

Risikokonflikter - kommunikation og rationaler

©: Tine Skovmøller Poulsen

Udgivet af: Aalborg Universitetsforlag 2004

Omslagsfoto: Henrik Brus Christensen/Studio 1-2

Omslagstilrettelæggelse: Henrik Dalgaard Jensen

Sats og layout: Dorthe Christophersen

Tryk: J. Tengstedt offset- digitaltryk

Distribution:

Aalborg Universitetsforlag

Niels Jernes Vej 6B

9220 Aalborg 0

Tlf 96 35 71 40/96 35 71 41

e-mail: aauf@forlag.aau.dk

website: www.forlag.aau.dk

ISBN 87-7307-711-9

MÆRKK serien nr. 1

Skriftserieredaktør er Christian Jantzen, Institut for Kommunikation, AAU.

Bogen er udgivet med støtte fra Institut for Kommunikation og Humanistisk Informatik,
Aalborg Universitet

Indholdsfortegnelse

MÆRKK-serien.....	8
Forord.....	9
Del 1: Risikosamfundet og de mange aktører	11
Indledning	11
1. Risiko, rationaler og råbende aktører	14
De centrale risikoaktører.....	18
Risikokonflikter er særlige enkeltsager.....	20
Bogens opbygning	22
2. Moderniseringens risici og samfundets håndtering.....	25
Risikosamfundet - risiko som vilkår og konstruktion	25
Nye risici og flere risici.....	26
Diarré eller dødsfald?.....	28
Når samfundet konstruerer risici.....	29
Videnskabens enevælde og fald.....	32
Den forhandlede risiko.....	33
Bogens kommunikations-sociologiske metode	35
Analysestrategi.....	36
Sagen om PAH i olivenolie	38
3. Olivenoliesagen: Konfliktens udvikling	43
En sag i tre akter.....	45
4. Risikokonflikter som kommunikation.....	49
Politisk kommunikation	50
Den redigerede, journalistiske offentlighed	52
Rationalitet, konsensus og offentlighed	53
Den offentlige mening: Legitimering eller deltagelse?.....	55
Medierne og redigeringsmagten.....	57

Dialog om det usikre	59
Del 2: Risikoaktørerne og deres italesættelse af risiko	61
5. Ekspertter som risikoaktører	63
Den moderne ekspertrolle	63
Videnskab i risikosamfundet.....	65
Ekspertter og de andre risikoaktører	67
Viden som personlig erkendelse	68
Eksperters italesættelse af risiko	70
6. Befolkningen som risikoaktør	75
Borgerne i risikosamfundet	75
Den kulturelle oplevelse af risiko	76
Befolkningens relationer	79
Samfundsborgere og forbrugere	79
Klienter og konsekvensekspertter	81
7. Nyhedsinstitutionen som risikoaktør.....	85
Den redigerende nyhedsinstitution.....	86
Nyhedskriterierne	88
Rutinejournalistik og fokusjournalistik.....	89
Medierne og de andre aktører	90
Nyhedsinstitutionens italesættelse af risiko	91
Første akt: Rutinemæssig forbrugeroplysning	92
Anden akt: Myndighedernes (re)aktion	95
Tredje akt: Politikens genoplivningsforsøg	107
En selvstændig risikoaktør	109
8. Myndigheder som risikoaktører	110
Myndigheders rolle i risikosamfundet	112
Myndighederne og de andre aktører: Ansvar og afhængighed	113
Den lovmæssige ansvarsfordeling - og den reelle	115
Legitimering af politiske beslutninger	116
Professionalisering af kommunikation	117
Kommunikation om den acceptable risiko	119

Myndighedernes italesættelse af risiko.....	121
Samfundets forskellige konstruktioner af risiko.....	134
9. Diskussion af moderne risikokommunikation	137
Udgangspunktet for at kommunikere om risiko	137
Samfundets debat om den acceptable risiko.....	139
Risiko øger afstanden mellem aktørerne	141
Dialog som løsning?	143
Dialog eller handlekraft	144
Høringer - mulighed for demokratisk dialog	146
En risikosag om olivenolie - den endelige diagnose.....	147
Moderne risikokommunikation: En topik.....	154
Efterskrift.....	157
Litteratur	161

MÆRKK-serien

MÆRKK er en forskningsenhed under Institut for Kommunikation, Aalborg Universitet. MÆRKK står for Markedskommunikation og Æstetik: Reception, Kognition og Kultur. MÆRKK-serien består af monografier og antologier inden for dette forskningsfelt.

Markedskommunikation er den del af virksomhedens eksterne kommunikation, som har salgsfremmende sigte. Dens typiske og umiddelbare fremtrædelsesform er reklamen. Anskuet i økonomiske termer anvendes der årligt mere end 20 milliarder kroner på området. Påvirkningskommunikation via symbolske virkemidler er således en sværvægt, som ikke har mange ligemænd inden for mediefeltet.

Reklamemarkedets omfang har øget konkurrencen om opmærksomhed. For den enkelte reklame betyder dette, at det bliver sværere at skabe ørenlyd for budskabet og blikfang for produktet. Konkurrencen sætter sig således æstetiske spor, da formen skal fremme opmærksomheden, forståelsen og erindringen af indholdet.

Markedskommunikation er imidlertid blevet mere end reklame for produkter. Den forbinder sig i stigende omfang med organisationers interne kommunikation, og dens rationale gennemtrænger i tiltagende grad andre former for påvirkningskommunikation: F.eks. politisk kommunikation til vælgere samt oplysningskampagner og anden offentlig information til borgere. Der sker således en 'marketisering' og æstetisering af andre former for organisations- og offentlig kommunikation.

Æstetik og æstetisering karakteriserer ikke blot reklamens udformning eller andre kommunikationsformers 'marketisering'. Æstetisering ytrer sig også i bestræbelsen på at designe produktet og omgivelserne for varekøb og -forbrug på en sådan måde, at både varen, købssituationen og forbrugeren får en ny identitet eller sanselighed. Det er f.eks. en af hensigterne med 'branding'.

MÆRKK beskæftiger sig således med reklamens æstetik som med æstetiserede former for påvirkningskommunikation. Ambitionen er at udvikle en forståelse af markedskommunikationens æstetik, som vægter samspillet mellem æstetik, kulturel betydning og kognitiv virkning. Æstetisk analyse, kulturanalyse og effektforskning ses som sider af samme sag - og ikke som antagonist.

I perioden 2004 - 2007 støttes MÆRKK-projektet "Æstetik i markedskommunikation" af Statens Humanistiske Forskningsråd. MÆRKKs aktiviteter annonceres og afrapporteres løbende på følgende hjemmeside:

Projektleder og skriftserieredaktør er lektor ph.d. Christian Jantzen.

Forord

Denne bog handler om risiko. Ikke om de personlige risici, vi løber hver dag ved at låne penge i banken eller gå over for rødt lys. Den handler om de risici, vi ikke kan se, men som vi ikke desto mindre oplever nærmest dagligt via mediernes problematisering af dem. Det er risici, vi selv har skabt qua vores industrielle og videnskabelige udvikling, og som afføder et stort antal offentlige konflikter, hvor medier, detailhandlen, interesseorganisationer og mange andre aktører står på tærne af hinanden for at definere en given risiko og samfundets håndtering af den. Risikoen for BSE i oksekød blev for eksempel diskuteret heftigt i 90'erne, hvor daværende fødevarerminister Ritt Bjerregaard greb hårdt ind for at minimere risikoen, og kræfttrisikoen ved mobilantenner og sendemaster debatteres i disse år i stor stil, bl.a. har Folketinget arrangeret en offentlig høring om risikoen. Omvendt har Radon - en radioaktiv gas, der findes i huse lavet af tegl og beton - længe været anset som en stor sundhedsrisiko i USA, men i Danmark, hvor tegl og beton er populære byggematerialer, udgør radon tilsyneladende ikke den store risiko. Radon er i hvert fald ikke et hedt emne i den offentlige diskussion af samfundets problemstillinger. Selv risikoen ved skumhøns var en overgang mere interessant, efter at en kvinde på 55 år besvimede, da hun så sin svigerdatter falde om med en blodprop i hjertet efter at have taget en bid af en skumhøne. Begge overlevede hændelsen, der i øvrigt viste sig ikke at have det fjerneste at gøre med skumhøns, men inden myndighederne nåede at undersøge episoden, antydede en læge i tv en sammenhæng mellem skumhøns og de angivelige dødsfald og udpegede dermed skumhøns som en risiko for samfundet.

"Risikokonflikter - kommunikation og rationaler" udspringer af mit speciale i Kommunikation på Aalborg Universitet. Min baggrund for at arbejde med samfundets kommunikation om risiko er de mange offentlige konflikter, som de omfattende risici genererer, og som har stor betydning for vores opfattelse af, hvad der er værd at frygte. For hvorfor var samfundet en overgang på nippet til at udråbe skumhøns som en sundhedsrisiko, når risikoen for radon tilsyneladende rager os en fjer? Hvad er det, der ligger til grund for, at visse omstændigheder udpeges som risici? Og hvorfor kommunikerer vi så meget om det i dag? Som bogen påpeger, findes svarene i de forskellige rationaler, samfundets aktører omgås risiko med. Medier, myndigheder, eksperter og interesseorganisationer har ikke samme ansvar for de moderne risici og heller ikke sam-

me viden om dem eller kontrol med dem. I dag er risiko udelukkende myndighedernes ansvar, og deres råd og handlingsanvisninger er derfor vigtige for offentlighedens opfattelse af risiko. Som mange risikokonflikter illustrerer, får de dog sjældent lov til at definere risiko alene, men må konkurrere med et væld af andre definitioner, der pga. den usikre viden, der kendetegner de moderne risici, ofte synes lige så sandsynlige som myndighedernes. På den måde er det svært for offentlige myndigheder - og for private virksomheder og organisationer - at håndtere risiko i dag, dels fordi deres risikodefinitioner udfordres, dels fordi samfundets risici er svære at erfare og dermed kontrollere.

Med udgangspunkt i risikoen for kræftfremkaldende PAH-stoffer i olivenolie, som den håndteres og ikke mindst debatteres i sommeren 2001, analyserer bogen derfor det offentlige spil om risiko. Fødevarerdirektoratet håndterer risikoen for PAH ved bl.a. at trække al olivenolie tilbage fra butikkernes hylder, men den beslutning kritiseres fra flere sider. Grøn Information, TV2 og Politiken anklager flere gange myndighederne for at overreagere og overdramatisere risikoen for de kræftfremkaldende stoffer i olien. Myndighedernes risikohåndtering og risikokommunikation kommer derfor overvejende til at handle om at forsvare deres omdiskuterede indgreb - og ikke så meget om den risiko, befolkningen reelt udsættes for. Jeg undersøger kommunikation om risiko som en central disciplin først og fremmest for myndigheder, men også for andre store organisationer, der har meget på spil i offentlighedens enkeltsagsbehandling - ikke med henblik på at kritisere myndighedernes håndtering, men for at skabe en forståelse for den kontekst, de opererer indenfor, og ikke mindst de aktører, de kommunikerer med. Bogen analyserer avisartikler, pressemeddelelser og nyhedsindslag fra tv. Desuden inddrager jeg kommentarer fra vicedirektør i Fødevarerdirektoratet Henrik G. Jensen, som er fremsat i to samtaler, hvor vicedirektøren og jeg talte dels om håndteringen af den specifikke sag om PAH i olivenolie, dels om myndighedernes muligheder for at håndtere og kommunikere om risiko generelt.

Jeg vil gerne takke vicedirektør Henrik G. Jensen for med stor entusiasme at medvirke. Og ikke mindst vil jeg takke Christian Jantzen for de mange gode tilbud, og Ida B. Præstegaard, Mikkel Krogsdal og Tine Juul Nielsen for en kæmpe håndsækning.

Tine Skovmøller Poulsen
København, februar 2004

DEL 1:

RISIKOSAMFUNDET OG DE MANGE AKTØRER

Indledning

Under overskriften "Ulven kommer" bringer TV2-Nyhederne d. 27/8 2001 et indslag om fundet af kræftfremkaldende PAH-stoffer¹ i olivenolie. Studievært Anders Bech Jessen annoncerer: "Myndighederne har igen bedt butikkerne om at tage en vare af hylderne. Denne gang er det olivenolie, der måske kan indeholde kræftfremkaldende stoffer. Forbrugerne, de er efterhånden ligeglade".² I indslaget udtrykker to forbrugere en lettere forvirring over myndighedernes risikokommunikation, og Christine Antorini, sekretariatschef i Forbrugerinformation, er ligeledes indbudt til at kommentere myndighedernes angivelige overreaktion. Studieværten tematiserer situationen således: "Hvorfor så ikke vente med at gå ud og sige 'Der er noget farligt her', hvis man først bliver syg efter at have drukket litervis af det?"³ Antorinis svar afslører imidlertid en anden tematisering: "Jamen, desværre har der jo været situationer, hvor myndighederne har sagt 'Nu skal vi lige have undersøgt det her ordentligt, før vi går ud og siger, at her er et problem'. