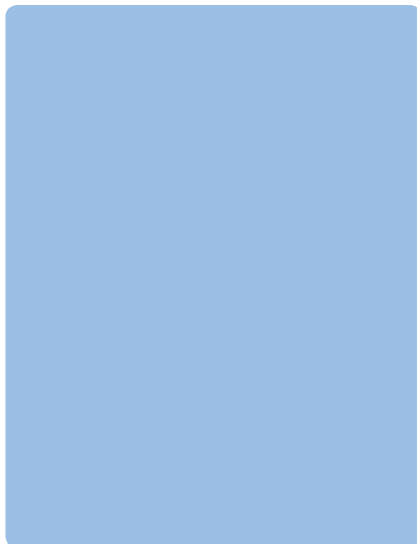


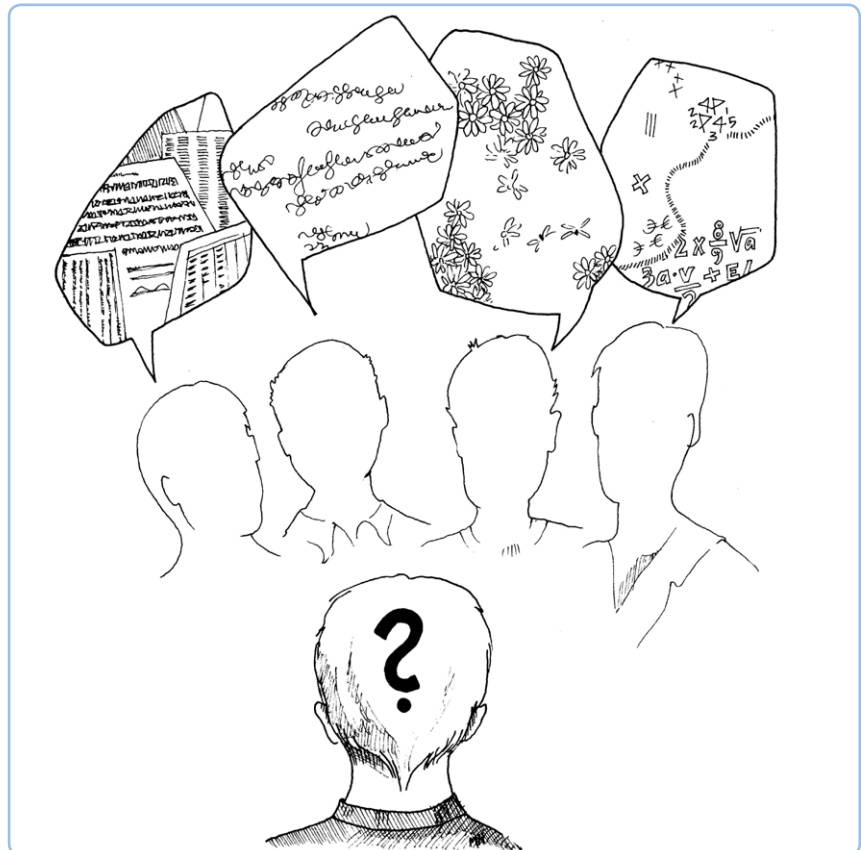
Vem kan man lita på?

Att kommunicera risker i samband
med förorenade områden

RAPPORT 5664 • FEBRUARI 2007



Kunskapsprogrammet



Vem kan man lita på?

Att kommunicera risker i samband med förorenade
områden

Johan Asplund, WSP Environmental
Fredrik Lundgren, WSP Environmental
Torbjörn Brorson, WSP Environmental

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

Naturvårdsverket

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

E-post: natur@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 91-620-5664-6.pdf

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2007

Elektronisk publikation

Omslagsbild och illustrationer: Maria Henriksson

Förord

Ett av riksdagens miljömål är Giftfri miljö, och i detta mål ingår att efterbehandla och sanera förorenade områden. Brist på kunskap om risker med förorenade områden och hur de bör hanteras har identifierats som hinder för ett effektivt saneringsarbete. Naturvårdsverket har därför initierat kunskapsprogrammet Hållbar Sanering. Föreliggande rapport med titeln ”Vem kan man lita på? Att kommunicera risker i samband med förorenade områden” redovisar projektet ”Riskkommunikation i saneringsprojekt” inom Hållbar Sanering.

Medvetenheten och kunskaperna om de hälso- och miljöproblem samt kostnader förorenade områden kan orsaka har ökat i Sverige och andra länder. En viktig komponent i de flesta saneringsprojekt är att kommunicera eventuella risker på ett ändamålsenligt och trovärdigt sätt. Det finns många exempel där brister i kommunikationen försvårat och fördröjt projektet. Oro över riskerna med föroreningarna kan också leda till att man genomför mer omfattande åtgärder än vad som kan anses vara motiverat.

Syftet med denna studie var att sammanställa erfarenheter från litteraturen och analysera fem verkliga fall där riskkommunikation (eller bristerna i riskkommunikationen) spelat en stor roll i genomförandet av saneringsprojekten. Studien ger en översiktlig introduktion till begreppet riskkommunikation och bidrar med exempel på hur teorier och erfarenheter omsätts i den praktiska verkligheten. Speciellt fokus har lagts på begreppen ”tillit och förtroende”. Därav rapportens titel ”Vem kan man lita på”.

Arbetet har bedrivits i en projektgrupp, bestående av Johan Asplund, Fredrik Lundgren och Torbjörn Brorson vid WSP Environmental i Halmstad, med stöd av en referensgrupp med representanter för industrier, myndigheter och forskare. Författarna vill passa på och tacka referensgruppen för stöd och värdefulla kommentarer samt de personer som ställt upp för intervjuer i samband med fallstudierna. Britt-Marie Drottz-Sjöberg, Norges Teknisk-Naturvetenskaplige Universitet, har fungerat som Hållbar Sanerings kontaktperson för detta arbete.

Naturvårdsverket har inte tagit ställning till innehållet i rapporten. Författarna svarar ensamma för innehåll, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Naturvårdsverket februari 2007

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	8
SUMMARY	9
1 RISKKOMMUNIKATION I SAMBAND MED FÖRORENADE OMRÅDEN	10
1.1 Genomtänkt kommunikation förbättrar situationen	10
1.2 Konflikter kring riskvärdering	11
1.3 Syfte och metodik	11
1.3.1 Syftet med studien	11
1.3.2 Organisation	12
1.3.3 Litteraturstudie	12
1.3.4 Fallstudier	12
2 RISKKOMMUNIKATION I TEORIN OCH PRAKTIKEN	14
2.1 Experterna har inte tolkningsföreträdare	14
2.2 Fara och risk är inte samma sak	14
2.3 Olika synsätt på riskbegreppet	15
2.3.1 Tekniskt-ekonomiskt perspektiv	15
2.3.2 Psykologiskt perspektiv	15
2.3.3 Kulturteoretiskt perspektiv	16
2.3.4 Sociologiskt perspektiv	17
2.4 Olika riskuppfattning kan orsaka konflikter	17
2.5 Förtroende och tillit – svårt att uppnå men lätt att skada	18
2.6 Massmedias roll	19
2.7 Experternas roll	20
2.8 Utvärdering av riskkommunikationen	22
2.8.1 Kriterier för utvärdering	22
2.9 Effektiv och trovärdig riskkommunikation	23
2.9.1 Några nyckelfaktorer	23
2.9.2 Kommunikationsplanen skapar struktur	25
3 FALLSTUDIER	31
3.1 Gasverk i strövområde	31
3.1.1 Kraftiga föroreningar och behandling på plats	31
3.1.2 Samrådet nådde inte alla berörda	31
3.1.3 Konflikterna fortsatte under hela saneringen	32
3.1.4 Enkät till kringboende	32
3.1.5 Synpunkter och erfarenheter från olika aktörer	33
3.1.6 Konflikterna gällde fakta, värderingar och tillit	35
3.2 Lyckad riskkommunikation vid eternitfabriken	36
3.2.1 Området förknippas med asbest och sjukdomar	36

3.2.2	Kritik mot planarbetet	36
3.2.3	Exploatören var medveten om problematiken med asbest	36
3.2.4	Genomtänkt kommunikationsstrategi	37
3.2.5	Synpunkter och erfarenheter från olika aktörer	37
3.2.6	Projektet var relativt fritt från konflikter	39
3.3	Sanering av bensinstation vid fel tidpunkt	40
3.3.1	Bensin i marken och underjordiska tankar	40
3.3.2	Kraftiga luktstörningar i omgivningen	41
3.3.3	En familj hamnade på hotell	41
3.3.4	Synpunkter och kommentarer från olika aktörer	42
3.3.5	Brist på förtroende hos de drabbade	45
3.4	Slambassängen och förskolan	46
3.4.1	Stor spridning av klorerade lösningsmedel	46
3.4.2	Förskolan stängdes på grund av föroreningarna	47
3.4.3	Synpunkter och kommentarer från olika aktörer	47
3.4.4	Olika syn på riskerna och hur kommunikationen fungerade	50
3.5	Deponering av förorenade massor	51
3.5.1	Giftjord med potential för gruvdrift	51
3.5.2	Snabba ryck stötte på patrull	52
3.5.3	Synpunkter och kommentarer från olika aktörer	52
3.5.4	Exploatören och myndigheten blev överraskade av reaktionen	54
4	GOD KOMMUNIKATION ÄR VIKTIG	56
4.1	Svårigheter och möjligheter	56
5	AVSLUTANDE RÅD OM RISKKOMMUNIKATION	60
5.1	Praktiska råd och rekommendationer	60
5.2	Checklista för riskkommunikation	61
6	VIKTIGA FRAMTIDA FRÅGOR FÖR RISKKOMMUNIKATIONSFORSKNINGEN	64
7	REFERENSER	66
8	OM MAN VILL LÄSA MER OM RISKKOMMUNIKATION	67
BILAGA 1		68
	Litteraturgenomgång - Communicating understanding of contaminated land risks, SNIFFER	68
BILAGA 2		73
	Litteraturgenomgång - Communication on Contaminated Land, NICOLE	73
BILAGA 3		77
	Litteraturgenomgång - Social Assumptions in Remediation Strategies Hunt & Wynne	77

BILAGA 4	78
Litteraturgenomgång - Improving Risk Communication, NRC	78
BILAGA 5	82
Litteraturgenomgång - Risk perception of heavy metal soil contamination and attitudes toward decontamination strategies, Weber et al	82
BILAGA 6	84
Intervjufrågor	84
BILAGA 7	89
Intervjuer - Gasverk i strövområde	89
BILAGA 8	100
Intervjuer - Lyckad riskkommunikation vid eternitfabriken	100
BILAGA 9	109
Intervjuer – Bensinsanering vid fel tidpunkt	109
BILAGA 10	121
Intervjuer – Slambassängen och dagiset	121
BILAGA 11	129
Intervjuer - Deponering av förorenade massor	129

Sammanfattning

Samhällets kostnader för att sanera förorenad mark har ökat under senare år. Markundersökningar och saneringsprojekt kan sträcka sig över längre tidsperioder och skapa oro hos närboende och andra berörda. Effektiv och trovärdig kommunikation om riskerna är därför en viktig komponent i ett efterbehandlingsprojekt. WSP Environmental har på uppdrag av Naturvårdsverket (Hållbar sanering) gjort en litteraturgenomgång kring riskkommunikation med inriktning på förorenad mark, samt sammanställt erfarenheter från fem svenska fallstudier där kommunikationsfrågorna varit viktiga. Rapporten avslutas med råd och kommentarer till hur projektledningar och myndigheter kan hantera riskkommunikationen så att sannolikheten att det uppstår konflikter minskar. Projektet genomfördes under 2005-2006.

Litteraturgenomgången visade att kommunikationskonflikter kring riskerna i ett saneringsprojekt är vanliga och kan röra fakta, tillit och värderingar. Både budbäraren och mottagaren har stor betydelse för hur situationen utvecklas och ”experterna” har inte tolkningsföreträde vad det gäller riskuppfattningen. Det gäller därför att tänka sig in i hur de olika intressenterna kan reagera och anpassa kommunikationen efter detta. Det gäller också för kommunikátören att vara flexibel och beredd på att ta hand om frågor och reaktioner som dyker upp från oväntat håll. De fem fallstudierna bekräftade att riskkommunikationen är viktig och att en väl genomförd kommunikationsinsats minskar friktionen mellan de olika aktörerna. Slentrianmässig eller dåligt samordnad kommunikation åstadkommer motsatsen. Fallstudierna visade också att massmedia kan ha en viktig roll som informatör men också påverka allmänhetens riskuppfattning. En intressant iakttagelse i några av studierna var att det var en oplanerad eller oväntad händelse som åstadkom kommunikationskonflikten. Finns det redan i början av projektet ett svagt förtroende för auktoriteterna (konsulter och myndigheter) kan en dålig kommunikationsinsats ytterligare försvaga tilliten. En utomstående expert kan bidra till ökad tillit genom att förmedla sin syn på riskerna.

Följande komponenter identifierades som särskilt viktiga i samband med riskkommunikation kring förorenade områden:

- Goda förberedelser, exempelvis genom att identifiera målgrupperna, planera kommunikationsinsatserna och tänka sig in i vad som kan skapa konflikter.
- Att skapa en öppen och transparent process där dialogen mellan olika aktörer lyfts fram och betraktas som viktig.
- Att inse att kunskap och rationalitet är olika begrepp. Enskilda personers riskuppfattning baseras på en blandning av tekniska, psykologiska, sociologiska, kulturella men även ekonomiska överväganden.
- Att en genomtänkt kommunikationsplan ger bra förutsättningar för att kommunikationsfrågorna ges rätt prioritet i efterbehandlingsprojektet. När allmänheten och massmedia ringer ner telefonen är det ofta för sent för att åstadkomma en väl avvägd kommunikationsinsats.

Summary

In recent years the cost for society to remediate contaminated land has increased. Soil investigations and clean-up projects may go on for many years and may create anxiety to neighbours and other interested parties. Efficient and credible communication of risks is therefore an important element of a soil remediation project. On behalf of the Swedish EPA (Naturvårdsverket), WSP Environmental carried out a literature review on risk communication in association with contaminated land. The study also included five Swedish case studies where experiences from communication issues were seen as important. The report provides advice to project management and authorities on how to deal with risk communication. The overall aim is to minimise the chance for conflicts between interested parties. The study was carried out in 2005-2006.

The literature review showed that conflicts concerning risk perception are common and may be associated with facts, confidence and values. Both the messenger and the receiver of the message are of great importance for the outcome of the risk communication. The right to assess the risk is not ultimately in the hands of the "experts". Project management should therefore be aware that interested parties may perceive the risk in an unexpected way. Communication should therefore be flexible and project management must be prepared to react to questions and actions from interested parties. The five case studies confirm that risk communication is important and that a well managed communication process will decrease the chance for conflicts. Badly managed communication may cause unwanted results. The cases studies also indicated that mass media may have an important role as a carrier of information. Also how the risk is perceived by the public may be influenced by mass media. Some of the cases studies showed that it was an unplanned, or unexpected, incident that triggered the conflict in communication. If there already was low credibility for the experts (consults and authorities) it is likely that badly managed communication will worsen the situation. An unbiased external expert may, by giving his/her view on the risks, contribute to enhanced credibility.

The following components are considered of special interest concerning risk communication of contaminated land. It is important:

- To plan the risk communication by identification of target groups, identification of means for communication and preparedness to manage potential conflicts.
- To create an open and transparent process where there is focus on the dialogue between the interested parties.
- To realise that facts and rationality does not necessarily go hand in hand. Risk perception is a mixture of technical, psychological, sociological and cultural considerations.
- To prioritize communication issues and prepare a communication plan. It is too late to manage the communication issues in a systematic way when the public and mass media already are knocking on the door.

1 Riskkommunikation i samband med förorenade områden

1.1 Genomtänkt kommunikation förbättrar situationen

”But even though good risk communication cannot always be expected to improve a situation, poor risk communication will nearly always make it worse.” (National Research Council, 1989).

De flesta människor är intresserade av olika risker och vad man kan göra för att undvika dem. Speciellt rör detta risker som har att göra med vetenskap och teknik och där effekterna är svåra att överblicka. Fågelinfluensan, den elektromagnetiska strålningen från mobiltelefoner och 3G-antennar, cancerframkallande ämnen i maten och växthuseffekten är aktuella exempel där det uppstår problem kring hur de olika farorna skall kommuniceras och hur olika intressegrupper uppfattar de verkliga riskerna. ”Vem kan man lita på?” är en fråga som många ställer sig oavsett det rör sig om risken att få salmonella, att bli träffad av en meteorit eller att barnen tar skada av den förorenade fabriksstomten i närheten. Riskkommunikation har kommit att bli en fråga av både politisk och social betydelse och diskussionerna kring vad som kan anses vara acceptabel risk i relation till nyttan kan bli mycket heta. Förtroende och tillit är nyckelfaktorer i sammanhanget.

De senaste 10 åren har samhällets och näringslivets kostnader för att undersöka och sanera förorenade områden ökat betydligt, exempelvis gav Naturvårdsverket under 2005 cirka 500 miljoner kronor i bidrag för undersökning och efterbehandling av förorenade områden. Kunskaperna om hur hälso- och miljörisker med förorenade områden skall bedömas har samtidigt ökat och praktiska erfarenheter av olika typer av saneringsprojekt finns nu hos myndigheter, konsulter och i näringslivet. Att förorenad mark kan bli en stor och oplanerad kostnad har uppmärksamats i samband med köp och försäljning av fast egendom. Miljörevisioner (environmental due diligence audits) med fokus på miljörisker är därför mycket vanliga när industrianläggningar och fastigheter är till försäljning.

Att kommunicera risker i samband med undersökningar och efterbehandling av förorenade områden är en viktig komponent i sådana projekt. Intressenterna utgörs bland annat av grannar, fastighetsägare, miljömyndigheter och massmedia. Intressentgruppen är heterogen och eventuella risker för människor och miljö kan uppfattas på olika sätt. Det finns många exempel på problem som orsakats av att det saknats en genomtänkt kommunikationsstrategi, att kommunikationsinsatserna gjorts vid fel tidpunkt eller att kommunikationen uppfattats som missvisande. Kommunikationsproblemen kan leda till fördringar och förseningar, till oro, ilska och frustration hos dem som berörs av projektet och har även potential att förhindra ett efterbehandlingsprojekt. Riskkommunikation är också en förutsättning för att man skall kunna tillämpa platsspecifika åtgärdsåtgärder. Allmänhetens oro för kvarlämnade föroreningar kan leda till att saneringen blir mer omfattande än vad

som kan anses motiverat ur ett riskperspektiv. I sådana fall styrs åtgärdens omfattning inte av en rimlig balans mellan riskreduktion och miljönytta i förhållande till saneringskostnaderna.

1.2 Konflikter kring riskvärdering

Konflikter kring hur risker skall värderas och tolkas uppstår i många olika sammanhang och man kan urskilja olika typer av konflikter. Följande tre nivåer av konflikter är vanliga:

- *Faktakonflikter* – konflikter kring bevis, sannolikheter, osäkerhet och bristande kunskap.
- *Konflikter om tillit* – konflikter och diskussioner kring tilliten till institutioner, vetenskapen, experterna och de egna erfarenheterna.
- *Värdekonflikter* – konflikter kring sociala och kulturella normer, etik, ideologi och livsåskådningar.

Ovanstående grundläggande kategorier kan tillämpas vad det gäller riskkommunikation i samband med föroreningar i mark, grundvatten och byggnader. Av dessa beskrivs fakta- och värdekonflikterna i Naturvårdsverkets *Kvalitetsmanual för efterbehandling av förorenade områden* (Naturvårdsverket, 2006). Konflikter om tillit berörs emellertid inte där och utgör därför ett viktigt område för den föreliggande rapporten.

Vad det gäller förorenad mark finns det en hel del vetenskaplig men också praktiskt anpassad information om hur kommunikationsfrågorna kan hanteras. Det finns dock ingen samlad dokumentation på svenska som bygger på svenska erfarenheter. Den här rapporten vänder sig till myndigheter, konsulter, företag, intresseorganisationer och andra som kommer i kontakt med frågor som rör riskkommunikation i samband med förorenade områden.

