äger rum på scenen för naturvårdsarbete. Vad innebär då det i mer specifika termer?

Vi har funnit att naturvårdssektorn, så som den framträder i de beskrivna fallen är en scen karakteriserad av

- Polariserade intressen, ofta anknutna till medel eller instrument – Intressena uppfattas ofta som om de utesluter varandra, och rör ofta de instrument som skall bidra till naturvårdens mål, snarare än målen i sig.
- Fasta aktörsroller och identiteter – aktörerna är ganska låsta av sina identiteter och det finns inte några förväntningar på att en aktör skulle kunna se på ett problem på flera olika sätt.
- Kunskapsspecifikt och kunskapsintensivt – De olika aktörerna inom naturvårdssystemet har var för sig specifik kunskap, och för att fatta beslut i naturvårdsfrågor krävs kunskapsrika beslutsunderlag
- Strukturen i naturvårdssystemet förefaller vara utformad för problemlösning med en inställning att problemen inte påverkas av mänskliga relationer.
- Regelintensivt – Naturvårdsarbetet regleras av föreskrifter, men det är inte alltid som föreskrifterna upplevs som entydiga.
- Låg uppmärksamhet på kommunikationens betydelse – Man har inte några uttalade strategier för hur man underlättar kommunikation eller försäkras sig om hög kvalitet på kommunikation. Ansvar för att hantera destruktiva processer tycks åligga individer i naturvårdssystemet och strukturen bidrar inte till att stödja konflikthantering.

Det betyder att det är stor risk för att ett nytt ärende som är någorlunda komplext i sakfrågan, där man känner sig villrådig, också skall utvecklas till en destruktiv konflikt, med låg effektivitet i naturvårdsarbetet. Nu bör vi hålla i minnet att villrådighet i sig inte är en konflikt. Det är inte det faktum att det är svårt att komma fram till vilket beslut som man skall fatta som gör att en situation blir karakteriserad som konflikt, utan då olika aktörer motarbetar varandra. Konflikthantering kan bidra till att aktörerna inte motarbetar varandra, men gör inte varje aktör mindre villrådig eller beslutsunderlaget mindre osäkert. Dock förefaller naturvårdssystemet väl rustat för att ta fram beslutsunderlag med högt kunskapsinnehåll. Dilemmat är att det saknas forum där denna kunskap kan integreras bland dem som berörs av och kan påverka genomförandet av beslutet. Sammantaget innebär dessa kännetecken att naturvårdssystemet framstår som ett system med låg beredskap för att hantera konflikter.



## 6. Sammanfattande diskussion

Leder målkonflikter inom naturvårdsarbetet och mellan naturvård och andra samhällsintressen till en ineffektiv naturvård? Det finns gott om exempel på målkonflikter och intressemotsättningar, men svaret på frågan är att det beror på hur processen ser ut och hur konflikten utvecklas. En intressemotsättning kan utvecklas till en konstruktiv eller en destruktiv process (kapitel 3). En destruktiv process är utan tvekan ett hinder för en effektiv naturvård. Bland de konfliktexempel som nämndes på konferensen finns exempel på båda dessa kategorier. En destruktiv process är utan tvekan ett hinder för en effektiv naturvård. En konstruktiv process behöver inte innebära ineffektiv naturvård då vi ser att konflikter som hanteras på ett bra sätt kan driva naturvårdsprocessen framåt.

### Orsaker till konflikter

Vad är då de bakomliggande orsakerna till destruktiva konflikter? Vi har tidigare konstaterat (kapitel 5) att naturvårdssektorn är kunskapsintensiv, kunskapspecifik och regelintensiv. Självklart behövs naturvetenskapliga fakta som ett underlag för beslutsfattande, men det är oftast inte brist på fakta eller regelverk som orsakar konflikterna, och insamlande av mer fakta löser inte heller konflikterna. Oklara mål och regler, eller brist på lämpliga och dynamiska styrmedel kan vara orsak till konflikt, men behöver inte vara orsak till en destruktiv process. Vi har också konstaterat att intressena inom naturvårdssystemet kan vara polariserade och upplevas som uteslutande. Det är uppenbart att de konflikter som utvecklas på ett destruktivt sätt ofta bottnar i hur vi kommunicerar och till stor del handlar om relationer mellan människor.

Naturvårdssystemet är i hög grad inriktat på lösning av naturvårdsproblem genom just faktainsamling medan kommunikationens betydelse har en underordnad roll, och det saknas forum och metoder för integrering och genomförande av beslut. Risken för konflikter som utvecklas på ett destruktivt sätt är därmed stor.

Vi kan från exemplet från forskningen i Naturvårdskedjan (kapitel 2) och i vår analys av fallen (kapitel 5) identifiera ett antal orsaker till att kommunikationen inte fungerar bra. Människor har olika perspektiv på tillvaron och traditioner och värderingar varierar. Samtidigt uppmuntras olika aktörer att vara ensidiga i sitt synsätt. Aktörerna representerar olika grupper och intressen och har till uppgift att se på problemet utifrån sin grupps perspektiv. Situationer kan därmed upplevas som låsta och konflikt uppstår, till exempel mellan forskare, myndigheter och brukare, eller mellan storstad och landsbygd. Exempel från forskning inom Naturvårdskedjan har visat att vilken attityd en aktör har gentemot andra aktörer kan spela en stor roll i en konfliktsituation. En annan orsak till destruktiva processer är det maktspel som kan förekom-



ma mellan olika aktörer där man mer eller mindre medvetet provocerar och kränker varandra för att minska andras inflytande, delaktighet och handlingssutrymme.

Från den gemensamma diskussionen vid konferensen framkom en del föreställningar om fenomenet konflikt och relationerna mellan olika aktörer som vi anser att vi bör kommentera och i viss mån problematisera. Teorier och föreställningar är vägledande för aktörers handlande och detta gäller inte minst teorier om konflikters dynamik och process. Vi vill betona att vi inte tagit ställning till om de förda resonemangen är rätt eller fel, men vill peka på konsekvenser av perspektiven och föreslå andra sätt att se på de aktuella perspektiven.

*Konflikter kan också handla om personkemi - människor som inte tål varandra.* Personkemi är en term som ofta förs fram då man diskuterar konflikter, vanligen med innebörden att människor är av olika sort och att en del människor inte passar ihop och inte kan fås att passa ihop. En sådan förklaring är en grov förenkling av hur mänskliga relationer uppstår och förändras. Den allmänt förekommande teorin om personkemi förskjuter fokus från hur människor handlar i relation till varandra för att istället uppmärksamma hur människor är i sin personlighet. Människors personlighet är emellertid inte något som vi kan förändra i syfte att få en välfungerande naturvård. Konsekvensen av personkemisynsättet är att man ger upp försöken att skapa goda arbetsrelationer mellan aktörer med hänvisning till att deras personkemi inte passar ihop. Inom vanlig kemi är emellertid reaktionen mellan två kemiska ämnen beroende av i vilken miljö de befinner sig, temperatur, tryck och närvaro av katalysatorer. Om man fullföljer kemianalogin på detta sätt betyder det att det är möjligt att skapa konstruktiva möten mellan människor även då dessa har visat prov på att inte "tåla" varandra men att mötena måste organiseras på ett sådant sätt att man sänker reaktionshastigheten och förändrar reaktionsförloppet. Om man alltför lättvindigt använder personkemiförklaringen till att konflikter uppstår kommer naturvårdssystemet att avstå från att utveckla konflikthanteringsmetodik.

*Olösliga konflikter:* I den gemensamma diskussionen framfördes synpunkten att man bör klargöra om en konflikt består av vad man kallar för en olöslig konflikt eller av bristande kommunikation. Med olöslig konflikt förefaller man mena att det finns intressen som på ett grundläggande plan inte kan bli tillgodosedda samtidigt. Med bristande kommunikation avser man att aktörerna genom sitt sätt att kommunicera inte lyckas se att deras olika intressen kan bli tillgodosedda samtidigt. I denna rapport har vi framfört synsättet att kommunikationen kan vara konstruktiv eller destruktiv alldeles oavsett om intressena är förenliga eller oförenliga, och att man för en effektiv naturvård bör eftersträva konstruktiv kommunikation även då man förmodar att intressen verkligen är oförenliga. Risken med att tala om olösliga konflikter kan vara att man accepterar en destruktiv kommunikation i ärenden där man förmodar att de grundläggande intressena är oförenliga, med hänvisning till att situationen ändå är olöslig.

*Forskare, myndighetspersoner och brukare – avgränsat respektive helhetligt synsätt, allmänintresse respektive särintresse:* I den gemensamma diskus-

sionen framfördes att det är vanligt med kommunikationsproblem mellan å ena sidan forskare och myndighetspersoner, som enligt utsagan ofta arbetar med ett avgränsat problem, och å andra sidan markägare, som måste hantera en större helhet. På annan plats i diskussionen framfördes att myndigheter har att bevaka de allmänna intressena och att det då är ofrånkomligt att sår-intressen gynnas eller missgynnas beroende på aktörernas egna mål i livet. Denna diskussion kan lätt leda till en kamp om vem som har det mest helhetliga perspektivet och vem det är som egentligen företräder det allmänna intresset.

En synpunkt som framkom är att forskning bör bedrivas för att utveckla en standard för hur motstående mål skall förenas eller prioriteras. Det framstår som om det som söks är en schablonartad lösning som kan appliceras på många naturvårdskonflikter. Vår bedömning är att man inte kan arbeta med den typen av schabloner eller standardiserade avvägningar för hur man skall lösa sakfrågorna i konflikter. Vi tror att det som behövs är forskning om hur man i varje enskilt fall kan samtala om hur motstående mål skall förenas eller prioriteras, snarare än om en standardiserad prioriteringsmodell. Under diskussionen framkom också önskemål om mer flexibla och alternativa lösningar inom naturvården.

## Hur kan konflikter hanteras?

Det finns ett antal åtgärder som skulle kunna medföra färre destruktiva konflikter och därmed en effektivare naturvård. De flesta handlar om möten, kommunikation och större mångfald av kompetens inom naturvårdssystemet. Det finns också en del grundläggande faktorer som påverkar förutsättningarna för en bra kommunikation. Dit hör till exempel *tid*, *planering* och *resurser*. Om det inte finns tid att förankra beslut eller resurser för möten, eller om vissa aktörer upplever att besluten redan är fattade innan man får möjlighet att medverka, så är risken för konflikt stor. Tempot i naturvårdsarbetet har ökat och ofta underskattas den tid som behövs för förankring. Det är oftast inte heller samma personer eller organisationer som sätter målen och som genomför arbetet. En annan sådan faktor är hur tydligt *målen* är definierade, framförallt när det gäller vilken rumslig skala och inom vilken tid målen skall ha uppnåtts. Bra *styrmedel*, framförallt styrmedel som uppmuntrar till positiva åtgärder (till exempel att markägare får bidrag, uppmuntran eller vissa andra fördelar istället för att man inför hårdare lagar, regler och avgifter) underlättar också måluppfyllelsen.

Inom naturvårdssystemet kan det vara lättare att prioritera tack vare de klassningssystem som finns (till exempel rödlistning). Men när mål inom naturvårdssystemet ställs mot andra samhällsmål som inte lika lätt kan indelas efter olika prioriteringsgrunder uppstår problem. I exemplet med ballongflygare som landade på uppodlad mark (sidan 35) är skalproblemen tydliga. I det lilla perspektivet, en enskild markägares åker, är det svårt att finna en lösning som är optimal för både markägaren och ballongflygarna. I ett större perspektiv som omfattar flera brukares ågor skulle det kunna gå att finna en

lösning som kan accepteras av samtliga aktörer. I fallet där anläggandet av golfbana stod i konflikt med strandskyddet (sidan 34) är det också lätt att konstatera att båda intressena inte går att förena i det lilla perspektivet. Vi kan inte både exploatera stranden och samtidigt behålla en orörd strandlinje. I ett större perspektiv går det att finna en lösning som visserligen är en kompromiss men som alla inblandade aktörer kan acceptera.

Arbetet med att utveckla bättre tidsplanering, tydligare mål och dynamiska styrmedel måste fortsätta, men det räcker inte för att undvika destruktiva konflikter. Vi behöver bättre metoder för konflikthantering och bättre möjligheter att kommunicera (mötesplatser, mötesteknik, samrådsmetoder m.m.). En större mångfald av kompetenser inom naturvårdssystemet i kombination med en bättre samverkan av aktörer skulle bidra till ökad förståelse för olika perspektiv. För att lansera nya idéer och projekt som påverkar människors vardag krävs mycket förarbete, pedagogik och bra kommunikation.

Inom forskar- och myndighetssfären krävs också fler gemensamma projekt och mötesplatser för olika discipliner. Tvärvetenskapliga forskningsprogram, syntesprojekt där forskare, myndigheter och olika organisationer arbetar tillsammans med gemensamma problem är några exempel.

## Som man frågar får man svar – om metodologiska problem

Sammanfattningsvis framstår det som naturvårdssystemet till stor del saknar beredskap att hantera motsättningar och konflikter, och ibland verkar det som om själva organisationsstrukturen av naturvården bidrar till konflikterna.

Men vi bör ha i minnet att vi har frågat efter exempel på konflikter och vi har alltså fått exempel på konflikter som svar. Vi kan inte på grundval av detta svar avgöra om naturvårdssystemet som struktur för ärendehantering bidrar till att producera konflikter, bara att denna struktur i de aktuella fallen uppvisar en sådan karaktär att den kan bidra till konflikternas utveckling. Dock har de allmänna kommentarerna från naturvårdskedjans aktörer i diskussionen om fallen bekräftat att det finns generella brister.

Vi har inte gjort någon kvantitativ analys, och det material som vi har tillgång till skulle inte hålla för kvantitativa slutsatser. Vi kan alltså inte uttala oss om med vilken frekvens som konflikter uppträder inom naturvårdsarbetet, inte heller med vilken frekvens de olika aspekter av naturvårdsarbete och naturvårdskonflikter förekommer som vi diskuterat här. Vi har identifierat fenomenen och relationerna mellan dem, men inte deras intensitet och relativa betydelse.

## Slutord

När vi planerade konfliktkonferensen utgick vi från att de flesta naturvårdskonflikter orsakas av att olika intressegruppers mål faktiskt är oförenliga. Därav termen målkonflikt, som mer beskriver målens oförenlighet än den påföljande destruktiva konflikten mellan aktörerna. Vad vi fann var att många konflikter egentligen inte alls bottnar i oförenliga mål, utan snarare i bristande förmåga att kommunicera, bristande förståelse för andras intressen, och okänsliga arbetsprocesser. Detta är egentligen ett uppmuntrande resultat. Dels därför att det då kan finnas en möjlighet att nå en lösning som tillfredsställer alla parter intressen, utan inskränkande kompromisser, och dels därför att fortsatt forskning faktiskt har en möjlighet att bidra med konstruktiva lösningar.

CBM har i forskningsprogrammen Naturvårdskedjan och HagmarksMISTRA påbörjat en ämnesövergripande analys av konflikter inom bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Vår ambition är att nya forskningsprogram ska avlösa dessa två, och att vi då får en möjlighet att närmare utforska lösningar och redskap som minimerar risken för destruktiva konflikter.

# Tack

Ett stort tack till de funktionärer som gjorde det möjligt för oss på CBM att genomföra den konferens som rapporten baseras på. Richard Johnson, Susanne Forslund, Bruno Nilsson och Robert Andréén hjälpte oss med att leda gruppdiskussionerna och sammanfatta resultaten. Anna-Maria Wremp, John Swensson och Linda Engström skrev minnesanteckningar. Marie Stenseke, Kristina Thorell och Kjell Larsson presenterade konfliktexempel från Naturvårdskedjan. Exkursionen på konferensen anordnades tillsammans med Upplandsstiftelsen och vi tackar framförallt Pär Eriksson, Tommy Lennartsson och Björn-Gunnar Lagström. Marie Emanuelsson och Ebbe Adolfsson har läst och lämnat synpunkter på manuset. Forskningsprogrammet Naturvårdskedjan finansieras genom bidrag från Naturvårdsverket.

# Referenser

- Asplund, J. 1984. Socialpsykologiska studier. Almqvist och Wiksell. Stockholm.
- Brodal, H. & Nilsson, L. 1996. Konflikter vad vill de lära oss. Baldersförlag. Järna.
- Burke, K. 1969. A Grammar of Motives. University of California Press. Berkeley.
- Charon, J. 1979. Symbolic interactionism. An introduction, an interpretation, an integration. Prentice Hall. New Jersey.
- Daniels, S. & Walker, G. 2001. Working through environmental conflicts: The collaborative learning approach. CT: Praeger. Westport.
- Fischer, R, Ury, W & Patton, B. 1981. Getting to Yes – Negotiation Agreement Without Giving in. Houghton Mifflin Company. New York.
- Hallgren, Lars. 2003. I djupet av ett vattendrag – Om konflikt och samverkan vid naturresurshantering. Agraria 379. SLU. Uppsala.
- Hallgren, Lars och Ljung, Magnus. 2005. Miljökommunikation. Studentlitteratur. Lund.
- Healy, P. 1997. Collaborative planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillan press ltd. London.
- Lindquist, H. & Persson, J. 1997. Kundupplevd kvalitet i tjänsteverksamheter - En analys och kritik av den företagsekonomiska dialogen. Eget förlag. Lund.
- Ljung, M. 2001. Collaborative Learning for Sustainable Development of Agri-Food. Agraria 308. SLU. Uppsala
- Senecha, S. 2001. The Trinity of voice, legitimacy and influence. The role of practical theory in evaluating and planning for the effectiveness of environmental participatory processes. Paper presented at the 6th Biennial Conference on Communication and Environment. University of Cincinnati. Cincinnati
- Turquet, P.M. 1984. Threats to identity in the large group. I: Jern, S, Boalt Boëthius, S, Hidman, U & Högberg, B. (Red) Grupprelationer – Texter om förhållanden mellan och inom individ, grupp och organisation. Natur och Kultur. Stockholm
- Westberg, L. 2005. Aktörssamverkan i praktiken - Om lärande och makt i samverkansprocesser mellan aktörer i livsmedelssystemet. Doctoral Thesis No 2005:96. SLU. Uppsala

# Leder målkonflikter till ineffektiv naturvård?

RAPPORT 5639

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN: 91-620-5639-5  
ISSN: 0282-7298

Målkonflikter inom naturvården och mellan naturvård och andra samhällsintressen förekommer ofta och kan ibland leda till långvariga och destruktiva processer. Syftet med det här arbetet var att undersöka bakomliggande orsaker till sådana konflikter. En viktig fråga i sammanhanget är på vilket sätt konflikter kan medföra att naturvårdssystemet blir ineffektivt, och hur man i så fall kan arbeta för att undvika konflikt och därmed få en effektivare naturvård. Publikationen bygger på en konferens som anordnades under 2004 av forskningsprogrammet Naturvårdskedjan, som koordineras av Centrum för biologisk mångfald.

Analysen av ett antal konfliktfall visar att den avgörande faktorn för om det blir en konstruktiv eller en destruktiv process är hur vi kommunicerar och vilka roller vi har. Naturvårdssystemet är av tradition inriktat på faktainsamling och besluten baseras ofta på inventeringar, utredningar och forskning. Kommunikationens betydelse har haft en underordnad roll och förmågan att hantera konflikter så att processen blir konstruktiv är begränsad.

Olika förslag för att undvika destruktiva processer och därmed effektivisera naturvården diskuteras.