1.3 Syfte och metodik

1.3.1 Syftet med studien

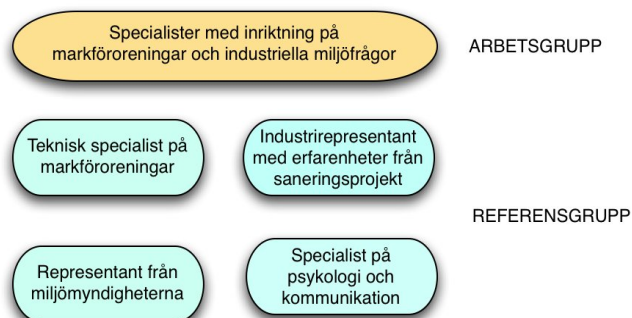
WSP Environmental fick i uppdrag av Naturvårdsverket att inom ramen för kunskapsprogrammet Hållbar Sanering att sammanställa kunskaper och erfarenheter kring frågor som rör riskkommunikation i samband med förorenade områden. Syftet med studien var att:

- Sammanställa erfarenheter från litteratur och forskning om riskkommunikation.
- Ge en introduktion till begreppet riskkommunikation och några av de grundläggande teorier som finns inom området.
- Sammanställa positiva och negativa erfarenheter av riskkommunikation i fem svenska projekt som avser förorenade områden.

- Identifiera nyckelfaktorer vid riskkommunikation och sammanställa en praktisk ”checklista” som kan fungera som praktiskt stöd för konsulter, myndigheter och andra.

1.3.2 Organisation

Projektorganisationen har bestått av en arbetsgrupp och en referensgrupp där deltagarna representerat olika kompetensområden (se figuren). Arbetsgruppen har utgjorts av Johan Asplund, Fredrik Lundgren och Torbjörn Brorson från WSP Environmental. Huvudförfattare till rapporten är Johan Asplund. Vid sammanställningen av intervjufrågorna har även Lars Havewald, Yrkes- och miljömedicinska kliniken, Lunds universitet, medverkat. I referensgruppen har ingått Tomas Nilson, Miljöförvaltningen i Malmö Stad, Sten-Inge Arnesson, Kemira Kemi AB, Björn Karlsson, Yrkes- och miljömedicinska kliniken, Lunds universitet och Marie Arnér, WSP Environmental.



1.3.3 Litteraturstudie

Studien har genomförts som en kombination av litteraturstudier och fallstudier. Litteraturstudien syftade till att ge en överblick över begreppet riskkommunikation. Bakgrundsmaterialet utgjordes av publicerade undersökningar, rapporter och handböcker. Litteraturstudien lade tyngdpunkten på övergripande litteratur inom området. Syftet var inte att flytta fram forskningsfronten utan att ge läsaren en bakgrund till hur begreppet riskkommunikation kan hanteras i vardagen. I bilagorna 1-5 ges längre referat av den litteratur som ingått i undersökningen.

1.3.4 Fallstudier

Fallstudierna omfattade fem svenska projekt med förorenade områden där framgångar och motgångar i riskkommunikationen haft betydelse för respektive projekt. De studerade objekten representerade de kategorier som är aktuella inom förorenade områden, nämligen (1) exploatering, (2) tillsyn och (3) bidrag från Naturvårdsverket. Objekten valdes i ett första steg ut genom en förfrågan hos samtliga länsstyrelser. Därefter gjordes ett urval i samråd mellan arbets- och referensgrupperna. Det viktigaste urvalskriteriet var att riskkommunikationen hade spelat en viktig roll i projektet och att det fanns något att lära från hur kommunikationsfrågorna hade hanterats. Objekten skulle dessutom så långt som möjligt avspegla olika typer av föroreningar, olika geografiska områden, olika intressekonflikter samt olika grader av komplexitet i föroreningsituationen.

Fallstudierna baserades på tillgänglig dokumentation samt den information som kom fram vid intervjuer med olika intressenter. Intervjuerna omfattade verksamhetsutövarna (problemägarna), tillsynsmyndigheterna och representanter för

allmänheten. Intervjuerna syftade till att identifiera de nyckelfaktorer avseende riskkommunikation som kan anses specifika för förorenade områden. Frågorna kategoriserades i åtta olika teman:

1. *Bakgrund* – Introduktion och bakgrundsinformation kring intervjupersonen.
2. *Upplägg* – Tankar kring kommunikation och information innan projektet drog igång.
3. *Processen* – Hur har själva kommunikationsprocessen upplevts, dvs. processen som en helhet?
4. *Genomförande och innehåll* – Hur har innehållet, delarna i kommunikationsprocessen upplevts? Hur har kommunikationen genomförts i praktiken?
5. *Förtroende och tillit* – Har det funnits förtroende/tillit mellan de inblandade parterna?
6. *Organisation* – Är det klart och tydligt hur ansvarsfördelningen är i och kring projektet? Vem är myndighet och vem driver projektet?
7. *Media* – Har man upplevt att media spelat en roll? I så fall vilken?
8. *Avslutande frågor* – Utvärdering? Råd till andra?

Av tillsynsmyndighetens handlingar framgick det vem som representerade tillsynsmyndigheten och vem som var verksamhetsutövare (problemägare). Här fanns det ofta också uppgifter om de privatpersoner eller organisationer som engagerat sig i projektet. Dessutom har tidningsartiklar använts för att identifiera de olika intressenterna. Intervjupersonen informerades om syftet med projektet, upplägget för intervjun samt att person- och projektuppgifter skulle avidentifieras i den slutgiltiga rapporten. Intervjupersonen tillfrågades också om denne accepterade att intervjun spelades in. Samtliga intervjuer utom en har genomförts vid personliga möten. En skriftlig sammanställning av intervjun skickades ut till intervjupersonen för synpunkter. I samma utskick bifogades också en beskrivning av det aktuella projektet. Projektbeskrivningen var ett försök att på ett så neutralt sätt som möjligt beskriva projektet.

I rapporten redovisas varje fallstudie samt en sammanfattning av intervjuerna. Sammanställningen knyter an till de teman som använts i intervjuerna samt den uppdelning av konflikter kring risker i faktakonflikter, värdekonflikter och konflikter om tillit som redovisats ovan. De fullständiga intervjuerna redovisas i bilagorna 7-11.

2 Riskkommunikation i teorin och praktiken

2.1 Experterna har inte tolkningsföretråde

Att kunna hantera grundläggande begrepp som fara, risk och riskuppfattning är en förutsättning för att förstå hur olika aktörer kan uppfatta riskerna i ett projekt med förorenade områden. För föroreningsexperten är det förorenade området ett av många objekt vilket antagligen medför att riskerna är välbekanta och hanterbara. För grannen till den förorenade marken, som ser sjukdomar och sjunkande fastighetspriser framför sig, är riskuppfattningen sannolikt helt annorlunda.

Det finns ett antal olika synsätt på hur man ser på begreppen fara och risk. Man kan exempelvis anlägga ett:

- tekniskt-ekonomiskt perspektiv
- psykologiskt perspektiv
- kulturteoretiskt perspektiv
- sociologiskt perspektiv



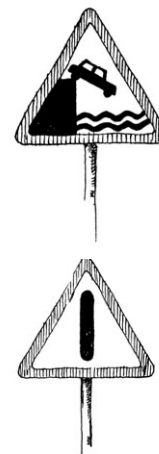
Oavsett ur vilket perspektiv man betraktar fara och risk har både budbäraren och mottagaren stor betydelse för hur situationen uppfattas. Här är det inte så enkelt att experterna och miljömyndigheterna har tolkningsföreträde vad det gäller riskuppfattningen. Förtroendet för auktoriteterna kan vara tämligen bräckligt och sköts dessutom kommunikationen på ett dåligt sätt kan förtroendet rasa till bottenivå. Det gäller att tänka sig in i hur de olika intressenterna kan reagera och anpassa kommunikationen efter detta. Det gäller också för kommunikatören att vara flexibel och snabbfotad för att ta hand om frågor och aktioner som kanske dyker upp från oväntat håll. Det här avsnittet avslutas med praktiska råd kring riskkommunikation.

2.2 Fara och risk är inte samma sak

Ordet risk kommer ifrån det grekiska ordet rhiza som betyder klippa. I dag används ofta risk som en synonym till fara eller oönskad händelse i framtiden (Breck, 2002). I många sammanhang är man dock noga med att skilja på begreppen fara och risk. I det engelska språket används exempelvis begreppen "hazard" och "risk". Risken uppstår först när någon exponerats för faran. Exempelvis är risken i samband med en markförorening av kresot en kombination av substansens inneslående egenskaper (miljö- och hälsofarlighet) och sannolikheten för att människor eller miljö skall exponeras. I många situationer alstras risken genom ett beslutsfattande. Klippan som sticker upp ovan vattenytan utgör inte en risk om man undviker att segla nära den eller om man i stället väljer schack som

fritidssysselsättning. Risken är därmed en konsekvens av ett beslut, i vissa fall en kalkylerad möjlig konsekvens och i andra fall en oavsiktlig följd av ett beslut (Lidskog et al, 2000).

Under de senaste tre decennierna har det inträffat ett skifte i det vetenskapliga synsättet på begreppet risk. Från att huvudsakligen ha betraktat riskerna ur ett tekniskt-ekonomiskt perspektiv har forskarna, via ett psykologiskt och ett kulturteoretiskt synsätt, övergått till att se på riskerna ur ett sociologiskt perspektiv (Lidskog et al, 2000).

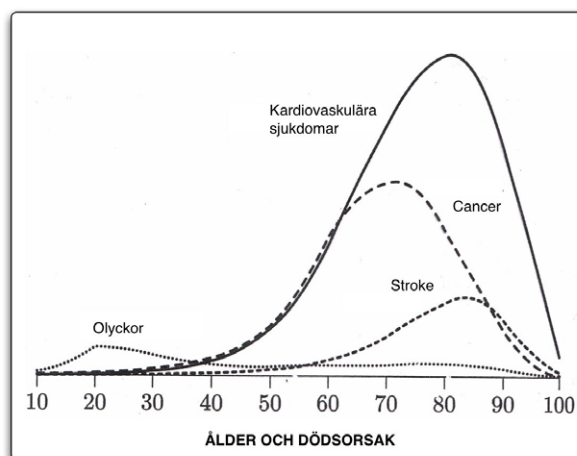


2.3 Olika synsätt på riskbegreppet

2.3.1 Tekniskt-ekonomiskt perspektiv

Det tekniskt-ekonomiska perspektivet baserar sig på beräkningar av dödstal, sannolikhetskalkyler, konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar för åtgärdsalternativ. Mot den bakgrunden anser man att olika sorters risker går att jämföra med varandra. Exempelvis risken att dö i lungcancer om man är storrökare jämfört med om man aldrig har rökt en cigarett. Risken ges ofta ett relativt mått, exempelvis antalet lungcancerfall per 100 000 innevånare, antal döda i olika sjukdomar relaterade till ålder (se figur) eller antalet döda per flygtimme. Uppfattningen är att det går att göra en objektiv värdering av olika risker och att man sedan fattar beslut om vilka risker som skall bekämpas, vilken säkerhetsnivå som skall tillämpas och vad det hela får kosta. En genomförd ”risk-cost-benefit”-bedömning resulterar i ett kvantifierbart mått och man talar här om den ”acceptabla risken”.

Med ett tekniskt-ekonomiskt perspektiv får riskkommunikationen karaktär av undervisning eller upplysning. Allmänheten informeras med korrekt och saklig information och förväntas därefter acceptera informatörens uppfattningar. De som ”vet” informerar de som ”inte vet” och det finns en uppenbar risk att auktoriteterna inte alltid når fram med budskapet till den som skall leva med risken. Svårigheterna med att kommunicera riskerna med kärnkraften är ett talande exempel på hur det kan gå.



2.3.2 Psykologiskt perspektiv

Ur det psykologiska perspektivet består riskbegreppet av två komponenter, nämligen en objektiv och en subjektiv del. Den subjektiva komponenten utgör den ”upplevda risken” som i många fall är skild från den objektiva risken. Risk är därför inte något absolut begrepp utan upplevelsen kan variera mellan olika individer. Variationen beror på en rad subjektiva riskfaktorer. Vad som kan hända då man står högst uppe på stegen och målar huset är välbekant och upplevs som

hanterbart. Att man skall insjukna och dö av Ebolaviruset kan däremot uppfattas som mycket skrämmande. I Sverige trillar folk ständigt ner från stegar och skadar sig allvarligt men Ebolavirus är ett fenomen som knappast drabbar någon. Den här typen av objektiv information återspeglar verkligheten men behöver inte alls styra en enskild persons riskupplevelse.

Tabell 1. Subjektiva riskfaktorer (från Breck, 2002)

Faktorer som påverkar hur risken upplevs	Mindre riskupplevelse	Större riskupplevelse
<i>Kännedom och förtrogenhet med risken.</i>	Gammal, välkänd, förtrogen med.	Ny, okänd, inte förtrogen med.
<i>Inflytande och kontroll över risken.</i>	Frivillig, kontrollerbar, självvald.	Ofrivillig, inte kontrollerbar, påtvingad.
<i>Nytta och rättvisa med risken.</i>	Personlig fördel, nyttig, rättvis.	Ingen personlig fördel, onyttig, orättvis
<i>Verkan och konsekvens av risken.</i>	Fördröjd, kronisk, ej dödlig.	Omedelbar, katastrofal, dödlig.

Drar man det psykologiska perspektivet till sin spets kan alltså olika risker inte jämföras på ett objektivt sätt och enskilda människor kan inte förväntas reagera rationellt. Man skulle då kunna tänka sig att riskkommunikationen ges karaktären av övertalning och marknadsföring och att stor vikt läggs vid att spela på människors känslor och påverka mottagarna av informationen. Risken är då uppenbar att ”försäljningskaraktären” blir alltför tydlig i kommunikationen vilket kan leda till att budskap och budbärare ifrågasätts.

Som tidigare nämnts består det psykologiska perspektivet av en balans mellan subjektiva och objektiva värderingar och båda måste beaktas vid riskbedömningar och riskkommunikation. Den objektiva risken (sannolikheter, konsekvenser etc.) kan i sammanhanget ses som en form av ”facit” till den subjektiva riskuppfattningen.

2.3.3 Kulturteoretiskt perspektiv

Här betraktar man risker som något som måste förstås i ett socialt och kulturellt sammanhang. Faktiska faror som jordskalv, giftiga ämnen och sjukdomar värderas i ett socialt och kulturellt sammanhang och nyckelordet är begreppet ”konstruerad risk”. Riskvärdering är enligt det kulturteoretiska synsättet alltid en fråga om förhandlingar. I sådana förhandlingar väger vetenskapliga argument tungt men eftersom de inte nödvändigtvis är universella och sanna kan deras underliggande antaganden alltid diskuteras. För personer som är fostrade i en teknisk kultur, exempelvis miljömyndigheter, tekniska konsulter och miljösamordnare på företag, kan det här synsättet skapa viss osäkerhet. Riskvärdering ur ett kulturteoretiskt perspektiv kan kanske uppfattas som en process som resulterar i ”obestämbara risker, öppna beslutshorisonter och olösta problem vilket är detsamma som oordning och instabilitet. Detta är därmed ett hot mot den kulturella och sociala stabiliteten” (Breck, 2002). Man skulle här kunna tänka sig att myndigheter och företag

kanske väljer att fokusera på de risker som passar bäst in i den interna kulturen och som man är van vid att hantera, det vill säga risker som är mätbara med naturvetenskapliga metoder.

Enligt det kulturteoretiska synsättet är det inte meningsfullt att skilja på objektiv och subjektiv risk eftersom all riskbedömning sker i ett kulturellt sammanhang. Tillämpar man ovanstående synsätt blir riskkommunikationen anpassad till mottagarna som individer och till situationen.

2.3.4 Sociologiskt perspektiv

Enligt det sociologiska perspektivet talar man ofta om ”risksamhället”. Vårt samhälle präglas av mer eller mindre okända risker som är förknippade med nya teknologier. Vetenskapen anses som verktyget för att upptäcka, mäta och kvantifiera sådana risker. Vetenskapens monopol på sanningen håller dock på att ersättas av en kunskapspluralism. Det finns mycket som tyder på att de vetenskapliga metoderna idag granskas på ett mer kritiskt sätt än förr och allt oftare ifrågasätts.

Det är dessutom sällan som vetenskapen levererar den ”absoluta sanningen” och vetenskaplig osäkerhet eller försiktighet lämnar därmed utrymme för tolkningar. Allt oftare tolkas resultaten i det offentliga rummet utan forskarnas medverkan. Det innebär att olika påståenden och riskuppfattningar ställs mot varandra och det kan vara svårt för en oinvigd att avgöra vad som är stort eller smått. Tolkningsutrymmet och misstron mot vetenskapliga sanningar kan resultera i en förhandling, eller i värsta fall en pajkastning, om vilken definition av risk som skall gälla. Den definition som vinner avgör vad samhället för tillfället betraktar som risk. Med ett sociologiskt perspektiv blir riskkommunikationen inriktad på dialog och på att leva upp till krav på demokrati och insyn (transparens).

2.4 Olika riskuppfattning kan orsaka konflikter

Oavsett synsätt på riskbegreppet så kan diskussioner kring risker och riskuppfattning leda till konflikter. Som vi tidigare konstaterat kan konflikterna orsakas av:

- olika synsätt på hur fakta skall tolkas (*fakta-konflikter*),
- att man inte tror på auktoriteter och vetenskap (*konflikter om tillit*),
- att olika etiska värderingar, ideologier, sociala normer och annat skapar polarisering i hur risken skall uppfattas (*värdekonflikter*).



I en situation där det förekommer föroreningar i mark och grundvatten finns det naturligtvis alla förutsättningar för att ovanstående konflikter skall kunna uppstå.

Det kan också finnas ytterligare aspekter på konflikter där själva riskkommunikationsprocessen är betydelsefull (NRC, 1989). Riskkommunikationsproblem och konflikter kan orsakas av:

- Problem som beror på brister i dialogen eller *kommunikationsprocessen* mellan sändare och mottagare.
- Problem som kan knytas till *politiska eller institutionella system*. För svenska förhållanden skulle detta kunna innebära att konflikter skulle kunna uppstå som ett resultat av offentlighetsprincipen. Det stegvisa arbetssätt som tillämpas för efterbehandlingsprojekt skulle i sig kunna skapa problem och konflikter. Efterbehandlingsprojekt sträcker sig dessutom ofta över lång tid och genom offentlighetsprincipen blir allmänheten regelbundet påmind om situationen. Resultatet kan bli oro eller psykiskt obehag vilket kan skapa misstro och konflikter.

2.5 Förtroende och tillit – svårt att uppnå men lätt att skada

I en värld fylld av osäkerhet kan man se tillit och förtroende som ett kitt som skapar förutsättningar för en konstruktiv dialog. Förtroende och tillit är därför betydelsefulla komponenter i riskkommunikationsprocessen (NRC, 1989; SNIFFER, 1999; Lidskog et al; 2000, Breck, 2002). Tillit bör snarare byggas på moralisk än vetenskaplig grund (Breck, 2002). Enligt detta synsätt bör parterna sträva mot enighet om premisserna för hur den vetenskapliga kunskapen uppstår snarare än att försöka bevisa om de vetenskapliga påståendena är sanna eller inte. Att skapa tillit och förtroende vad det gäller miljö- och hälsorisker är alltså en komplicerad process där det oftast inte räcker med vetenskapliga fakta och uttalanden av auktoriteter. Tillit och förtroende kan dessutom lätt skadas av många olika faktorer, exempelvis:



- Oärlighet eller inkompetens hos kommunikátören eller den han representerar.
- Att kommunikátörens budskap upplevs som inkonsekvent eller främst främjar hans egna intressen.
- Att byta åsikt under processens gång. Visst kan man komma till insikt och ändra uppfattning men här gäller det att motivera och kommunicera varför detta händer så att man inte upplevs som en vindflöjel.
- Motstridiga budskap från olika organisationer. Exempelvis kan olika specialister eller auktoriteter som upplevs ha trovärdighet i frågan ha väldigt olika synsätt på den aktuella risken. Det kan också vara så att det dyker upp nya kunskaper och forskningsrön som strider mot tidigare antaganden.
- Ett dåligt rykte från liknande processer eller situationer.

- Om synpunkter och information från olika parter inte behandlas på ett förutsägbart och likvärdigt sätt.

Den s.k. asymmetriprincipen är väsentlig i frågan om förtroende och innebär att det är lättare att förlora trovärdigheten än att vinna den. Det finns fyra huvudfaktorer som upprätthåller denna princip (Lidskog et al, 2000):

- Negativa händelser noteras lättare och är lättare att komma ihåg än positiva händelser.
- Negativa händelser antas ha större betydelse för människors upplevelser och utformning av attityder än positiva händelser. Dålig hantering av olyckor och katastrofer är något som folk kommer ihåg under längre tid och kan undergräva förtroendet för samhällets institutioner. Exempel på detta är alla de konspirationsteorier som uppstått kring Estoniakatastrofen och regeringens klandrade hantering av flodvågskatastrofen i Sydostasien.
- Källor som för fram negativa budskap upplevs som mer trovärdiga än de som kommer med positiva budskap.
- Misstro skapar mer misstro eftersom människor som misstror någon/något är obenägna att leta efter kontakter eller information som skulle ändra den bild man redan etablerat.

2.6 Massmedias roll

Det finns en allmänt spridd uppfattning om att massmedierna påverkar vår uppfattning om risker genom en selektiv och hårt vinklad rapportering. I litteraturen saknas dock ett tydligt stöd för en sådan uppfattning (Wählberg & Sjöberg, 2000). Massmedias bevakning av risker kan inte anses som objektiv men är inte så vinklad som många tycks anse. Detta gäller både hur risker och hotbilder uppmärksammas och hur de beskrivs. Tidningar, radio och TV är bara några av de aktörer som påverkar människors uppfattning och det förefaller som om medias genomslagskraft beror mindre på vad de verkligen skriver utan mer på hur mycket och länge de bevakar en situation. Det massmediala intresset är emellertid ofta helt koncentrerat till den akuta fasen ("the Big Bang") vilket mediaforskningen studerat ingående (Lidskog et al, 2000). Kommunikationen i de senare faserna i ett katastrof- eller krisförlopp är mindre väl genomlyst.

En intressant observation är att man kan skilja på vår allmänna (generella) riskuppfattning och vår privata (personliga) uppfattning. Det verkar som att massmedia har lättare att påverka människors allmänna riskuppfattning än den personliga. Reportaget i tidningens söndagsbilaga om farliga tropiska sjukdomar kan skapa en bild av hur farligt det är att vara turist. Den generella riskuppfattningen återspeglar kanske detta men samtidigt vill de flesta människor tro att det är sådant som möjligen drabbar andra men inte mig och min familj. "Jag och min familj löper mindre risk för att få japansk encefalit än folk i allmänhet. Vi vet ju hur vi

skall skydda oss”. Att det sedan i verkligheten är mycket ovanligt att svenska turister drabbas av exotiska sjukdomar är en helt annan sak. Den absolut största risken för en turist är att skadas i en trafikolycka och ca 100 svenskar avlider varje år i sådana olyckor.



Skall då en myndighet, forskare eller ett företag utnyttja massmedia för att kommunicera risker och kan man förändra människors beteende? I det första fallet är uppfattningen inte entydig och det är svårt att avgöra om ett medvetet utnyttjande av massmedierna för att få ut information har större påverkan på människors uppfattning än om de bevakar riskerna på eget initiativ (Wählberg & Sjöberg, 2000). I det andra fallet finns det en uppfattning att människors beteende ändras mer eller mindre automatiskt om deras kunskaper och attityder ändras. Här skall man dock ha klart för sig att det är skillnad mellan riskuppfattning (risk perception) och

riskkommunikation. Riskuppfattningen är en mental process som beror på våra kunskaper och värderingar. Riskkommunikation är en process som syftar till att informera men i många fall också att förändra ett beteende. En förändring av kunskap och värderingar behöver inte innebära ett förändrat beteende. Läs exempelvis varningstexterna på cigarettpaketet och ställ dig frågan varför människor överhuvudtaget funderar över att köpa sådana produkter. Kunskaper och värderingar kring rökningens skadliga effekter finns i överflöd men vägen mot förändrat beteende verkar vara lång.

2.7 Experternas roll

Experter kallas ofta in då det gäller att kommentera risker i samband med politiskt beslutsfattande. De flesta TV-soffor är därför befolkade av experter som med lättighet uttalar bestämda uppfattningar inom många olika områden. På miljöområdet finns det också många experter och några av dem framträder regelbundet i massmediala sammanhang. De flesta experter har dock en mer undanskymd roll och levererar underlag till olika miljötekniska bedömningar. I samband med förorenad mark stöter man framförallt på experter som arbetar hos miljömyndigheterna, som konsulter och som forskare. Vissa större företag kan också ha egna markexperter eller andra miljöspecialister. Vetenskaplig expertis fyller ett antal funktioner i samband med riskhantering och riskkommunikation, exempelvis (Lidskog et al, 2000):

- *Upplysning* – bidra med insikter som hjälper beslutsfattare att identifiera och rama in problemen och förstå situationen. Här återfinns vi de naturvetenskapliga experterna
- *Instrumentell eller pragmatisk kunskap* – bidra med kunskap som ger beslutsfattare möjlighet att bedöma och värdera de troliga konsekvenserna av olika alternativ. Även här är det de naturvetenskapliga experterna som har en viktig roll.

- *Reflektion* – bidra med argument och kunskaper i ett större sammanhang som hjälp för beslutsfattare att reflektera över situationen och att förbättra sin bedömning. Naturvetenskapare kan bidra med en del men här har säkert kommunikationsexperter och personer med kunskaper om exempelvis psykologi och sociologi som är viktiga.
- *Gynnande av en katalytisk process* – bidra med kunskap som hjälper beslutsfattare att skapa och genomföra procedurer för konfliktlösning och rationellt beslutsfattande. Experter inom kommunikation, psykologi och sociologi sitter inne med viktiga kunskaper.
- *Kommunikativt utbyte* – bidra med riktlinjer eller med att utveckla alternativ som stödjer beslutsfattares kommunikation med de olika målgrupperna. Detta är en uppgift för framförallt kommunikationsexperterna.

Vetenskaplig expertis betraktas som en väsentlig faktor bland andra vid beslutsfattande och vetenskapliga råd behövs men vikten av deras bidrag skall inte över-skattas. ”Precis som politisk instinkt och sunt förnuft är svaga vägvisare för att fatta beslut utan hjälp från vetenskaplig expertis, är tron på att vetenskaplig kunskap är tillräckligt för att kunna välja rätt alternativ lika kortsynt” (Lidskog et al, 2000).

I samband med riskkommunikation räcker det inte med att formulera önskemål om en process som består av tvåvägskommunikation, dvs. en vilja att lyssna till allmänhetens oro. Man måste istället skapa en struktur för att säkerställa integrationen av teknisk expertis, föreskrivna krav och allmänna värderingar. Varje aktör tilldelas en roll men samtidigt skall de olika rollerna och bidragen samspela. Detta för att säkerställa ömsesidigt utbyte av argument och information och därmed skapa en aktiv förståelse bland alla berörda (Lidskog et al, 2000). Den traditionella lösningen har varit att låta expertpaneler tillhandahålla fakta och sedan låta demokratiskt valda representanter ta ställning till informationen utifrån allmänhetens värderingar och fatta välgrundade beslut. Det kan dock vara mindre lämpligt att separera fakta och värderingar. Urvalet av fakta beror till stor del på ärendets karaktär och värderingspreferenserna beror delvis på kunskaperna om de olika alternativens konsekvenser. Samtidigt begär ofta de grupper och individer som utsätts för risken att deras värderingar och preferenser ska beaktas.

Det kan vara motiverat att i samband med riskkommunikationen sammanföra berörda aktörer och inleda en allmän dialog. Dialogen bör innehålla tre olika steg (Lidskog et al, 2000):

1. *Identifiera och välja frågor samt bedömningskriterier* – Det första steget syftar till att identifiera frågeställningarna samt vilka bedömningskriterier som skall gälla för att utvärdera de olika alternativen. Det är avgörande att alla relevanta intressegrupper representeras och att ”värderingsklustret” är omfattande och inkluderar exempelvis ekonomiska, politiska, sociala, kulturella och religiösa värderingar.

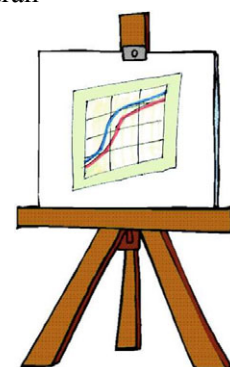
2. *Identifiera och mäta effekterna och konsekvenserna av de olika handlingsalternativen* – I detta steg bör experter från olika discipliner och med olika perspektiv på frågan bedöma de olika alternativen. Målet är att överbrygga konflikter om faktabevis och uppnå samstämmighet bland experterna.
3. *Skapa dialog med medborgare som jurymedlemmar och representanter från intressegrupperna som vittnen* – I det tredje steget bedöms de olika förslagen till åtgärder eller lösningar av en eller flera grupper (paneler) av slumpvis utvalda medborgare. Deltagarna i grupperna informeras om alternativen, om bedömningskriterierna samt om den tänkta utformningen av genomförandet. Grupperna ges därefter möjlighet att bedöma och skapa alternativ med utgångspunkt i kunskapen om troliga konsekvenser samt sina egna värderingar och preferenser. Intressegruppernas representanter och experterna tar del i processen i egenskap av vittnen och de förser panelen med sina argument och bevis.

2.8 Utvärdering av riskkommunikationen

2.8.1 Kriterier för utvärdering

I de flesta fall finns det behov av att utvärdera kommunikationsinsatserna. Avsikten är att få bättre förståelse av hur olika metoder för riskkommunikation fungerar och vilka faktorer som ger framgångar (NRC, 1989). Man kan tillämpa ett antal kriterier för att utvärdera om projektet nådde sina mål avseende kommunikationsinsatserna. Exempel på sådana kriterier är (Wester-Herber & Warg, 2004):

- Hur mottagaren förstår informationen eller budskapet (comprehension).
- Om mottagaren håller med om informationen eller budskapet (agreement).
- Om informationen varit konsekvent vad det gäller att förmedla sammanhanget mellan dos och respons. Exempelvis hur många som drabbas och på vilket sätt gruppen eller miljön skadas (dose-response consistency).
- Om informationen varit konsekvent vad det gäller den inneboende faran och hur enskilda individer kan drabbas (hazard-response consistency).
- Enhetlighet i informationen eller budskapet (uniformity).
- Åhörarutvärdering, dvs. om mottagarna upplevt informationen som tydlig, korrekt och efterfrågad (audience evaluation).
- Olika typer av misslyckanden på kommunikationsområdet. Detta syftar till att identifiera hur kommunikationen kan misslyckas eller bryta samman. Ett sätt att mäta detta är om informationens innehåll och frekvens lever upp till mottagarnas krav (types of communication failures).



Kriterierna används för att mäta målgruppens reaktioner på riskbudskapet. Har målgruppen reagerat negativt, exempelvis med misstro och ilska, tolkas det som

om den bedömt källan till riskinformationen som mindre trovärdig. Några av kriterierna har tillämpats i samband med utvärdering av informationskampanjer kring risken för storskaliga kemikalieolyckor, dvs. Seveso II Direktivet (Wester-Herber & Warg, 2004). Forskarna drog följande slutsatser kring informationen om riskerna:

- Den kan förbättra allmänhetens uppfattning om de berörda industrierna.
- Flera olika mediakanaler bör väljas för att förbättra kampanjernas genomslagskraft hos allmänheten. Att återkommande informera ger bättre effekt än vid ett enstaka tillfälle.
- Att informationsmaterialet bör utformas så att det är lätt att spara och förvara.
- Målgruppen bör identifieras (och tillfrågas) i förväg för att informationsinsatsen skall innehålla det som efterfrågas och läggas på rätt nivå.
- Den övergripande slutsatsen var att effekten av de genomförda informationskampanjerna var svag.

2.9 Effektiv och trovärdig riskkommunikation

2.9.1 Några nyckelfaktorer

För att lyckas med kommunikationsinsatserna gäller det att identifiera och använda ett antal nyckelfaktorer. Följande faktorer skapar förutsättningar för effektiv riskkommunikation (Lidskog et al, 2000, Breck, 2002):

Förberedelserna är viktiga

Det är viktigt att man tidigt under planeringen av riskkommunikationen gör en beskrivning av målgruppen och definierar vad man egentligen vill uppnå. Det är också betydelsefullt att försöka förstå vilka krav och behov av information som målgruppen har. Att identifiera lämpliga metoder för att åstadkomma öppenhet, transparens, dialog, återkoppling och utvärdering är ett annat inledande steg.

Väl planerade förberedelser skapar alltså goda förutsättningar för kommunikationen men det gäller att vara medveten om att riskupplevelsen hos de berörda kan förändras över tiden. Saker och ting kan oplanerat hamna i ett akut skede där flexibilitet och uppfinningsrikedom kan få stor betydelse för utgången.



Visa öppenhet

Under hela riskkommunikationsprocessen är det viktigt att visa öppenhet och tydligt redovisa värdemässiga antaganden, osäkerheter i kunskapsläget, uppskattningar och antaganden. Mark- och grundvattenföroreningar är komplicerade företeelser och i ett inledande skede, då de första undersökningsresultaten börjar droppa in, är det oftast svårt att kvantifiera problemets storlek. Här har kommunikatören en viktig roll att informera om att osäkerheten är stor utan att samtidigt varken underskatta eller överskatta riskerna. Efterhand som mätresultaten och kanske undersökningarna ger mer faktaunderlag ökar precisionen i riskbedömningen. De flesta intressenter inser säkert att sökandet efter kunskap är en stegvis process och accepterar att det kan vara brist på fakta i det inledande stadiet. Vad de inte accepterar är om informationen uppfattas som vinklad, felaktig eller att fakta undanhålls.

Transparens ger förtroende för beslutsprocessen

Transparens (genomsynlighet) är inte samma sak som öppenhet även om de två begreppen är relaterade. Transparens i riskkommunikationen innebär att det skall vara möjligt att följa de olika stegen i processen och förstå vilka överväganden och ställningstaganden som gjordes. Det kan nämligen vara förödande för tilliten om någon intressent får för sig att delar av processen mörkas och att vissa hålls utanför. Transparens kan innebära att man tydligt formulerar problemet inför målgruppen samt att man under processens gång redogör för de underliggande premisserna och diskuterar lösningsstrategier och lösningsmöjligheter.

Lyssna på de olika intressenterna

Effektiv kommunikation bygger på att man tidigt tar med de olika intressenterna i processen. För att upplevas som trovärdig när man informerar om riskerna i projektet krävs det dessutom att man lyssnar och försöker skapa dialog. Var också beredd på att ”fakta” kan uppfattas på ett helt annat sätt av grannarna än exempelvis av länsstyrelsens expert på kreosotföroreningar. Dialogen ger förutsättningarna för kännedomen om målgruppens attityder, upplevelser och upplevelse av risken.

Lokal dialog kan vara viktig

Kännedom om lokala förhållanden, och även enskilda personers reaktioner, kan vara viktiga faktorer i ett efterbehandlingsprojekt (Hunt & Wynne, 2002). Det är inte ovanligt att de personer som berörs av projektet förändrar åsikt över tiden. För att kunna förstå sådana förändringar är det väsentligt att det uppstår en lokal dialog mellan ”saneringsexperterna” och allmänheten. Vi talar här om att hantera hur enskilda individer reagerar i den aktuella situationen.

Inse att kunskap och rationalitet är olika begrepp

En annan faktor i samband med riskkommunikation är att man tydligt redogör för eventuella kunskapsmässiga begränsningarna kring problemet och att man är beredd att föra in andra former av vetenskap än naturvetenskap. Det är också viktigt att man är beredd att erkänna andra former av rationalitet än den som

vetenskapen erbjuder. Som framgått av det inledande avsnittet kan risker betraktas ur många olika perspektiv där det tekniska perspektivet kanske är det mest naturliga att luta sig emot om man arbetar på miljömyndigheten eller som miljökonsult. De människor som berörs av saneringsprojektet har kanske sin egen riskuppfattning som bottnar i helt andra perspektiv, exempelvis psykologi, sociologi och kulturteori. Det finns alltså alla förutsättningar för en intressant men ibland oförutsägbar dialog mellan de olika aktörerna.

2.9.2 Kommunikationsplanen skapar struktur

I grunden skiljer sig inte riskkommunikationen från andra typer av kommunikation. Att identifiera målgrupperna, att fundera över vilka metoder som skall användas och ta ställning till när kommunikationen skall göras är exempel på områden som man i alla kommunikationsprojekt måste ta ställning till. Insatserna blir mer systematiska om de hanteras inom ramarna för en kommunikationsplan. Följande frågeställningar är viktiga att ta ställning till:

- Vem är ansvarig för kommunikationsinsatsen?
- Vem är det som är mottagare av kommunikationen?
- Varför skall vi kommunicera?
- Vad är det vi vill kommunicera?
- Hur skall vi kommunicera?
- När skall kommunikationen genomföras?
- Vilka kommunikationsmetoder skall vi använda?



Vem är ansvarig för kommunikationsinsatsen?

Under ett efterbehandlingsprojekt kan det finnas många olika aktörer som vill och behöver genomföra kommunikationsinsatser. Det är därför viktigt att man i samband med riskkommunikation är tydlig kring vem som ansvarar för vad. Detta gäller både det egna interna arbetet som i kommunikationen gentemot allmänheten.

Vem är mottagaren av kommunikationen?

Alla som aktivt deltar i projektet kring mark- och grundvattenföroreningen är naturligtvis målgruppen för de mer ”interna” kommunikationsinsatserna. Här talar vi om kommunikationen mellan den som äger problemet (verksamhetsutövaren), inhyrda konsulter, analyslaboratorier, specialister och jurister samt miljömyndigheterna. Under själva saneringsfasen kommer det till entreprenörer, transportföretag och kanske deponiägare. Den ”externa” kommunikationen omfattar en ganska heterogen målgrupp som består av personer som bor eller arbetar nära det förorenade området, massmedia, miljöorganisationer (lokala eller nationella), forskare och politiker som av någon anledning har ett intresse i området. Den breda allmänheten kan också intressera sig för fallet.

Man kan konstatera att målgrupperna inte är homogena med avseende på behovet av information och exempelvis begär miljömyndigheterna oftast en annan typ av information än exempelvis den orolige grannen eller journalisten som söker efter en bra ”story”. Det är alltså viktigt att ha en öppen inställning i samband med att man identifierar de berörda parterna. Var slutligen också medveten om att i vissa fall så förnekas riskerna ihärdigast av dem som faktiskt löper störst risk. I sådana fall har man en målgrupp som kräver speciell uppmärksamhet.

Varför skall vi kommunicera?

Avsikten med den interna kommunikationen är naturligtvis att de som är inblandade i projektet har den information de behöver och är uppdaterade om de olika stegen i arbetet. Myndigheterna har rätt att få ta del av den information som kommer fram under provtagningarna och saneringen och de närboende har som sakägare rätt till information. Samrådsmötena är öppna för allmänheten och de dokument och rapporter som tas fram under ärendets gång är offentliga handlingar. Svaret på frågan ”varför skall vi kommunicera” blir därför en kombination av olika drivkrafter:

- Effektiv intern kommunikation är en förutsättning för att projektet skall kunna genomföras på ett samordnat sätt.
- Lagstiftningen kräver att miljömyndigheten och sakägarna skall få information.
- Föreningensfrågor har ett allmänintresse och bevakas därför av massmedia.

Vad är det vi vill kommunicera?

Att formulera de huvudbudskap man vill förmedla är en bra startpunkt. De övergripande målen med kommunikationen kan exempelvis vara att skapa förtroende för projektet, informera om planerade aktiviteter och eventuella risker, att uppfylla lagkraven på information samt att undvika att det uppstår protestaktioner eller annat som kan fördröja arbetet. Vid riskkommunikationen gäller det också att säkerställa att informationen är korrekt, av lämplig omfattning och att den inte kan uppfattas som vinklad. I många fall är det lämpligt att budskapen och informationsinsatserna granskas av någon oberoende person för att få en ”second opinion”. Några konkreta råd kring vad som ska kommuniceras är exempelvis:

- Fokusera på några få och *tydliga budskap*. Generalisera inte utan tala om det *konkreta fallet*.
- *Anpassa budskapet* till de berördas perspektiv och kunskapsnivå.
- Ange tydligt när informationen är baserad på *fakta* och när den bygger på *antaganden och osäkerheter*. Att kommunicera osäkerheter är inte lätt men man kan tänka sig att hänvisa till olika scenarier, exempelvis ”i bästa fall”, ”i värsta fall” eller liknande bedömningar.

- Måste *riskbedömningarna* göras på ett övergripande plan så kan man göra det genom att beskriva risken i form av situationen ”före och efter” saneringen.
- Förklara *tekniska termer* och inse att det är mer sannolikt att du möter målgrupper med stora kunskapsluckor vad det gäller kemi, föroreningar och riskbedömningar än motsatsen. Bristen på kunskap behöver inte alls hindra de olika intressenterna att ha starka åsikter om hela projektet.
- Bygg tillit och trovärdighet genom att *ange oberoende källor* till information så att de berörda kan kontrollera dina påståenden.
- Se till att *budskapet är heltäckande* genom att inkludera följande: typen av risk, vilka följder en riskreduktion kan få, de olika alternativen för riskreduktion, vilka osäkerheter som finns i riskbedömningarna samt hur själva besluts- och åtgärdsprocessen fungerar.



Hur skall vi kommunicera?

För många industrier, fastighetsbolag, bensinbolag och miljömyndigheter är kartläggningar av mark- och grundvattenföroreningar och efterföljande saneringsprojekt inte så ovanliga. För de närboende kan sådana ”vardagsaktiviteter” upplevas som en extraordinär händelse. Som tidigare konstaterats är öppenhet och transparens viktiga begrepp i kommunikationen med de olika intressenterna, kanske framförallt i samspelet med allmänheten. Riskkommunikation handlar ju inte bara om tekniska frågor utan även om känslor och andra faktorer. En sådan faktor är behovet av kontroll. Allmänheten har av uppenbara skäl sällan kontroll i samband med förorenade områden och detta kan leda till ilska och misstro mot dem som har kontrollen över projektet, dvs. problemägare eller myndigheter. Genom att göra allmänheten mer delaktiga i projektet och lösningen av problemen får de en viss kontroll över processen. Att riskkommunikation bör ske i form av en dialog med de berörda innebär inte att ”mottagarna” kan ta över och styra processen genom att exempelvis ensidigt ställa krav på hur projektet eller kommunikationen i projektet skall genomföras. Det är därför viktigt att definiera vad som kan och inte kan påverkas i riskkommunikationsprocessen. Hur man lägger upp kommunikationen kan påverkas av om man:

- Söker information och synpunkter från berörda parter.
- Söker informella vägar att sprida information.
- Söker formella vägar att involvera allmänheten i processen.

Det finns naturligtvis inget universalrecept för hur man skall informera allmänheten om riskerna i ett saneringsprojekt. Här följer dock några konkreta råd:

- Presentera informationen enkelt och överskådligt. Använd ett enkelt och tydligt språk för att undvika oklarheter om vad som egentligen menas.
- Presentera informationen på ett förståeligt sätt och utan att utgå ifrån att projektledningen redan har alla svar. Inbjud till dialog och om du inte kan tillmötesgå ett förslag så förklara varför.
- Om du lovat återkomma med information gör det så fort som möjligt.
- Ha en öppen inställning till möjliga lösningar på problem och på beslutsfattande.
- Var medveten om att det finns kulturella skillnader som påverkar hur information upplevs. Vad som fungerar på en plats behöver inte nödvändigtvis göra det i andra sammanhang.

När skall vi kommunicera?

Faktorer som kan öka behovet av riskkommunikation i efterbehandlingsprojekt är bland annat:

Är det bråttom? – Kan situationer uppstå då beslut måste fattas snabbt och åtgärder vidtas med kort varsel?

Vem drabbas? – Är barn eller andra känsliga grupper bland de exponerade?

Uppstår olägenheter? – Medför föroreningarna eller åtgärden olägenheter för människor som bor eller vistas i omgivningen?

Finns osäkerhet om riskerna? – Råder osäkerhet om risken med föroreningarna eller de störningar som åtgärden kan leda till?

Vem kan påverka projektet? – Saknar människor som bor eller vistas i omgivningen i dagsläget möjlighet att påverka projektets utformning och genomförande?

Finns tidigare konflikter? – Finns det sedan tidigare konflikter som rör projektet eller det område där det genomförs?

Vilken typ av förorening rör det sig om? – Finns det anledning att tro att de aktuella föroreningarna kan skapa extra mycket oro?

Kommunikationen bör inledas så tidigt i efterbehandlingsprocessen som möjligt. Riskkommunikation är emellertid en process som måste bedrivas kontinuerligt under hela projektet och inte bara vid enstaka tillfällen. Grundtanken bör vara att det är bättre att förebygga frågor och oro än att hamna i en pressad situation där man inte klarar av att tillgodose informationskraven. Fördelarna med en tidig dialog med de berörda parterna är exempelvis:

- Genom att på ett tidigt stadium ta upp en dialog får man en möjlighet att beskriva processen under lugna och sakliga förhållanden. Detta skapar ett ”mervärde” i form av ökad trovärdighet för projektet. Mervärdet är en tillgång om det senare uppstår problem i projektet.
- Allmänhetens synpunkter och eventuella invändningar mot projektet uppmärksammas tidigt och blir därmed lättare att beakta i processen.
- Att kontakter knyts och beslutsvägar tydliggörs tidigt underlättar processen och minskar risken för oklarheter och missförstånd längre fram.

Startar man alltför sent med riskkommunikationen kan man stöta på problem som exempelvis att:

- De berörda upplever att de ställts inför fullbordat faktum och inte haft möjlighet att påverka processen.
- Försöken till kommunikation upplevs som kosmetika och PR utan verkligt innehåll, dvs. ”omvändelse under galgen”.
- Om de berörda inte varit delaktiga i riskbedömnings- och riskvärderingsprocessen så ökar risken att de ifrågasätter den.
- Tidningar, radio och TV uppmärksammar problematiken innan de projektansvariga fått ge sin bild av riskerna. Detta leder ofta till att trovärdigheten skadas och därmed också möjligheten att kontrollera och driva projektet.



Vilka kommunikationsmetoder skall vi använda?

Projektledningen måste ta ställning till i vilken form och i vilket forum kommunikationen bör ske. Är ett stormöte med alla berörda parter den lämpligaste formen? Är ett brevutskick lämpligare? Kanske diskussioner i smågrupper vore lämpligast? Svaren måste anpassas till varje enskilt fall. I vissa fall reglerar dessutom Miljöbalkens regler om samråd hur kommunikationen skall genomföras. Kom dock ihåg att samråd inte per automatik är det lämpligaste sättet att bedriva riskkommunikation. Det kan mycket väl vara så att man bör vidta ytterligare kommunikationsinsatser utöver samrådsförfarandet. Exempel på kommunikationsmetoder för de externa målgrupperna är:

- Samrådsmöte med presentation av problemet och vad projektet avser att åstadkomma.
- Informationsskrift som delas ut till de närboende och andra intresserade.
- E-mail och nyhetsbrev som beskriver projektets olika steg.
- Hemsida på Internet där projektet beskrivs och där de offentliga handlingarna finns tillgängliga. Med digital fototeknik är det numera mycket lätt att visa vad som händer på själva saneringsområdet. På hemsidan kan finnas ”Frequent Questions & Answers”, dvs. vanliga frågor kring projektet.

Det bör stå tydligt angivet vem man kan kontakta och hur man når den personen.

Det där med riskjämförelser

När det gäller kommunikation kring begreppet ”risk” fäster människor i allmänhet större vikt vid konsekvenserna av risken än sannolikheten att den verkligen inträffar. Det är därför viktigt att tänka på att den upplevda risken är lika verklig som den eventuellt framräknade risken. Att som problemägare eller myndighet se

människors upplevda risk som ett utslag av bristande kunskap eller brist på rätt information är att be om problem.

I litteraturen redovisas olika uppfattningar kring lämpligheten av att göra riskjämförelser. Det skotska och nordirländska naturvårdsverket (SNIFFER, 1999) avråder från riskjämförelser eftersom de med stor sannolikhet kommer att generera kritik och skapa fientlig stämning hos de berörda. Orsaken är att man ofta jämför frivilliga risker med ofrivilliga. Alla låter sig inte övertygas om att risken att man kan skadas av markföroreningen är lika liten som att planet störtar när du åker på semester till Kanarieöarna. Att jämföra frivilliga risker som resulterar i något positivt med ofrivilliga som orsakar negativa upplevelser kan vara tveksamt. ”Risk comparisons can seriously damage your credibility” (SNIFFER, 1999). NRC anser dock att riskjämförelser kan vara meningsfulla och pedagogiska. De kan bidra till ökad förståelse för risken men måste användas och presenteras med omtanke.

Väljer man att använda riskjämförelser är det viktigt att riskerna upplevs som jämförbara. De måste ha samma ”kvalitet” eller ”värde” för målgruppen. Jämförelsen bör också omfatta flera dimensioner eller faktorer. Tänk på att målgruppen kan ha en benägenhet att över- eller underskatta några av de risker man jämför med. Jämförelsen kan inte bidra till att bestämma den acceptabla risken i ett konkret fall men kan i bästa fall sätta den aktuella risken i ett större perspektiv. Jämförelsen kan aldrig slå fast om den aktuella risken är acceptabel eller inte. Riskjämförelser försvårar kommunikationen om de kan upplevas som att enbart syfta till att nedvärdera och minimera risken. Riskjämförelser bör därför ses som en av flera olika källor till information inför beslut kring risker.

I det följande avsnittet granskas fem fall där riskkommunikationen spelat en viktig roll i genomförandet av respektive saneringsprojekt.



3 Fallstudier

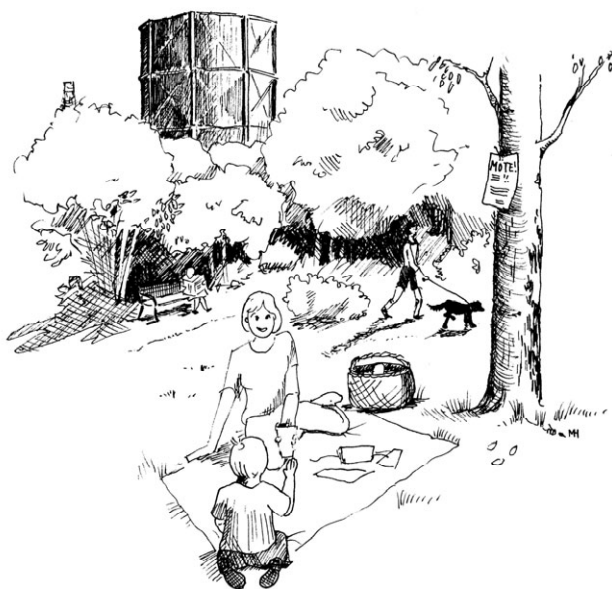
3.1 Gasverk i strövområde

3.1.1 Kraftiga föroreningar och behandling på plats

På området har det i cirka 100 år bedrivits gasverksverksamhet och det ligger i utkanten av en större stad. Området gränsar bland annat till en havsvik och ett område med höga naturvärden.

Det senare är dessutom ett populärt strövområde. Under årens lopp har omfattande anläggnings- och utfyllnadsarbeten utförts som medfört stora förändringar av områdets karaktär och markförhållanden. Verksamheten och utfyllnaden av havsviken har medfört att mark och grundvatten förorenats av bland annat PAH¹. Kvar fanns också ett

antal underjordiska cisterner och ledningar som innehåller tjära eller tjärrester. Miljötekniska undersökningar visade på kraftiga föroreningar. Efterbehandlingen av delar av området skulle genomföras genom utgrävning av ett antal "hot-spots". Delar av de förorenade massorna skulle behandlas termiskt på platsen. För att kunna genomföra efterbehandlingen krävs tillstånd enligt Miljöbalken. Efterbehandlingsprojektet har drivits av kommunens fastighetskontor med hjälp av statliga medel.



3.1.2 Samrådet nådde inte alla berörda

En ansökan om tillstånd till uppgrävning, behandling av farligt avfall m.m. lämnades in till Miljödomstolen år 2000. I ansökan ingick också ett yrkande om att på gasverksområdet även termiskt behandla förorenade massor från andra områden. Innan dess hade ett antal samrådsmöten skett som en förberedelse till tillståndsansökan. Konflikter och motstånd mot projektet uppstod tidigt i projektet. Konflikterna var tidigt kopplade till frågor som rörde kommunikation och dialog. Orsaken kan delvis kopplas till inbjudan till det första samrådsmötet. Till mötet inbjöds endast de som uppfattades som sakägare (fastighetsägare och verksamhetsutövare inom området). Miljöorganisationer med ett intresse för området bjöds inte in. Några av de inbjudna sakägarna tog dock med sig representanter för lokala miljöorganisationer till samrådsmötet. Konflikt uppstod även kring ett andra

¹ PAH står för polyaromatiska kolväten. PAH är en grupp av ämnen som förekommer exempelvis som förorening i tjära, aska, asfalt, bilavgaser, rök från småskalig vedeldning och cigarettök.

samrådsmöte om projektet. Denna gång berodde konflikten på att mötet annonserades ut med väldigt kort varsel och att den dagordning som utannonserades inte helt stämde överens med dagordningen för mötet. Kritiken mot samrådsmötet resulterade i att fastighetskontoret kallade till ett nytt samrådsmöte.

3.1.3 Konflikterna fortsatte under hela saneringen

Den konfliktfyllda inledningen präglade hela tillståndshandläggningen. Inom ramen för tillståndsansökan genomfördes samråd och förhandlingar där de berörda parterna och intressenterna använde möjligheten att lyfta fram kritik mot projektet. Beslut överklagades regelmässigt och det rådde stor misstro mellan parterna. Miljödombstolen gav 2003 tillstånd till de planerade efterbehandlingsåtgärderna på gasverksområdet. Miljödombstolen gav även tillstånd till termisk behandling av förorenade massor på området. Tillståndet tillät dock inte behandling på gasverksområdet av förorenade massor som kom från andra platser än gasverksområdet.

Den planerade saneringen genomfördes under 2004. I anslutning till saneringen bjöd verksamhetsutövaren in till ”öppet hus” för att redogöra för den kommande saneringen och för att visa upp den termiska behandlingsanläggningen. Konflikterna kring projektet fortsatte emellertid även under saneringsfasen. De rörde nu exempelvis tillgången till mätdata kring utsläppen från den termiska behandlingsanläggningen. Massmedia har uppmärksammat projektet ända sedan 1999. De intresseorganisationer som motarbetat projektet uppger att de medvetet och aktivt arbetat med att få media att bevaka projektet. Verksamhetsutövaren uppger att de inledningsvis inte hade en strategi för att hantera media men att de under ”resans gång” utvecklat en sådan strategi.

3.1.4 Enkät till kringboende

Någon formell utvärdering med avseende på kommunikation har inte genomförts. Saneringsåtgärderna följdes dock upp med en enkät till kringboende om hur de upplevde saneringen. Enkäten genomfördes i direkt anslutning till att saneringen avslutats. I den berördes exempelvis hur de tillfrågade upplevt informationen om projektet. Av enkäten framgår att:

- 91% av de tillfrågade kände till att det genomförts ett marksaneringsprojekt i området.
- 76% av de som kände till projektet hade fått informationen av massmedia. 48% hade fått informationen via lokala intressegrupper medan endast 17% hade fått informationen av kommunen.
- 41% ansåg att de inte fått tillräckligt med information medan resten ansåg att informationen varit tillräcklig.
- Av dem som velat ha mer information ville 10% ha mer allmän information och 25% ville ha mer detaljerad information om vad som skulle hända. 23% hade också velat ha mer information om vilka risker och



vilka utsläpp som saneringen eventuellt skulle leda till. 13% lyfte fram tidsplanen, dvs. vad som skulle ske och när.

- Trots att media var det sätt som de flesta fått kunskap om projektet genom hade 76% velat få informationen hemskickad. Endast 4% hade besökt marksaneringsanläggningen vid någon av de visningar som anordnades av verksamhetsutövaren.
- Hälften av de tillfrågade ville ha information om projektet även efter att saneringsarbetet avslutats. Den information man främst efterlyste rörde: Om projektet var klart? Hur arbetet gick? Blev det några utsläpp? Vad kommer att hända framöver?

3.1.5 Synpunkter och erfarenheter från olika aktörer

Inom ramarna för den här rapporten har projektledaren för efterbehandlingsprojektet, ordföranden i en lokal miljöorganisation samt handläggaren på tillsynsmyndigheten intervjuats.

KOMMUNIKATIONSPROCESSEN

Konflikten började redan i samband med de första samrådsmötena. Till det första samrådet bjöds enbart sakägare (företagare) och fastighetsägare i området in. Inga intresseorganisationer bjöds in. Representanter för intresseorganisationer deltog dock på mötet eftersom de ombetts närvara av en sakägare. Även det andra samrådsmötet blev omstritt då inbjudan kom ut sent och det resulterade i att samrådet måste göras om. Även det som behandlats på samrådsmötena har varit omstritt och kontroversiellt. Tillsynsmyndigheten anser bland annat att både projektledning och kritiker beskrivit projektet på ett felaktigt sätt. Projektledningen har bland annat beskrivit projektets positiva effekter på miljön i området som större än de egentligen varit. Projektledningen har också nekat till att det fanns planer på att bebygga området med bostäder efter efterbehandlingen trots att kommunen gjort en offentlig utställning om byggplanerna. Kritikerna har konsekvent överdrivit riskerna med projektet.

GENOMFÖRANDET AV KOMMUNIKATIONEN

Ingen av parterna uppgav att de upplevt att riskkommunikationen genomfördes som en dialog. De är alla överens om att man pratat förbi varandra. Projektledaren för efterbehandlingen beskriver kommunikationsprocessen som både hopplös och meningslös eftersom kritikerna inte velat ha information eller dialog utan bara velat stoppa projektet. De har därför medvetet förvrängt och missförstått den information som getts. Representanten för miljöorganisationen menar å andra sidan att projektledningen försökt dölja fakta och inte velat lämna ut all tillgänglig information. Tillsynsmyndigheten anser att den information som presenterats på samrådsmötena vinklats av projektledningen och att utformningen på samråden sett annorlunda ut om tillsynsmyndigheten fått vara med vid planeringen av mötena. Tillsynsmyndigheten anser dock också att miljöorganisationen inte sökt dialog utan haft som mål att till varje pris stoppa projektet.

De intervjuade personerna är överens om att en stor del av informationen har sitt ursprung i det skriftliga material som projektledningen tog fram om projektet. Vid intervjuerna har det framkommit att det förmodligen varit bra om tillsynsmyndigheten tagit fram ett eget informationsmaterial om de planerade åtgärderna och deras konsekvenser. Både tillsynsmyndigheten och projektledaren säger också att de fick igång en dialog och ett samtal med delar av de boende och verksamma i området när de träffade dessa i små grupper för att diskutera projektet. Dessa möten genomfördes sent i projektet och borde enligt projektledaren och tillsynsmyndigheten ha genomförts tidigare.

ORGANISATION OCH TRANSPARENS

Personen från tillsynsmyndigheten tror att projektorganisationen varit otydlig för allmänheten och att det bidragit till konflikterna i projektet. Han tror att kritikerna inte upplevt tillsynsmyndigheten som en självständig myndighet med uppgift att kritiskt granska projektet. Han tror att kritikernas allmänna misstro mot kommunen också inkluderat tillsynsmyndigheten. Kritikerna har därför avfärdat tillsynsmyndighetens granskning av projektet som otillräcklig och osjälvständig.

Miljöorganisationen uppger dock att de upplevt projektorganisationen och ansvarsfördelningen mellan projektledning och tillsynsmyndighet som tydlig. Det de upplevt som oklart eller otydligt är den snäva definition på sakägare som man anser tillämpats i projektet för att avgränsa kommunikationen och hindra kritik mot projektet. Miljöorganisationen anser att projektledningen och myndigheter medvetet försökt dölja information, exempelvis genom att kalla konsultrapporter arbetsmaterial så att de därmed inte blir en offentlig handling. Det är ett förfarande som projektledaren bekräftar men han säger att man redovisat all information för tillsynsmyndigheten och att materialet blivit offentlig handling genom detta. Tillsynsmyndigheten säger att allt material, som enligt Miljödomstolens dom krävts, har diarieförts och blivit tillgängligt så fort det kommit in till myndigheten. Enstaka mätningar som genomförts utöver vad som krävts i domen kan ha hanterats som ett arbetsmaterial.

TILLIT OCH FÖRTROENDE

Bristen på tillit och förtroende mellan parterna är uppenbar. Miljöorganisationen säger sig ha lågt förtroende för projektledning och inblandade myndigheter. Projektledaren uppger att han upplevt att delar av allmänheten, bland annat miljöorganisationen, saknat förtroende för projektet. Han anser dock att de boende i området haft förtroende för projektet. Tillsynsmyndigheten anser att det funnits en förtroendeklyfta mellan projektledningen och allmänheten och att klyftan även påverkat allmänhetens syn på tillsynsmyndigheten. Trots bristen på förtroende har inga försök till förtroendeskapande åtgärder genomförts.

MASSMEDIAS ROLL

Alla inblandade parter är överens om att massmedia haft en stor bevakning av projektet. Man anser också att massmedia inledningsvis påverkade opinionsläget kraftigt men att påverkan avtog med tiden. Miljöorganisationens representant

uppges att de tidigt insåg vikten av att uppmärksamma massmedia på projektet. Projektledningen uppges däremot att de inledningsvis inte hade någon uttalad mediastrategi men att de skaffade sig en som en reaktion på kritikernas framgångar i massmedia. Tillsynsmyndigheten uppges att de inte haft någon särskild informationsstrategi i samband med projektet. Man har ställt upp på intervjuer när man tillfrågats men i övrigt hållit en låg profil.

3.1.6 Konflikterna gällde fakta, värderingar och tillit

Projektet har präglats av de kommunikationskonflikter som beskrivits i det inledande avsnittet av rapporten, dvs. konflikter som rör fakta, värderingar och tillit.

- De inblandade parterna saknade förtroende för varandra och det har även funnits konflikter kring fakta (exempelvis mätdata) och hur fakta skall tolkas.
- De olika åsikter som framkommit om hur området skall användas kan betraktas som en form av värdekonflikt. Även om det funnits en samsyn på att området är förorenat och behöver efterbehandlas har det rått skilda åsikter om vad området skall användas till i framtiden.
- Både tillsynsmyndigheten och projektledaren tror att det varit bra om man valt att bredda dialogen med allmänheten genom att tidigare möta dem i små grupper.
- Vid intervjuerna har det också framkommit att det förmodligen varit bra om tillsynsmyndigheten tagit fram ett eget informationsmaterial om de planerade åtgärderna och deras konsekvenser.
- Miljöorganisationen såg på riskerna på ett annat sätt än miljömyndigheten och projektledaren. Organisationen utnyttjade massmedia, möten och skrivelser för att framföra sin åsikt. Varken myndigheten eller projektledaren hade en planerad kommunikationsstrategi för att hantera konflikten (se tabellen nedan).

Tabell 2. Upplevelser och erfarenheter av riskkommunikation vid "Gasverk i strövområde".

Aktörer	Uppfattning om föreningen	Upplevd risk	Synpunkter och erfarenheter av riskkommunikationen
Miljöorganisation	Stor omfattning	Stor risk	Bjöds inte in till samrådsmöte. Misstrodde hela projektet och den information som levererades. Anser att viktig information undanhölls. Utnyttjade massmedia för kommunikation.
Tillsynsmyndighet	Stor omfattning	Liten risk	Ingen mediastrategi. Inget eget informationsmaterial.
Projektledare	Stor omfattning	Liten risk	Missade att bjuda in viktig aktör. Startade sent med sin strategi på informationsområdet.

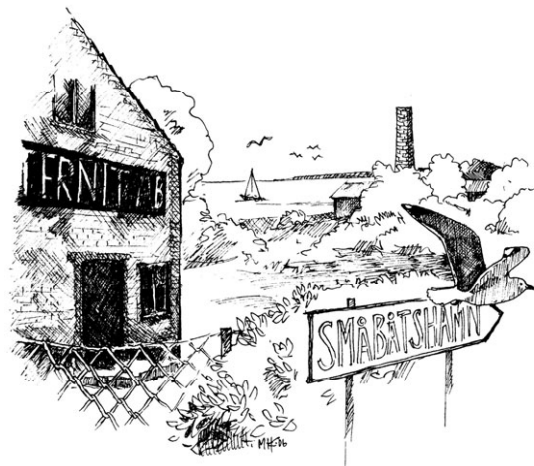
3.2 Lyckad riskkommunikation vid eternitfabriken

3.2.1 Området förknippas med asbest och sjukdomar

Det före detta industriområdet ligger attraktivt vid havet i ett kustnära samhälle.

Syftet med exploateringen är att området omvandlas till ett bostadsområde. Ett omfattande planarbete, inklusive ändring av detaljplaner, ingår i projektet. Den industriella verksamheten har pågått sedan 1870-talet. Sedan slutet på 1920-talet har man tillverkat eternit på en del av området. Tillverkningen pågick fram till mitten på 1970-talet och rester av eternit återfinns fortfarande på området. Ett antal arbetare på eternitfabriken har avlidit i sviterna av sjukdomar orsakade av exponering för asbest.

Verksamheten har varit föremål för omfattande yrkesmedicinsk forskning och har varit mycket omskriven i massmedia. Miljötekniska undersökningar visade på förekomst av deponerad eternit inom delar av industriområdet. Förutom eternit förekom även olje- och metallföroreningar inom industriområdet.



3.2.2 Kritik mot planarbetet

Det område som berörs av planarbetet (planområdet) är större än det där eternittillverkning (industriområdet) skett. Planområdet omfattar även ett nedlagt tegelbruk och ett område där man fyllt ut gamla lertäkter med hushålls- och industriavfall. I samband med planarbetet har det förekommit protester och motstånd mot projektet. Protesterna har främst gällt planerna på att flytta befintliga verksamheter (t.ex. båtuppläggningsplatser) från planområdet till intilliggande bostads- och parkområden. Kritiken mot planarbetet har gällt både flyttplanerna och hur planprocessen har genomförts. Protesterna har varit ganska omfattande och bland annat inkluderat informationsblad, utställningar, protestlistor och skapandet av en egen hemsida.

3.2.3 Exploatören var medveten om problematiken med asbest

Inför efterbehandlingen av industriområdet och anmälan till tillsynsmyndigheten hade exploatören tillsammans med olika konsulter tagit fram ett förslag på hur man skulle hantera förekomsten av eternit och andra föroreningar på området. Förslaget förankrades hos tillsynsmyndigheten innan anmälan lämnades in. Som en del av det förberedande arbetet har exploatören samarbetat med både nationell och internationell expertis kring riskerna med asbest.

3.2.4 Genomtänkt kommunikationsstrategi

Som en del av exploatörens kommunikationsstrategi ordnades en informationsdag kring den planerade efterbehandlingen. Syftet var att informera politiker, myndigheter, allmänheten och media om projektet och de kommande efterbehandlingsåtgärderna. Informationsdagen lades upp så att myndigheter och lokalpolitiker informerades på förmiddagen, på eftermiddagen informerades media och på kvällen informerades allmänheten. Uppdelningen gjordes med hänsyn till lokalbegränsningar samt att alla intresserade skulle ha möjlighet att närvara. Samtliga grupper fick samma information. Strax efter informationsdagen påbörjades de inledande efterbehandlingsarbetena. Efter färdig efterbehandling har exploateringsarbetena påbörjats. Eftersom området är stort sker allt arbete i olika etapper och olika steg. Man planlägger, sanerar och bebygger en etapp för att sedan påbörja samma process för nästa etapp.

3.2.5 Synpunkter och erfarenheter från olika aktörer

Inom ramarna för den föreliggande rapporten har exploatörens projektledare för efterbehandlingsprojektet intervjuats. Som representant för allmänheten har ordföranden i en lokal bostadsrättsförening intervjuats. Han har även engagerat sig i arbetet för att hindra flyttningen av den båtuppläggningsplats som berörs av projektet. Som representant för myndigheterna har handläggaren på tillsynsmyndigheten intervjuats.

KOMMUNIKATIONSPROCESSEN

Vid starten av efterbehandlingsprojektet gjorde tillsynsmyndigheten inte någon strukturerad analys av vem som kunde tänkas vara sakägare eller intressent i projektet. Man utgick ifrån ett sakägarbegrepp som var baserat på fastighetsägare. Enligt tillsynsmyndigheten har behovet av kommunikation främst gällt mellan exploatör och myndighet. Man menar också att planprocessen fångade upp en stor del av riskkommunikationen i projektet. Tillsynsmyndigheten har inte behövt driva frågan om information och kommunikation eftersom exploatören arbetat mycket aktivt med de frågorna. Exploatören har på eget initiativ tagit upp de frågor som tillsynsmyndigheten ansett varit nödvändiga att ventilera. Det har dock funnits möjligheter för myndigheten att agera och ställa krav. Diskussionerna har genomförts i samförstånd och som dialog.

Exploatören har haft en medveten kommunikationsstrategi. Strategin avsåg myndigheterna (i ett längre perspektiv under hela projektet) och allmänheten och media i ett kortare perspektiv (som inledning till saneringsarbetena). Strategin har byggt på målsättningen att vara proaktiv för att förekomma både myndigheternas och allmänhetens krav på information. Enligt exploatören har strategin vuxit fram under projektets gång. De problem eternitfabriken förknippades med har påverkat bedömningen av att det behövdes ett strukturerat upplägg av informationsinsatserna. Eftersom anhöriga och bekanta till dem som avlidit av asbestrelaterade sjukdomar idag är engagerade i politiska eller samhällliga frågor var det viktigt att beakta att en exploatering av det gamla fabriksområdet kunde väcka upp känslor. Enligt exploatören var en del av upplägget med den tredelade informationsdagen

att låta en informationskonsult studera det informationsmaterial man tänkte presentera. Syftet med detta var att hitta oklarheter och tvetydigheter som skulle kunna missförstås. Han upplever att materialet blev tydligare av granskningen, inte minst konsulternas tekniska beskrivningar.

Representanten för allmänheten anser att det funnits en genomtänkt strategi för kommunikation i samband med saneringen av eternitfabriken. Strategin har dock inte funnits med i planarbetet. Han anser att man borde löst problemen för hela hamnområdet (planerade och befintliga bostäder) och inte bara fokuserat på den planerade bostadsbebyggelsen och saneringen av fabriken. Han anser att allmänheten informerats i tillräcklig omfattning och i rätt tid om saneringen av industriområdet. Han hade dock önskat en större öppenhet och mer dialog kring detaljplanefrågorna och konsekvenserna av hela projektet för omgivningen.

GENOMFÖRANDET AV KOMMUNIKATIONEN

Enligt exploatören har det proaktiva arbetssättet resulterat i att de haft initiativet i samband med kommunikation och informationsutbyte med myndigheter och allmänhet. Genom att vinnlägga sig om att förbereda allt noga (exempelvis genom att använda en informationskonsult) och komma med konkreta förslag har de skapat bra förutsättningar för kommunikationen med både myndigheter och allmänhet. Vid informationsdagen lämnades översiktlig muntlig information och man hänvisade till kontaktpersoner för ytterligare frågor. Vid informationsmötet med allmänheten fick man både positiva och negativa reaktioner. De negativa var av typen ”Varför rota i det där?” eller ”Hur ska man lösa trafikproblemen?”. De positiva reaktionerna gällde att det var bra att man äntligen tog tag i föroreningarna på området. När det gäller kommunikationen med tillsynsmyndigheten har den enligt exploatören varit mer detaljerad och bland annat inkluderat möten med experter på riskbedömningar.

När det gäller informationen kring saneringsarbetena anser representanten för allmänheten att man involverats och informerats i tillräcklig omfattning. Han har inte haft några önskemål om större möjligheter att påverka informationen eller genomförandet av saneringen. Han upplever att de aktuella byggföretagen agerat kompetent och korrekt när det gäller saneringen. Den mesta informationen om projektet (både saneringen och detaljplanefrågorna) har enligt honom spridits via media. Han anser dock att skriftligt material om projektet (saneringen och detaljplaneändringarna) borde ha skickats ut till de boende i större omfattning. Tillsynsmyndigheten har inga synpunkter på om informationen från exploatören till allmänheten var tillräcklig.

ORGANISATION OCH TRANSPARENS

Allmänhetens representant anser att organisationen kring saneringen och även hela exploateringen av planområdet varit klar och tydlig. Han anser dock att det saknats en självständig myndighetsgranskning av projektet. De myndigheter som granskat projektet har antingen varit beroende av dem som drivit exploateringsplanerna, eller så har myndigheten saknat mandat att påverka exploateringen eller att ställa krav. Tillsynsmyndigheten och exploatören anser att organisationen för

efterbehandlingen varit tydlig. De anser även att det varit tydligt hur ansvarsfördelningen fördelats även om kommunen skapat en organisation för den översiktliga exploateringen av området. Det faktum att tillsynen över verksamheten inte legat på kommunen kan ha bidragit till tydligheten.

TILLIT OCH FÖRTROENDE

Tillsynsmyndigheten anser att exploatören genom att gå ut med information på ett öppet, tydligt och kompetent sätt skapade grunden för ett stort förtroende hos allmänheten och myndigheterna. Exploatörens konsulter/experter har genom sin kompetens åtnjutit stort förtroende. Allmänhetens representant har stort förtroende för hur saneringen av eternitfabriken genomförts. Han är övertygad om att den genomförts på ett adekvat och kompetent sätt och att byggföretagen använt sig av de bästa tillgängliga experterna. Han har inte heller upplevt att saneringen skapat oro i samhället eller hos de boende i närområdet. Han saknar dock förtroende för kommunens hantering av planfrågorna. Han anser också att hanteringen av detaljplanefrågorna skapat ”bad-will” för hela projektet.

Exploatörens representant anser att det funnits förtroende mellan de inblandade parterna i projektet. Exploatören har valt att samarbeta med etablerade och erkänt kunniga experter bland annat för det förtroende de ger. Det som skapat ett förtroende för exploatören hos de berörda är, enligt honom, att de först talat om vad de vill göra för att sedan genomföra det och slutligen kunna visa upp vad som gjorts med hjälp av kvalitets- och verksamhetssystem. Det är, enligt exploatören, de absolut bästa förtroendeskapande åtgärder man kan genomföra.

MASSMEDIAS ROLL

Exploatören upplever inte att media påverkat hur projektet hanterats. Media har bevakat projektet och ibland haft kritiska vinklingar men ibland också haft positiva vinklingar. Detta har inte direkt påverkat utgången eller genomförandet av projektet. Tillsynsmyndigheten delar exploatörens åsikter kring medias roll men anser även att fokus i medias bevakning varit planfrågorna. Allmänhetens representant anser att media spelat en mycket stor roll för både sanerings- och detaljplaneärendet. Media har till exempel i båda fallen varit den huvudsakliga informationsförmedlaren. Media har på ett aktivt sätt bevakat både saneringen och detaljplaneprocessen. Medias bevakning har, enligt honom, varit kompetent och korrekt. När det gäller frågan om båtuppläggningsplatserna tror han att mediabevakningen påverkat hur ärendet hanterats.

3.2.6 Projektet var relativt fritt från konflikter

Efterbehandlingsprojektet vid eternitfabriken förefaller ha varit relativt fritt från konflikter. Alla som intervjuats förefaller anse att kommunikationen och mediabevakningen av saneringen i huvudsak upplevts som positiv. Både tillsynsmyndigheten och allmänheten förefaller haft förtroende för exploatören. En trolig förklaring till det är att exploatören tagit initiativet i kommunikationen med både allmänhet och myndigheter. Man har varit proaktiv och försökt förutse vilken

information som kommer att efterfrågas och hur den bäst bör presenteras. Det verkar dock finnas en förtroendekonflikt när det gäller kommunens hantering av detaljplanen för det aktuella området. Den konflikten verkar dock inte ha ”smittat” efterbehandlingsprojektet. Att saneringsprojektet hänger samman med den större planprocessen för området visas också genom att bl.a. tillsynsmyndigheten anser att mycket av riskkommunikationen för efterbehandlingen av eternitfabriken ägt rum som en del av planprocessen.

Tabell 3. Upplevelser och erfarenheter av riskkommunikation vid ”Lyckad riskkommunikation vid eternitfabriken”.

Aktörer	Uppfattning om föroreningen	Upplevd risk	Synpunkter och erfarenheter av riskkommunikationen
<i>Ordföranden i lokal bostadsrättsförening</i>	Måttlig omfattning	Liten risk	Förtroende för exploatören. Anser att man fått tillräcklig information i själva saneringsprojektet. Viss brist på tillit för kommunen angående det övergripande planärendet. Massmedia anses som en viktig informationskälla.
<i>Tillsynsmyndighet</i>	Måttlig omfattning	Liten risk	Förtroende för exploatörens sätt att hantera kommunikationsfrågorna både mot allmänheten och mot myndigheten.
<i>Projektledare</i>	Måttlig omfattning	Liten risk	Insåg att det var viktigt att ta hänsyn till de historiska problemen kring asbest. Skapade genomtänkt kommunikationsstrategi med inriktning på olika målgrupper. Fick bistånd från kommunikationsexperter och experter på riskerna kring asbest.

3.3 Sanering av bensinstation vid fel tidpunkt

3.3.1 Bensin i marken och underjordiska tankar

Bensinstationen med anslutande verkstad låg centralt i en större stad och var omgiven av bostadsbebyggelse. Verksamheten pågick under ett 20-tal år och ett antal underjordiska cisterner utnyttjades för förvaring av diesel, fotogen och bensin. Den miljötekniska undersökningen visade att det fanns föroreningar i mark och grundvatten, exempelvis fri fas av bensin. Dessutom fanns det ett stort antal cisterner kvar i marken.



Tillsynsmyndigheten informerades kontinuerligt om projektet och dess utveckling av den som finansierade saneringen. Myndigheten deltog också i samråd gällande saneringsåtgärderna. Samråd skedde även med kommunens VA-verk beträffande avledning av vatten från eventuell nödvändig länshållning vid saneringsschaktningen.

3.3.2 Kraftiga luktstörningar i omgivningen

Efterbehandlingen genomfördes i två omgångar där man i det första steget behandlade det förorenade grundvattnet genom pumpning och rening. I det andra steget genomfördes en saneringsschaktning genom upptagning av cisterner och urgrävning av den förorenade jorden. Saneringsschaktningen genomfördes sommartid och inför den gjordes en provgropsgrävning. I samband med grävningarna påträffade man cisterner och bränsleledningar som fortfarande innehöll bensin. Resultatet blev att det uppstod en kraftig olje- och bensinlukt som störde de boende i området.

För att kunna hantera luktproblemen skedde samråd mellan verksamhetsutövarens konsult, tillsynsmyndigheten och brandförsvaret. Man diskuterade bland annat att ställa upp ett tält över schaktområdet för att begränsa spridningen av olje- och bensinångor. Höga halter av bensinångor ansågs kunna ansamlas i tältet och förslaget förkastades beroende på explosionsrisken. Dessutom var det praktiska svårigheter med att schakta i ett stort tält. De skyddsåtgärder man slutligen enades om var:

- Schaktning i små enhetsvolymmer med omgående återfyllning.
- De förorenade massorna skulle inte mellanlagras på området utan transporteras direkt bort för deponering alternativt behandling.
- Transport av förorenade massor skulle ske på täckta lastbilsflak.
- Vid tillfälliga avbrott i schaktningen skulle den förorenade jorden täckas med en pressening och sand för att minimera gasavgången från jorden.
- Vatten som pumpades upp ur schaktgroparna skulle ledas genom oljeavskiljare med kolfilter och återinfiltrerades inom fastigheten.
- Kontroll av luften inom schaktområdet skulle ske kontinuerligt för att undvika syrebrist eller explosionsrisk i schakten.
- Ett plank skulle sättas upp runt schaktgropen för att hindra att ångor drev mot de omgivande bostadshusen.

3.3.3 En familj hamnade på hotell

Grannarna informerades cirka en vecka innan schaktarbetena påbörjades. Informationen skedde skriftligen genom anslag i trappuppgångarna och informationsskylt sattes upp inom saneringsområdet. Informationsmaterialet togs fram gemensamt av tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren. På anslagen i bostadshusen angavs en handläggare på tillsynsmyndigheten som kontaktperson med namn och telefonnummer. Luktproblemen blev dock mer omfattande än vad man räknat med och ledde till att de boende klagade till tillsynsmyndigheten. En anledning till att problemen uppstod var att sommarvärmen orsakade att bensinångor avgick i stor omfattning och stängdes in mellan de omgivande flervåningshusen. De som

klagade fick svaret att problemen var tillfälliga och av övergående natur. Luktproblemen varade i cirka två veckor vilket innebar att tillsynsmyndigheten vid flera tillfällen uppgav att ”snart blir det bättre” men utan att någon förbättring inträffade. Luktproblemen uppmärksammades i massmedia och några grannar krävde att de skulle få bo någon annanstans under en tid. Kraven resulterade i att en familj (en gravid kvinna och småbarn) fick bo på hotell i två dygn. Verksamhetsutövaren tog kostnaderna för detta.

Någon formell utvärdering av projektet har inte genomförts men en saneringsrapport har sammanställts av den konsult som fungerade som miljökontrollant under schaktsaneringen.

3.3.4 Synpunkter och kommentarer från olika aktörer

Inom ramarna för den föreliggande rapporten har projektledaren för efterbehandlingsprojektet intervjuats. Kvinnan i den familj som hamnade på hotell har intervjuats och handläggaren på tillsynsmyndigheten representerar myndigheten.

KOMMUNIKATIONSPROCESSEN

Den närboende anser att hon informerats i god tid om projektet och att hon var positiv till att marken skulle saneras och cisternerna tas bort. Hon säger dock att hon redan från början upplevde det som oklart vem som var ansvarig för projektet. Tillsynsmyndigheten stod som kontaktperson i informationen – men uppenbarligen skulle någon annan genomföra saneringen. Tillsynsmyndigheten uppger att de har en rutin för hur information och samråd bör ske i samband med den här typen av projekt. I det aktuella fallet innebar det att man fört diskussioner med verksamhetsutövaren och fastighetsägaren. De boende involverades inte i diskussionerna utan informerades strax innan efterbehandlingen skulle påbörjas. Enbart de boende som man bedömde kunde bli berörda av saneringen informerades och en del lämnades utan information. Så här i efterhand tror tillsynsmyndigheten att de boende kunde ha bidragit med konstruktiva synpunkter som kunde förbättrat projektplaneringen.

Verksamhetsutövarens projektledare uppger att de följt de rutiner man har för den här typen av projekt. Dessa omfattar kontakter med myndigheter och fastighetsägare och att de boende enbart informeras via anslag. Han uppger att man av praktiska skäl inte ville ha informationsmöten med de boende. Det bor mycket folk i området och det var svårt att organisera möten för så många människor. Man har dock inget principiellt emot informationsmöten men anser att det inte hade tillfört något eftersom problemen inte handlade om kommunikation utan om de luktstörningar som uppstod. Det grundläggande problemet var att saneringen inte borde skett sommartid. Verksamhetsutövaren anser att kommunikationsprocessen fungerade bra under saneringen. Genom sin konsult förde man en dialog med tillsynsmyndigheten.

Tillsynsmyndigheten tycker att projektplaneringen var förutsägbar och transparent för de inblandade parterna. Eftersom problemen blev mer omfattande än planerat så var det delvis en falsk förutsägbarhet. Allmänheten har en liknande uppfattning om att projektet från början upplevdes som transparent men att det blev ”suddigare” när luktproblemen uppstod.

GENOMFÖRANDET AV KOMMUNIKATIONEN

Verksamhetsutövaren uppger att kommunikationen i samband med projektet huvudsakligen genomförts genom möten och telefonsamtal. De boende informerades inledningsvis enbart genom anslag i trappuppgångarna. I samband med att luktproblemen uppstod kontaktade några boende verksamhetsutövaren på telefon. Fortsättningsvis skedde viss telefonkontakt mellan verksamhetsutövaren och de boende. Han uppger att man engagerat sig i en dialog först när luktproblemen uppstod men att man då tog till sig synpunkter och erbjöd alternativt boende. Han upplevde inte att de boende efterfrågat mer information eller en djupare dialog.

Tillsynsmyndigheten anser att, innan saneringsschaktningen påbörjades, fungerade kommunikationen mellan verksamhetsutövare, konsulter, fastighetsägare och Räddningstjänsten bra och genomfördes som en dialog. Innan saneringen påbörjades fick en del boende information via anslag i trappuppgångarna men för övrigt gick information enbart ut till dem som hörde av sig med klagomål. Under saneringen skedde information och kommunikation med de boende via telefonsamtal och i något fall även hembesök. Ett stort kommunikationsproblem i samband med luktstörningarna var enligt tillsynsmyndigheten att de besked de boende fick att ”det värsta är över nu” inte stämde. Den felaktiga informationen skapade oro och irritation hos de boende men även frustration hos tillsynsmyndigheten. De råd de boende fick var att hålla fönster stängda och om möjligt åka bort under saneringsschaktningen.

ORGANISATION OCH TRANSPARENS

Projektledaren uppger att han upplevt projektorganisationen som tydlig. Man har agerat genom sin konsult och projektupplägget har granskats av tillsynsmyndigheten men även av Räddningstjänsten. Den närboende anser att ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren var oklar under projektet. Hon upplevde att hon bollades mellan tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren och att ingen ville ta ansvar för de uppkomna problemen. Otydligheten kring ansvaret för projektet började redan vid den inledande informationen eftersom endast tillsynsmyndigheten angavs som kontaktperson. Även en kontaktperson från verksamhetsutövaren borde ha angivits. Signalen blev att tillsynsmyndigheten uppfattades som ansvarig för projektet. Något som de inte ville leva upp till när problemen senare uppstod.

Tillsynsmyndigheten håller med om att det var olyckligt att endast den stod med som kontaktperson på den skriftliga informationen. Han tror att det kan ha bidragit till att skapa en felaktig bild av vem som bar ansvaret för att vidta åtgärder när luktproblemen uppstod. Den boende anser också att både tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren saknade förmåga att vara flexibla när luktstörningarna uppstod. Ett hinder är enligt tillsynsmyndigheten verksamhetsutövarens hårt styrda, och standardiserade, projektupplägg för både kommunikation och genomförande. Den hårda styrningen minskade flexibiliteten i projektet. Myndigheten upplevde det bland annat som problematiskt att kommunikationen mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten skulle gå genom verksamhetsutövarens konsult.

Det försvårade beslutsfattandet och skapade irritation hos de boende när problem uppstod.

Den intervjuade kvinnan upplever att dialogen inte fungerade eftersom varken myndigheten eller verksamhetsutövaren ville agera för att åtgärda problemen. Hon anser att hon inte blev tagen på allvar och att hennes upplevelse av situationen inte togs på allvar. Kontakten med både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten skedde enbart per telefon. Hon träffade eller talade aldrig med de båda samtidigt. Hon fick hela tiden besked om att situationen höll på att förbättras och att det skulle vara löst om 1-2 dagar. De beskederna stämde inte och problemen fortsatte. Hon anser att om hon varit mer påstridig och krävt möten hade antagligen mer hänt. Hon anser att det varit bra om man haft möten där alla parter träffades och man borde fått konkreta besked om vad som gjordes och hur lång tid åtgärderna kommer att ta. Hon hade också velat ha information om eventuella hälsorisker med bensinångorna. Nu tvingades hon själv kontakta en Yrkes- och Miljömedicinsk klinik för att få information. Verksamhetsutövaren anser att det inte fanns ett behov av medicinska riskbedömningar under det akuta skedet. Den närboende kvinnan anser att problemen med informationen var att den inte var tydlig, konstruktiv, samtidig och samstämmig. Verksamhetsutövaren visste inte vid intervjun om de boende fått samstämmig information från tillsynsmyndigheten, konsulten eller honom själv. Han upplevde dock att det inte fanns tid att diskutera åtgärder och upplägg när problemen väl uppstått utan att man då måste fatta beslut direkt.

TILLIT OCH FÖRTROENDE

Verksamhetsutövaren tycker inte att det funnits brister i förtroendet mellan de inblandade parterna. Problemen har enligt honom inte rört förtroenden eller förtroendeskapande åtgärder, bara faktiska förhållanden. Tillsynsmyndigheten anser att hans förtroende för verksamhetsutövaren och konsulten påverkades negativt under projektet. Han tycker att de inte agerade tillräckligt kraftfullt och överlät ansvaret på tillsynsmyndigheten. Han tycker också att verksamhetsutövaren borde varit mer lyhörd för situationen och de boendes upplevelse. Han anser att det inte genomfördes några förtroendeskapande åtgärder under projektet och att sådana borde ha genomförts när problemen uppstod. Man kunde exempelvis erbjudit alla drabbade alternativt boende.

Kvinnan som hamnade på hotell uppger att saneringen minskat hennes förtroende för samtliga inblandade parter. Förtroendet fanns från början men eftersom det blev uppenbart att vad parterna sade inte stämde sjönk förtroendet. Alla inblandade försökte undvika att ta ansvar vilket påverkade förtroendet negativt. Hon uppger att hennes förtroende var lika lågt för både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. Verksamhetsutövarens konsult uppfattades bokstavligen som dennes representant vilket skadade trovärdigheten. Hon upplevde också att konsulten lovade för mycket under projektet och att några förtroendeskapande åtgärder inte genomfördes. Sådana åtgärder hade kunnat vara:

- Möten där verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten visade att de insåg problemens natur och de obehag de boende utsattes för.

- Att alla inblandade i projektet på ett samlat sätt redovisade vad de gjorde åt problemen.
- Att en ursäkt för de obehag hon och hennes familj utsatts för borde ha kommit från de inblandade parterna.

MASSMEDIAS ROLL

Både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten anser att massmedia inte påverkade händelseförloppet under projektet. De anser inte heller att mediabevakningen skapade oro hos de boende. Tillsynsmyndigheten anser att media gett en kritisk men korrekt bild av händelseförloppet. Allmänhetens representant anser däremot att tidningar, radio och TV var viktiga i händelseutvecklingen. Hon tror att om inte media uppmärksammat problemen hade verksamhetsutövaren aldrig åtagit sig att betala för boende på hotell åt henne och hennes familj i två dygn. Hon anser att medias bild av händelserna är skev och att både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten framställts som alldeles för handlingskraftiga.

3.3.5 Brist på förtroende hos de drabbade

Den bild som de intervjuade personerna givit skiljer sig inte åt vad det gäller det faktiska händelseförloppet under saneringen. Berättelserna skiljer sig dock åt i bedömningen av hur luktstörningarna upplevdes och uppfattades. Tillsynsmyndigheten och privatpersonen ger bilden av en problematisk efterbehandling där brister i kommunikation och förtroende spelat en stor roll. Bristen på förtroende mellan de inblandade parterna försämrade situationen och båda två är också överens om att oklarheter i informationen kring vem som ansvarar för genomförandet av saneringen har bidragit till att förvärra situationen. Verksamhetsutövaren har en annan uppfattning och anser att det inte är en konflikt kring riskerna i projektet. Problemet har varit att det luktat och att detta inte har haft något med kommunikationen att göra.

Tabell 4. Upplevelser och erfarenheter av riskkommunikation vid "Sanering av bensinstation vid fel tidpunkt"

Aktörer	Uppfattning om föroreningen	Upplevd risk	Synpunkter och erfarenheter av riskkommunikationen
<i>Närboende som drabbades av luktstörningarna</i>	Stor omfattning	Stor risk. Luktobehag men också rädsla för hälsoeffekter	Förtroendet för exploatören och myndigheten sjönk snabbt. Tillräcklig information i början av saneringsprojektet men när problemen uppstod blev informationen otillräcklig. Brist på tillit för myndigheter, konsulter och verksamhetsutövaren. Felaktig information om hur lång tid saneringen skulle ta. Oklar ansvarsfördelning i projektet - "Ingen tog sitt ansvar!". Massmedia ansågs som viktig för att informera och skapa opinion.
<i>Tillsynsmyndighet</i>	Stor omfattning	Stor risk	Anser att det fanns oklarheter i informationen. Tappade förtroende för verksamhetsutövaren och konsulten.
<i>Projektledare</i>	Stor omfattning	Låg risk	Ansåg att det inte fanns några problem kring själva risken. Information och annat i projektet genomfördes enligt en i förväg uppgjord modell. Ansåg inte att det uppstod brister i tillit och förtroende.

3.4 Slambassängen och förskolan

3.4.1 Stor spridning av klorerade lösningsmedel

Även i det här fallet är den förorenade marken centralt belägen i en stad och olika former av industriella verksamheter har bedrivits på platsen under de senaste 100 åren. Textilindustri, sågverk och verkstadsindustri har avlöst varandra och har under olika tidsperioder förorenat mark och grundvatten med tungmetaller och klorerade lösningsmedel. Textil- och verkstadsindustrierna har också släppt ut förorenat avloppsvatten till omgivningarna via en slambassäng (sedimenteringsbassäng) utan tät botten. Området uppmärksammades i samband med länsstyrelsernas inventering av misstänkt förorenade områden. Detta ledde till att kommunens miljö- och hälsoskyddsförvaltning förelade fastighetsägaren (kommunen) att genomföra undersökningar av mark och grundvatten i området samt av innehållet i slambassängen. Undersökningarna visade att slambassängen innehöll mycket höga halter av klorerade lösningsmedel. Kompletterande undersökningar och utredningar har sedan dess utförts i olika omgångar. De visade på en kraftig föroreningsplym i grundvattnet nedströms fastigheten. Det visade sig också att låga halter av klorerade lösningsmedel förekom i inomhusluften i en förskola och

bostadshus i närheten. Även i marken vid förskolan kunde man påvisa viss förekomst av lösningsmedel.

3.4.2 Förskolan stängdes på grund av föroreningarna

Osäkerheten om huruvida de klorerade lösningsmedlen (trikloreten och dess nedbrytningsprodukter) kunde utgöra en hälsorisk för personalen och barnen ledde till att förskolan tillfälligt stängdes. Stängningen föregicks av protester och krav på åtgärder från föräldrar och den genomfördes genom ett föreläggande från miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Efter det att kompletterande utredningar genomförts och den förorenade slambassängen tömts på sitt innehåll kunde förskolan öppnas igen. Efter de första undersökningarna ville fastighetsägaren omgående tömma slambassängen men tömningen försenades eftersom anmälan om efterbehandling kritiserades av både

länsstyrelsen och miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Tömningen av slambassängen förbjöds i ett beslut av miljö- och hälsoskyddsförvaltningen med hänvisning till att ytterligare utredningar behövdes. Efter kompletterande utredningar kunde tömningen genomföras utan problem.

Under processen har möten ägt rum med representanter för fastighetsägaren, miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, personal på förskolan, föräldrar och inblandade konsulter. Vid vissa möten har även kommunalpolitiker och representanter för länsstyrelsen deltagit.

3.4.3 Synpunkter och kommentarer från olika aktörer

Som bakgrund för den här rapporten har kommunens (planeringskontorets) projektledare för efterbehandlingsprojektet intervjuats. Vidare representeras allmänheten av två föräldrar med barn på förskolan och som representant för myndigheterna har handläggaren på tillsynsmyndigheten intervjuats.

KOMMUNIKATIONSPROCESSEN

Tillsynsmyndigheten uppger att kommunikationen med de ansvariga på kommunen varit problematisk. Det är oklart om kommunikationen skett som dialog eftersom kommunen (planeringskontoret) krävt att få skriftliga förelägganden för att agera. Kommunikationen mellan allmänheten och miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har dock fungerat bra under hela projektet. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen anser att informationsansvaret legat på planeringskontoret men försökt besvara alla



frågor som ställs till dem. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen uppfattar det som att kunskapen om de aktuella ämnenas egenskaper och effekter i vissa fall varit låg och att detta har skapat kommunikationsproblem. Kunskaps- och resursbrist har gjort att man till stora delar blivit utlämnad till konsulternas bedömningar. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen uppger också att man anser att planeringskontoret borde ha rådgjort mer med dem under projektets gång. Förvaltningen har upplevt det som om planeringskontoret velat ha så lite kontakt med tillsynsmyndigheten som möjligt.

Planeringskontorets strategi har hela tiden varit att vara öppna och redovisa så mycket information som möjligt. Denna strategi anser man sig också ha följt under hela projektet. Man anser sig haft tät och rik dialog med miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Metoder och arbetssätt har föreslagits av planeringskontoret men dessa har dock inte alltid godkänts direkt av miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Det anser planeringskontoret utgöra en naturlig del i miljö- och hälsoskyddsförvaltningens myndighetsroll. Planeringskontoret anser även att dialogen med barn- och utbildningsförvaltningen har varit bra. Projektledaren anser att problemets komplexitet gjorde det omöjligt för allmänheten att vara med och påverka arbetsprocessen. Det bör vara experterna som styr. Projektledaren uppger att någon dialog mellan planeringskontoret och länsstyrelsen inte har skett. Han anser dock att länsstyrelsen har fungerat som miljökontorets ”internkonsult”. Ett hinder i processen har varit svårigheterna med riskbedömningarna. Eftersom tillsynsmyndigheterna inte kunnat bedöma riskerna tillräckligt väl har man tillämpat försiktighetsprincipen och tagit till väl drastiska åtgärder.

De intervjuade föräldrarna tycker att det funnits tydliga brister i kommunikationsprocessen. Hade föräldrarna inte själva tryckt på hade inget hänt. De uppfattade att de ekonomiska övervägandena var viktigast för planeringskontoret (kommunen). Kommunen borde i stället haft en mer långsiktig tankegång kring frågorna. Vidare har planeringskontoret haft lite svårt att ta till sig de gränsvärden som använts för riskvärdering av halterna av klorerade lösningsmedel i luft. Värdena avser de högsta tillåtna koncentrationerna för vuxna människor i arbetsmiljön och det är vanligt att man tillämpar ”nolltolerans” eller ”säkerhetsfaktorer”. De senare resulterar i att den tillåtna koncentrationen blir många gånger lägre för barn än för vuxna. Föräldrarna uppger att länsstyrelsens och kommunens miljöhandläggare har givit mycket bra stöd i processen medan planeringskontorets handlande varit mindre bra.

GENOMFÖRANDET AV KOMMUNIKATIONEN

Planeringskontoret hade inledningsvis bara mandat att handla upp små konsultinsatser (maximalt 50 000 kr) vilket ledde till begränsade uppdrag av flera olika konsulter. De första undersökningarna gav därför inte så mycket eftersom bedömningen inte gjordes tillräckligt noggrant. Att flera konsulter togs in ledde också till att varje ny konsult fick börja om från början. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen anser också att informationen från planeringskontoret inte alltid var tillräcklig och i vissa fall inte var helt välformulerad. Projektledaren ansåg att det är mycket svårt att kommunicera i frågor som rör förorenad mark. Allmänheten upplever det lätt

som att teknikerna talar ”fikonspråk” vilket inte går hem. Det gäller att hitta exempel som går att förstå.

När man stängde förskolan och då man öppnade igen hölls informationsmöten med föräldrarna. Rektorn utgjorde informationskanalen mot personalen och föräldrarna. En vändpunkt i riskkommunikationen kom då förskolan skulle öppna. På mötet deltog miljömedicinsk expertis och en konsult. Dessa informerade om mätningarna och gav sin bild av de risker som fanns. Tillsynsmyndigheten och länsstyrelsen deltog också. När det gäller informationsmötet som hölls i samband med öppnandet av förskolan anser miljö- och hälsoskyddsförvaltningen att det var bra och att det var positivt att både konsulter och andra experter var med på mötet. Vissa kommentarer och uttryck från planeringskontorets sida upplevdes dock som olämpliga vilket gjorde folk irriterade.

Föräldrarna anser att föräldragruppen hade många goda idéer men att dessa inte togs tillvara eller förringades av kommunen. Man anser också att kommunen uttalade sig i frågor man inte hade kunskap om. Det fanns flera exempel på inofficiella uttalanden som var uppenbart felaktiga: ”Det här med gifter, barn klarar ju faktiskt av att bryta ner gifter på ett bättre sätt än vuxna eftersom deras organ är mer oförstörda”, eller ”Jag skulle tillåta mina egna barn att gå här. Det är ju inte farligare än att använda kemtvättade kläder”. Föräldrarna anser att stämpeln på förskolan som ”giftdagiset” fortfarande finns kvar. För att motverka sådana tankegångar borde man kanske ha genomfört en fest eller någon liknande aktivitet när förskolan öppnades igen.

ORGANISATION OCH TRANSPARENS

Projektledaren har upplevt projektets organisation som tydlig. Alla beslut har riktats mot kommunen som fastighetsägare och det är den som haft ansvaret för informations-spridningen. Tillsynsmyndigheten anser att ansvarsfördelningen i kommunikationsfrågor har varit tydlig. Det var dock olyckligt att ansvaret att informera förskolans personal och föräldrarna lades på rektorn eftersom det var planeringskontoret som hade ansvaret för informationen. Allmänheten förstod skillnaden på planeringskontoret och miljö- och hälsoskyddsförvaltningen men föräldrarna ställde sig frågande till om miljö- och hälsoskyddsförvaltningen agerade som en oberoende myndighet. De tillhör trots allt kommunen.

TILLIT OCH FÖRTROENDE

Från miljö- och hälsoskyddsförvaltningens sida förbättrades förtroendet för planeringskontoret efterhand. Den miljömedicinska expertisen åtnjöt ett stort förtroende redan från början, även om deras slutsatser också måste kunna ifrågasättas. Konsulten var ett stöd att tala med men konsulter borde generellt ta ett större moraliskt ansvar. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen tror att allmänheten haft stor tilltro till tillsynsmyndigheten samt för konsulterna och experterna. Man tror dock att allmänhetens förtroende för planeringskontoret varit lågt. Föräldrarna uppger att ytterst måste man lita på kommunen (planeringskontoret) och deras mätningar och utredningar men tilliten till planeringskontorets agerande måste ändå betraktas som lågt. Tilliten till länsstyrelsen och kommunens miljöskyddshandläggare har

generellt varit stor. Projektledaren anser att kontrollprogrammet förmodligen varit en viktig förtroendeskapande åtgärd.

MASSMEDIAS ROLL

De intervjuade föräldrarna anser att massmedia utnyttjat situationen för sina egna intressen. Projektledaren anser att massmedia gärna ville ha svarta rubriker och hellre redovisade de negativa budskapen än de positiva. Exempelvis rapporterade man mycket om problemen när de först uppmärksammades men intresset blev mycket mindre när faran blåstes över och förskolan öppnades igen. Radio och tidningar har följt projektet och i stort sett alltid intervjuat projektledaren i samband med att rapporter kommit in. Planeringskontoret anordnade en pressträff i samband med tömningen av slambassängen men i övrigt anordnades inte sådana arrangemang.

3.4.4 Olika syn på riskerna och hur kommunikationen fungerade

Planeringskontoret förefaller ha en annan bild av projektet och kommunikationen än de övriga inblandade parterna. Både tillsynsmyndigheten och föräldrarna uppger att det varit svårt att kommunicera med planeringskontoret. Projektledaren vid planeringskontoret tycker dock att man haft en bra kommunikation med alla parter. De olika uppfattningarna om kommunikationens roll blir speciellt tydlig i fallet där projektledaren anser att det bör vara experterna som styr arbetsprocessen. Föräldrarna har inte samma uppfattning och tycker att deras förslag inte beaktades tillräckligt av kommunen.

Projektledaren anser att riskjämförelser är svåra att tillämpa och nämner att riskjämförelser med trafik och bilåkning inte fungerat. Föräldrarna anser att kommunen använt sig av riskjämförelser på ett felaktigt sätt och att det påverkat kommunikationen på ett negativt sätt. Alla parterna påpekade svårigheten att bedöma fakta. En stor del av konflikterna och diskussionerna handlade om hur man skall tolka undersökningarna och utredningarna. Diskussionen försvårades av att miljö- och hälsoskyddsförvaltningens och föräldrarnas förtroende för planeringskontoret var lågt. Ingen av de intervjuade personerna trodde att massmedia påverkat processen trots att bevakningen varit betydande.

Tabell 5. Upplevelser och erfarenheter av riskkommunikation vid "Slambassängen och förskolan".

Aktörer	Uppfattning om föroreningen	Upplevd risk	Synpunkter och erfarenheter av risk-kommunikationen
<i>Föräldrar till barn på förskolan</i>	Stor omfattning	Stor risk. Rädsla för hälsoeffekter	Oklart hur fakta skulle tolkas och översättas till en riskbedömning. Stängning av förskolan ansågs som ett nödvändigt försiktighetsmått. Medicinsk expertis hjälpte senare till att räta ut frågetecknen och förskolan kunde åter öppnas. Lågt förtroende för planeringskontoret och sättet att kommunicera riskerna. Föräldrarna var även skeptiska till miljökontorets oberoende ställning. Massmedia utnyttjade situationen för sina egna intressen.
<i>Miljö- och hälsoskydds-förvaltningen</i>	Stor omfattning	Stor risk	Svagt förtroende för planeringskontoret (förbättrades dock efterhand). Delade inte planeringskontorets syn på risker och lämpliga åtgärder. Miljö- och hälsoskydds-förvaltningen fick stöd och uppbackning från länsstyrelsen.
<i>Projektledare vid planeringskontoret</i>	Stor omfattning	Låg risk	Ingen egen expertis och därför stort beroende av konsulternas bedömningar. Ville snabbt lösa problemet genom att tömma slambassängen. Kommunen tog till mindre genomtänkta riskjämförelser och lyckades med att sprida tveksamma "inofficiella uttalanden" kring riskerna. Ansåg dock inte att det fanns några större kommunikationsproblem. Upplevde projektet som transparent eftersom man vidarebefordrade all information till förskolans rektor. Uppfattade det som att massmedia mest ville skriva om negativa händelser.

3.5 Deponering av förorenade massor

3.5.1 Giftjord med potential för gruvsdrift

På det förorenade området som ligger centralt i en stad har det förekommit gjuteriverksamhet under lång tid. Inför en planerad exploatering genomfördes miljötekniska markundersökningar och förhöjda halter av metaller påträffades. Resultaten uppmärksammades omgående i tidningarna och nyhetsbevakningen präglades av

starka ord och rubrikerna innehöll begrepp som ”giftjord”. Situationen förvärrades av ett uttalande från miljöförvaltningen om att halterna av metaller var så höga att man skulle kunna starta gruvdrift inom området. En stor mängd analyser och laktester av jorden genomfördes och slutligen beslutade man att huvuddelen av de förorenade massorna skulle omhändertas och deponeras. Mindre mängder förorenade massor skulle deponeras på en mindre ort i närheten medan de mest förorenade massorna skulle deponeras på annan plats.

3.5.2 Snabba ryck stötte på patrull

Exploatören valde att agera snabbt och det var bara ett par dagar från beslutet till att massorna skulle börja köras bort. Dagen efter beslutet blev emellertid borttransporten en stor nyhet i den lokala tidningen och ”scoopet” var att den mindre orten fick ta emot ”giftjorden”. Nyheten ledde till en snabb mobilisering bland oroade ordsbor som omgående bjöd in miljöförvaltning, exploatör och deponiägare till ett stormöte. Mötet samlade ett femtiotal personer och inleddes av presentationer av konsulten och verksamhetsutövaren. Flera av representanterna för allmänheten var mycket uppretade och stämningen på mötet blev snabbt hätsk. Efter löften om tätare provtagning av lakvatten från deponien kördes dock jordmassorna planenligt till tippen och kritiken tystnade efterhand.



3.5.3 Synpunkter och kommentarer från olika aktörer

Den miljöansvarige för exploateringsprojektet intervjuades. Två personer som bor i närheten av den deponi som tog emot de förorenade massorna intervjuades. Båda var engagerade i den lokala opinionen. Slutligen intervjuades handläggaren på tillsynsmyndigheten.

KOMMUNIKATIONSPROCESSEN

Kommunikationsprocessen bestod av tidningsskrivierier som resulterade i ett snabbt sammankallat informationsmöte. Allmänheten upplevde att hela processen kring deponeringen av de förorenade massorna varit ”hemlig” och forcerats fram. Detta har tolkats som att de boende inte skulle få tid att agera eller överklaga besluten. Detta ledde till att misstänksamheten ökade. Tillsynsmyndigheten konstaterade att de inför projektets start inte hade några tankar kring riskkommunikationen. Verksamhetsutövaren och konsulterna skulle bli informerade men inga andra intressenter omfattades av kommunikationen. Verksamhetsutövaren uppgav att de kunnat förutse att media skulle intressera sig för projektet. Man tyckte dock att man

hanterade miljöfrågorna på ett seriöst sätt och såg därför inte att kommunikationen skulle bli en stor fråga. Verksamhetsutövaren hade därför inte någon kommunikationsplan utan genomförde kommunikations- och informationsinsatser allt eftersom behovet uppstod.

GENOMFÖRANDET AV KOMMUNIKATIONEN

De som bodde i närheten av deponin upplevde att fokus på informationsmötet inledningsvis var fel. Den information som gavs handlade om saneringen och exploateringen av det gamla industriområdet och inte om riskerna med deponeringen av förorenade massor i deras närområde. Personerna efterlyser en uppföljning av de löften om provtagning och kontrollprogram som gavs i samband med informationsmötet. De anser inte att uppföljningen genomförts. Vad det gäller informationsmötet upplevde tillsynsmyndigheten att den tekniska presentationen av projektet blev för lång. Allmänhetens fokus låg inte på det tekniska utan snarare på varför man skickade de förorenade massorna till den aktuella deponin. Generellt sett anser tillsynsmyndigheten att allmänheten inte behöver involveras i ärenden som rör förorenade områden. Man anser att allmänheten företräds av politikerna i kommunens Miljönämnd. Myndigheten anser också att det kanske varit bra om någon politiker medverkat vid informationsmötet. Man anser att informationsmötet inte förberetts eller samordnats mellan parterna särskilt noga i förväg men säger att det kanske hade behövts.

Exploatören har genomfört informationsinsatser allteftersom de upplevt ett behov. Man har bland annat delat ut ett skriftligt informationsmaterial till de boende i området någon dag efter att skrivierna startade i tidningen. Exploatören uppger att man inför informationsmötet helt kort förberett vad som skulle sägas men att någon direkt samordning mellan parterna inte skedde. Man borde haft ett annat upplägg på mötet och undvikit för mycket detaljer. Det hade förmodligen varit bättre att välja ett mer enkelt och pedagogiskt upplägg och låtit det tekniska vara i bakgrunden. Det hade också varit bra om det funnits någon opartisk part som kunnat medverka vid mötet och kunnat göra jämförelser med hur man gör på andra platser i Sverige. Exploatören tycker också att det varit bra om hon fått hjälp av en specialist på kommunikationsfrågor. Det fanns en sådan i företaget och denne hanterar vanligtvis kommunikationsfrågor. Både exploatören och de boende tar upp frågan om att riskjämförelser gjorts under projektets gång. De boende anser att dessa kan vara bra men bör användas ytterst försiktigt och korrekt. Exploatören ställer sig frågan om man kan använda jämförelser för att kommunicera denna typ av frågor.

ORGANISATION OCH TRANSPARENS

Exploatörens miljöansvarige anser att företaget har ansvaret att informera myndigheterna. Myndigheterna i sin tur ansvarar för att informera allmänheten, alternativt påpeka för exploatören när de bör informera allmänheten. Tillsynsmyndigheten anser att exploatören har informationsansvar gentemot myndigheten som i sin tur ansvarar för information till massmedia och politiker. Skall allmänheten informeras eller involveras i en dialog är det upp till exploatören att avgöra detta. De

närboende anser att det rådde, och fortfarande råder, oklarhet om vem som skulle informera om miljöfrågor som rör deponin. De upplever att de endast informerats via tidningarna men tycker att miljömyndigheterna borde ha ett större ansvar att informera. Exploatören anser att ansvaret för deponin och dess kontrollprogram ligger på deponiägaren och tillsynsmyndigheten.

TILLIT

Exploatören anser att i samband med informationsmötet var allmänhetens förtroende för övriga parter lågt. Allmänheten kände nog störst förtroende för media. Mellan exploatör, myndigheter, deponiägare och konsult har dock förtroendet varit stort. Tillsynsmyndighetens förtroende för exploatören och konsulten stärktes under projektets gång, även om konsultens insats vid informationsmötet inte var optimal. De boende hade förtroende för tillsynsmyndigheten innan konflikten blossade upp. Uttalanden från tillsynsmyndigheten under projektets gång eroderade dock bort det förtroendet. De hade också lågt förtroende för exploatören och konsulten. I dagsläget skulle det nog behövas en ”oberoende” part för att få till stånd en meningsfull dialog mellan parterna. De boende hade stor tilltro till massmedia som de uppfattat som opartiska.

MASSMEDIAS ROLL

Tillsynsmyndigheten anser att tidningarnas rapportering i stort sett varit korrekt men rubriksättningen har varit lite ”sensationslysten”. Man anser också att det är svårt att informera genom media eftersom de själva styr vad de vill skriva. Exploatören anser att rapporteringen i massmedia för det mesta var korrekt. Rapporteringen har dock spelat mycket på känslor. Hur man uttalat sig mot media har varit viktigt, exempelvis var uttalandet om gruvdrift från kommunens sida olyckligt. Exploatörens miljöansvariga anser att mediabevakningen påverkade hur man hanterade de förorenade massorna och tempot i projektet (beslut, åtgärder m.m.). Hon anser att även om mediabevakningen försvårade arbetet var det ändå viktigt att få ut informationen till allmänheten. Man hade också försökt nå ut till media, bland annat genom att bjuda in för att informera och diskutera kring aktuella frågor. Intresset var dock svalt från medias sida för denna typ av kommunikation. Personerna som bor i närheten av deponin anser att massmedia spelade en viktig roll och tror att invånarna i den mindre orten använt sig av media i samband med informationsmötet.

3.5.4 Exploatören och myndigheten blev överraskade av reaktionen

Det fanns inte några konflikter kring saneringsschaktningen eller eventuellt kvarlämnade föroreningar. Kontroverserna och problemen kring riskkommunikationen uppstod istället vid deponeringen av de förorenade massorna. Problemen verkar ha blossat upp häftigt och tagit både tillsynsmyndigheten och exploatören med överraskning. Att deponera ”giftjord” i ett litet samhälle skapade oro och ortsbefolkningens upplevelse skiljde sig avsevärt från de övriga aktörernas. Det framgick att tillsynsmyndigheten och exploatören hade tät kommunikation men att allmänheten inte var inblandad i processen. Vad det gäller riskerna så visade det sig att de

närboende till deponin hade en annan åsikt än myndigheterna och exploatören. Här kan man alltså se en faktakonflikt. Både exploatören och de närboende ansåg att bristen på förtroende och tillit påverkade konflikten. De boende blev misstänksamma av att det var så bråttom att köra undan massorna. Under informationsmötet upplevde de det inte som trovärdigt när konsulten, exploatören och tillsynsmyndigheten började tala i byråkratiska termer. Att exempelvis prata om förorenad jord för något som kallats ”giftig jord” i media gav fel signal. Slutligen förefaller det som att varken exploatören eller tillsynsmyndigheten ansåg det som sin uppgift att informera och kommunicera med allmänheten.

Tabell 6. Upplevelser och erfarenheter av riskkommunikation vid ”Deponering av förorenade massor”.

Aktörer	Uppfattning om föroreningen	Upplevd risk	Synpunkter och erfarenheter av riskkommunikationen
<i>Personer som bor i närheten av deponin</i>	Stor omfattning	Stor risk. Rädsla för förorenat stoft och vatten från deponin	Misstänksamma över att deponeringen skulle genomföras så snabbt. Fick information via massmedia och organiserade snabbt ett ”krismöte”. Ansåg att mötet fick fel fokus och hade inte samma uppfattning om riskerna som andra aktörer. Massmedia spelade viktig roll i opinionsbildningen.
<i>Miljöförvaltningen</i>	Stor omfattning	Låg risk	Ansåg det inte som sin uppgift att informera allmänheten. Blev tagna på sängen av rubrikerna i lokaltidningen. Olyckligt uttalande om gruvdrift.
<i>Exploatörens miljöansvarige</i>	Stor omfattning	Låg risk	Ansåg det inte som sin uppgift att informera allmänheten. Blev också överraskade av rubrikerna i lokaltidningen. Hade försökt informera om själva saneringsprojektet men inte beaktat problematiken kring deponeringen. Blev alltför teknokratiska vid informationsmötet.

4 God kommunikation är viktig

4.1 Svårigheter och möjligheter

De fem fallstudierna bekräftar de svårigheter som kan uppstå då det gäller att kommunicera risker i samband med mark- och grundvattenföroreningar. Det kan verkligen gå galemt på många olika sätt och det är inte ovanligt att situationen utvecklas i en riktning som ingen av aktörerna föreställt sig. Studierna visar också på de positiva resultat som kan uppnås om kommunikationsprocessen är väl genomtänkt och förtroendeskapande. De synpunkter på riskkommunikation som kom fram i fallstudierna stämmer väl överens med vad som observerats i litteraturen. Nedanstående observationer är av speciellt intresse:

Planärenden kan skapa konflikter

Planärenden har potential att skapa konflikter i ett efterbehandlingsprojekt. De närboende uppfattar kanske inte miljö- och hälsoriskerna som speciellt stora men har starka synpunkter på idéerna bakom den förändrade markanvändningen. I grunden tycker man att det är bra att marken saneras men man är inte alls överens om hur den skall användas i framtiden. Detta är viktigt att tänka på när man planerar riskkommunikationen i samband med saneringar. Det kan finnas en större fråga som kan påverka och kanske "smitta" själva saneringsprojektet och som därmed skapar kommunikationskonflikter.



Ekonomiska faktorer spelar roll

Eftersom ett efterbehandlingsprojekt kan påverka värdet på enskilda fastigheter eller hela områden har det potential att påverka människors privata ekonomi. Det är något man måste tänka på när man planerar och genomför riskkommunikationen.



Kommunikations- och samrådsprocessen bör anpassas

Det är viktigt att anpassa kommunikations- och samrådsprocessen till det specifika fallet. Ibland kanske stora informationsmöten är bäst medan dialog i små grupper fungerar bättre i andra situationer. Ibland bör man kanske kombinera de två eller hitta andra former för kommunikationen. Det är också viktigt att anpassa informationen till åhörargruppen. Det är inte ovanligt att presentationerna blir väldigt tekniska och därmed i det närmaste obegripliga för allmänheten.



Bjud in till dialog

Det är viktigt att vara generös i beslutet om vilka som skall informeras. Det är inte säkert att det räcker att informera enbart de som enligt lagen definieras som sakägare utan i vissa fall bör man försöka nå en större grupp. I de allra flesta fall är det bättre informera för många än att upptäcka att man missat en grupp. Det är dock inte säkert att alla måste informeras på samma sätt.

Etablera samarbete mellan myndigheterna och verksamhetsutövaren

Det är viktigt att verksamhetsutövaren etablerar en dialog med tillsynsmyndigheten om hur kommunikationsprocessen skall gå till och vem som ansvarar för vad. Detta kan exempelvis röra sig om samrådsmöten, informationsmaterial, kontaktpersoner för frågor och kontakter med massmedia. Visst finns mycket av detta reglerat i lagstiftningen men den orolige och otålige grannen förväntar sig snabbt hitta fram till någon som kan ge information.



Granska informationsmaterialet

Ta möjligheten att låta någon utomstående granska det planerade informationsuppbygget, inklusive skriftligt material. Det kan vara en kommunikationsexpert men i de flesta fall räcker det med någon som ser på det hela med friska ögon.

Planera i förväg

Det är viktigt att planera i förväg och skapa rutiner för det oförutsedda. Detta gäller både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. När problemen uppstår är det för sent att tänka efter och skapa rutiner.

Massmedia är en viktig informationsbärare

Mark- och grundvattenföreningar har de egenskaper som brukar göra massmedia intresserade. Här finns det en negativ laddning, risker för människor och miljö, stora kostnader, ingrepp i stadsbilden och kanske intressekonflikter mellan exploatören och andra parter. Journalisten ser goda möjligheter att skapa en "story" som kan intressera läsarna. Rubriksättarna spetsar gärna till det med uttryck som "giftjord" och "giftdagis". Att styra informationen från massmedia är inte möjligt men det gäller att vara beredd på att journalisten snabbt vill ha information från dig. Var beredd på frågor som innehåller orden "när", "var", "hur", "vem ansvarar", "vilka blir konsekvenserna" och "vad blir nästa steg". I slutändan skriver journalisten som han eller hon uppfattar situationen, men han/hon brukar ge den intervjuade möjligheten att granska manuskriptet för att se om det uppstått några faktafel.

Var flexibel

Även om man tagit fram rutiner för hur man bör hantera problem måste det finnas möjligheter att vara flexibel och lyhörd. Det är också mycket viktigt att lyssna på människors oro och acceptera den som verklig och sann.

Riskjämförelser kan vara tveksamma

Att jämföra risker är en vanlig metod för att göra svårbegripliga saker mindre svårbegripliga. De flesta människor har dock svårigheter att ta till sig sådan information och det kan uppfattas som att informatören genom jämförelserna försöker tonar ner riskerna. Riskjämförelser kan fungera i vissa sammanhang men sannolikheten är stor att de inte gör det och då har man ofta förvärrat situationen. Är man inte en mycket erfaren kommunikatör bör man därför inte använda riskjämförelser.

Klargör ansvarsfördelningen

I samband med riskkommunikation är det viktigt att vara tydlig kring vem som ansvarar för vad. Detta gäller både det egna interna arbetet som i kommunikationen gentemot allmänheten.

Bättre att förekomma än att förekommas

Var proaktiv och undvik därmed situationen att olika intressenter tvingar fram information från er under stark tidspress. Försök att förutse vad de kommer att efterfråga och erbjud information och lösningar så fort som möjligt.

Undvik mellanhänder

Det är viktigt att information och kommunikation sker direkt mellan de berörda parterna. Undvik därför mellanhänder. De berörda efterfrågar besked direkt och av den som har mandat att fatta besluten.

Kommunikationskonflikter finns överallt

Ha förståelse för att kommunikationskonflikter finns nästan överallt. Även enkla faktakonflikter förvandlas lätt till stora konflikter om tillit om man inte tar frågan om kommunikation och information på allvar.

Kommunikation tar tid

Avsätt tid och resurser för att informera och kommunicera med alla berörda, myndigheter, allmänhet, intresseorganisationer m.fl. Den som frågar anser sig ofta ha rätt att få information omedelbart.

Analysera kommunikationsproblemet

Vid riskkommunikation bör man alltid analysera målgruppen och vad den vill och behöver informeras om. Förmodligen är det inte de saker du tycker är viktigast att ta upp. Acceptera att målgruppen kan ha helt andra värderingar och prioriteringar.

Oberoende specialister kan lösa knutarna

I de fall det finns faktakonflikter mellan olika intressenter måste detta hanteras på ett konstruktivt sätt. En oberoende expert kan hjälpa till att sortera upp vad som var stort och smått och därmed presentera riskerna på ett begripligt sätt. Vad det gäller



hälsorisker är specialister från yrkes- och miljömedicinska institutioner viktiga resurspersoner.

Glöm inte uppföljningen

Det är viktigt att man efter det att man passerat det intensiva kommunikationskedet behåller kommunikationen med de berörda parterna. Det kan handla om att redovisa ett löpande miljökontrollprogram eller att följa upp tidigare gjorda utfästelser. När saneringsprojektet är avslutat är det inte fel att bjuda in till ett möte där man summerar vad som blivit genomfört.

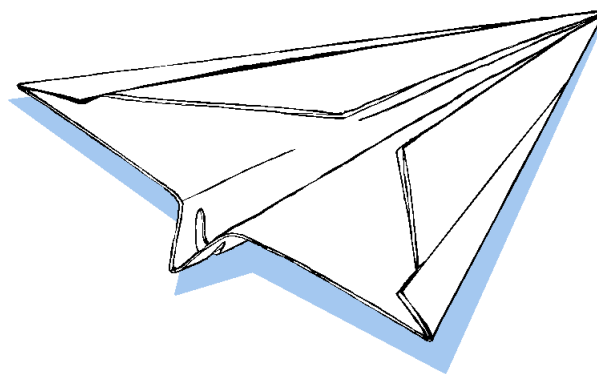
5 Avslutande råd om riskkommunikation

5.1 Praktiska råd och rekommendationer

Att kommunicera risker i projekt där målgruppen är heterogen och där kunskapsnivån varierar avsevärt är naturligtvis inte lätt. Vi har i den här rapporten försökt ge en översikt över hur forskare och praktiker ser på det komplexa begreppet riskkommunikation. Man kan konstatera att vad det gäller förorenad mark har experternas riskuppfattning inte tolkningsföreträde, att allmänhetens förtroende för myndigheter och konsulter kan svikta under projektets gång, samt att massmedias intresse för frågorna är en viktig faktor i sammanhanget. Allt detta kan medföra att projektet, som ur teknisk synvinkel planerats på ett föredömligt sätt, blir fördröjt och mycket dyrare än vad man tänkt sig från början.

Praktiska råd kring riskkommunikation finns tillgängliga och vi rekommenderar en broschyr från NICOLE som heter ”Communication on contaminated land”. I Bilaga 1 finns en sammanfattning av broschyren. Även organisationer som det skotska och nordirländska naturvårdsverket och National Risk Council (NRC) ger kloka råd i kommunikationsfrågor. Råden och kommentarerna finns sammanfattade i Bilaga 2 och 4. På andra ställen i den här rapporten har vi också redovisat olika erfarenheter av riskkommunikation.

Baserat på ovanstående rekommendationer kring riskkommunikation, genomgången av litteraturen på området, samt de fem fallstudierna har vi tagit fram en kortfattad checklista. Listan är naturligtvis inte heltäckande men avser att peka på ett antal saker som kan vara bra att ha med sig när man hanterar kommunikationsfrågorna i samband med förorenade områden.



5.2 Checklista för riskkommunikation

Allmänt

Faktorer som kan öka behovet av riskkommunikation i efterbehandlingsprojekt är bland annat:

- **Är det bråttom?** - Kan situationer uppstå då beslut måste fattas snabbt och åtgärder vidtas med kort varsel?
- **Vem drabbas?** - Är barn eller andra känsliga grupper bland de exponerade?
- **Uppstår olägenheter?** - Medför föroreningarna, eller åtgärden, olägenheter för människor som bor eller vistas i omgivningen?
- **Finns osäkerhet om riskerna?** - Råder osäkerhet om risken med föroreningarna eller de störningar som åtgärden kan leda till?
- **Vem kan påverka projektet?** - Saknar människor som bor eller vistas i omgivningen i dagsläget möjlighet att påverka projektets utformning och genomförande?
- **Finns tidigare konflikter?** - Finns det sedan tidigare konflikter som rör projektet eller det område där det genomförs?
- **Vilken typ av förorening rör det sig om?** - Finns det anledning att tro att de aktuella föroreningarna kan skapa extra mycket oro?

I samband med riskkommunikation kan det också vara värt att tänka på att:

- Ha en **realistisk ambition** med riskkommunikationen. Var medveten om att även en perfekt genomförd riskkommunikation inte kan förhindra alla riskkonflikter i projektet.
- Kom ihåg att **du inte vet bäst!** Riskkommunikationen handlar inte om att ge de andra "rätt" information utan om att skapa en dialog. Dialogen är en förutsättning för att de olika aktörerna tillsammans skall kunna lösa problem.
- **Ta initiativet!** Vänta inte på att det efterfrågas information och kommunikation. Erbjud själv information och lösningar på problem.
- Informera i **förväg** och inte efteråt.
- Glöm inte att lyssna på vad motparterna säger och ha **respekt för alla åsikter**.
- Var förberedd på det **oförutsedda** – rutinerna för riskkommunikation måste finnas innan problemen uppstår.
- Tänk på att ett efterbehandlingsprojekt är en **lång process**. Ta med sakägarna tidigt i processen. Tidig dialog bygger upp ett förtroende som kan bli avgörande om det uppstår problem i projektet.

Förbered riskkommunikationen

- Analysera och utvärdera **målgrupperna** för kommunikationen. Vilka sakägare finns? Använd gärna identifierade sakägare för att identifiera nya sakägare.
- Gör klart **vad ni vill uppnå** med riskkommunikationen. Vad är syftet med riskkommunikationen? Vilken information och vilka budskap är utifrån det aktuella syftet viktigast att få ut.

- **Samordna** riskkommunikationen med andra berörda parter (exempelvis tillsynsmyndigheter, verksamhetsutövare, expertmyndigheter). Definiera era olika ansvarsområden.
- Se till att det finns listor över **kontaktpersoner** för de olika ansvarsområdena. Det måste vara tydligt vem man ska kontakta angående vilka frågor. Det underlättar även din möjlighet att sprida information.
- Förbered en **struktur** (exempelvis en dagordning) för riskkommunikationen som bjuder in till dialog.
- Bestäm **hur riskkommunikationen ska genomföras**. Vilket passar bäst? Stormöte, skriftlig information, möten i små grupper, information via hemsidor, studieresor till liknande objekt, demonstration av utrustning och teknik. Möjligheterna är många men kom ihåg att "patentmetoderna" sannolikt måste modifieras i varje enskilt fall.
- Ta ställning till om ni behöver hjälp av en **kommunikatör** eller **informatör** för att lägga upp riskkommunikationen och granska informationsmaterial.
- Ta ställning till om ni behöver **experthjälp** vid riskkommunikationen, exempelvis kring miljömedicinska frågor.
- Gör en **konfliktanalys** i förväg. Var och varför kan konflikter och oro uppstå? (exempelvis avseende saneringen, deponeringen, resthalterna, typer av föroreningar, planfrågorna)
- Informera om eventuella **störningar** i förväg.

Genomförandet av riskkommunikationen

- Fokusera på några få och tydliga **budskap**.
- Var **tydlig** i språket och sättet att agera. Presentera informationen på enkelt och överskådligt sätt.
- Säg vad ni gör och **gör det ni säger**.
- Tänk på att det är viktigt att informera om de **olika faserna i projektet** och när de olika arbetsmomenten beräknas ske.
- Visa **respekt** mot alla inblandade, även de som är kritiska.
- Se till att informationen är **samstämmig** och samtidig till alla berörda.
- Bjud in till **dialog**. Se inte dialog som något som försvårar och försenar projektet utan något som förbättrar det.
- Visa att ni **tar till er omgivningens förslag och synpunkter**. Kan ni inte uppfylla önskemålen så tala om varför.
- Om du lovar att **återkomma med information** så se till att du verkligen gör det, så fort som möjligt.
- Notera och dokumentera alla **utfästelser** som görs så att det går att följa upp dem.
- Tänk dig noga för om det är lämpligt att tillämpa **riskjämförelser**. Riskjämförelser kan upplevas som om man inte tar motpartens upplevelser och oro på allvar.

- Om du vill sätta riskinformation i ett större sammanhang försök att använda ett **före och efter scenario** snarare än en riskjämförelse. Jämför exempelvis situationen innan saneringen med den önskvärda situationen efter en sanering eller med eventuella naturliga bakgrundshalter.
- Prata inte om generella situationer utan om **konkreta, verkliga situationer** i det aktuella projektet.
- Var väldigt tydlig med att förklara och ange **antaganden och osäkerheter** i undersökningar, förslag, diskussioner m.m.. Försök att hantera och åskådliggöra osäkerheter genom att använda olika scenarier, exempelvis ”i bästa fall”, ”normalfallet” och ”i värsta fall”.
- Om det är flera oberoende aktörer som informerar om projektet är det bra att **samordna informationsinsatserna**. Man behöver inte alltid vara överens om allt men det är ändå bra att man samordnat vilken information som lämnas ut.

Efter riskkommunikationen

- Om **misstag** begåtts – erkänn dem och be om ursäkt!
- **Följ upp** riskkommunikationen, både för din egen och de berördas skull. Uppföljning ger erfarenhetsåterföring och visar på engagemang.
- Se till att ni gjort det ni **lovat** och informerat om.

6 Viktiga framtida frågor för riskkommunikationsforskningen

Det är många som har synpunkter på hur risker skall tolkas och kommuniceras. I debatten kan man spåra ett växande missnöje över hur riskfrågorna hanteras av beslutsfattarna. Dessutom kan man gång på gång konstatera att när massmedia och allmänheten börjar intressera sig för en specifik fråga kan den under en begränsad tidsperiod få oanade proportioner. Små risker kan förstärkas och förvrängas och det blir kanske omöjligt att genomföra de planerade och kostnadseffektiva riskbegränsade åtgärderna. Myndigheter, företag, forskare och specialister inser att en genomtänkt och öppen riskkommunikation är viktig i sammanhanget, men fortfarande är det många osäkerhetsfaktorer som gör det svårt att förutse om kommunikationen verkligen kommer att fungera.

Vi förväntar oss att beslutsfattarna via lagstiftning och policier skall hålla riskerna på så låg nivå som det är praktiskt möjligt. Samtidigt har vi svårt att ta till oss informationen och i många fall är tilliten till den som informerar om risken låg. Den grundläggande problemställningen bakom oenigheten om hur risken skall tolkas ligger sannolikt inte som en oförmåga hos ”mannen på gatan” att ta till sig kunskapen. Skilda värderingar och brist på förtroende för expertisen visar sig i stället ofta vara en orsak till riskkonflikter.

Brist på tillit har belysts på olika sätt i kommunikationsforskningen och kommer i framtiden att studeras hur olika perspektiv. Vad det gäller riskkommunikation i samband med förorenad mark visar den föreliggande rapporten att principerna för riskkommunikation i grunden inte skiljer från kommunikation av andra risker. Det finns dock ett antal problemställningar som skulle kunna belysas vidare i framtida studier, exempelvis:

- Finns det speciella föroreningar som är laddade med en ”fear factor” i Sverige? Om det är så, hur hanterar man då riskkommunikationen på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt?
- Den nya kemikalielagstiftningen REACH som skall införas inom EU år 2007 ställer högre krav på att farliga kemikalier skall identifieras och riskvärderas. Vidare är ”försiktighetsprincipen” en viktig komponent i lagstiftningen. Man kan tänka sig att under ett antal år framåt kommer det att bli mer fokus på kemikaliefrågor i samhället och industrin. Frågor som rör risker kommer att aktualiseras och det är inte osannolikt att ett antal kemikalier kan bli ”stigmatiserade”. Här behövs mer forskning som belyser hur riskerna med kemikalier bör kommuniceras. Förorenad mark är en del av problemkomplexet kring kemikaliesamhället.
- År 1999 tog Sveriges Riksdag beslut om ett antal miljö kvalitetsmål. Målet ”Giftfri miljö” innehåller delmål för inventering och sanering av förorenad mark. Det finns mycket som talar för att näringslivet inte tagit till sig miljö kvalitetsmålen i någon större utsträckning. Här vore det intressant att studera kommunikationsprocessen kring ”Giftfri miljö”.

- I Sverige har många företag infört certifierade miljöledningssystem. Risker i samband med förorenad mark är en miljöaspekt för många företag. Ett av systemelementen i ISO 14001 är ”Miljökommunikation”. Här vore det intressant att studera hur markföroreningsfrågorna kommuniceras internt och externt i företag med miljöledningssystem. En speciell standard kring miljökommunikation har nyligen introducerats (ISO 14063).
- I samband med företagsförvärv och försäljningar genomförs numera rutinmässigt ”environmental due diligence audits”. Frågor kring markföroreningar uppfattas som viktiga och det gäller för miljöexperten att kunna kommunicera riskfrågorna till jurister och investerare på ett begripligt sätt. Här uppstår det ofta brister i kommunikationen och risken beskrivs ibland endast i monetära termer. Här vore det intressant att studera och förbättra metoderna för riskkommunikation mellan ”specialisten” och ”affärsmannen”.
- Många svenska företag har verksamheter över hela världen. Både miljöchefer och inhyrda miljökonsulter rör sig på den globala arenan. Här behövs det mer praktisk kunskap kring kulturella aspekter på riskkommunikation.

7 Referenser

- Af Wåhlberg, A. & Sjöberg, L., 2000, *Risk perception and the media*, Journal of Risk Research 3 (1), 31-50.
- Breck, T., 2002, *Risikommunikation dialog om det osäkra*, Stockholm; Natur och kultur.
- Burningham, K. & Thrush, D., 2004, *Pollution concerns in context: a comparison of local perceptions of the risks associated with living close to a road and a chemical factory*, Journal of Risk Research 7 (2), 213-232, March 2004.
- Drew, C. & Nyerges, T., 2004, *Transparency of environmental decision making: a case study of soil cleanup inside the Hanford 100 area*, Journal of Risk Research 7 (1), 33-71, January 2004.
- Ferreira, C., 2004, *Risk, transparency and cover up: media narratives and cultural resonance*, Journal of Risk Research 7 (2), 199-211, March 2004.
- Hedman, L., 1999, *Att kommunicera risker*, Karlstad; Räddningsverket .
- Hunt, J. & Wynne, B. (red), 2002, *Social assumptions in remediation strategies*, Lancaster university.
- Lidskog, R., Nohrstedt, S-A & Warg, L-E (red), 2000, *Tillit och trovärdighet i riskkommunikation. Risker, kommunikation och medier En Forskarantologi*, Lund; Studentlitteratur.
- National Research council, 1989, *Improving risk communication*, Washington DC; National Academy press.
- Naturvårdsverket, 2006, *Efterbehandling av förorenade områden Kvalitetsmanual för användning och hantering av bidrag till efterbehandling och sanering*, Utgåva 2, Naturvårdsverket.
- Nicole, 2004, *Communication on contaminated land*, www.NICOLE.org.
- SNIFFER, 1999, *Communicating understanding of contaminated land risks*. Rapport SR97(11)F.
- U.S. Public Health Service, 2005, *Risk communication: Working With Individuals and Communities To Weigh the Odds*, Prevention report February/March 1995, www.odphp.osophs.dhhs.gov/pubs/prevrpt/Archives/95fm1.htm 2005-09-26.
- Weber, O., Scholz, R., Buhlmann, R. & Grasmuck, D., 2001, *Risk Perception of Heavy Metal Soil Contamination and Attitudes toward Decontamination Strategies*, Risk Analysis, Vol. 21, no. 5, 2001.
- Wester-Herber, M, Warg, L-E, 2004, *Did they get it? Examining the goals of risk communication within the Seveso II Directive in a Swedish context*, Journal of Risk Research 7 (5), 495-506, July 2004.

8 Om man vill läsa mer om risk-kommunikation

- Allan, S., Adam, B. & Carter, C. (red), 2000, *Environmental Risks and the Media*, London; Routledge
- Beck, U., 2000, *Risksamhället – på väg mot en annan modernitet*, Göteborg; Daidalos
- Chess, C., Hance, B. J. & Sandman, P. M., 1988, *Improving Dialogue with Communities: A risk Communication Manual for Government*, New Jersey; Trenton Division of Science and Research Risk Communication Unit, New Jersey Department of Environmental Protection
- Covello, V.T., Sandman, P.M. & Slovic, P., 1988, *Risk Communication, Risk Statistics and Risk Comparisons: A Manual for Plant Managers*. Washington DC; Chemical Manufacturers Association
- Douglas, M. & Wildavsky, A., 1982, *Risk and Culture*, Berkeley; University of California Press
- Fischhoff, B., Slovic, P., Lichtenstein, S., Read, S. & Combs, B., 1978, *How safe is safe enough? A psychometric study of attitudes towards technological risk and benefits*, Policy Studies (9), 127-152, 1978
- Flynn, J., Slovic, P. & Kunreuther, H., (red), 2001, *Risk, Media and Stigma*, London; Earthscan Publications Ltd
- Grimvall, G., Jacobsson, P. & Thedéen, T., 1998, *Risker i tekniska system*, Utbildningsradions förlag
- Jarlsbro, G., 1993, *Kriskommunikation ur ett medborgarperspektiv. En kunskapsöversikt*, Stockholm; Styrelsen för psykologiskt försvar
- Lundsgren, R., 1994, *Risk Communication. A Handbook for Communicating Environmental, Safety and Health Risks*, Columbia; Battelle Press
- Renn, O., 1998, *The Role of Risk Communication and Public Dialogue for Improving Risk Management*, Risk Decision and Policy 1 (3), 5-30, 1998.
- Sandman, P.M., 1992, *Responding to Community Outrage: Strategies for Effective Risk Communication*, Fairfax, VA; American Industrial Hygiene Association
- Slovic, P., 1987, *Perception of Risk*, Science (236), 280-285, 1987.
Society for Risk Analysis, www.sra.org.
- US Department of Health and Human Services, 2002, *Communicating in a Crisis: Risk Communication Guidelines for Public Officials*,
www.riskcommunication.samhsa.gov/RiskComm.pdf.
- US Environmental Protection Agency, *Superfund Risk Assessment – Risk communication*,
www.epa.gov/oswer/riskassessment/superfund_communication.htm.
- Wildavsky, A. & Dake, K., 1990, *Theories of risk perception. Who fears what and why?*, Daedalus 4(119), 41-60, 1990
- Wynne, B. May the sheep safely graze? A reflexive view on the expert-lay knowledge divide i Lash, S., Szerszynski, B. & Wynne, B. (red), 1995, *Risk, Environment and Modernity. Towards a New Ecology*, London; Sage Publications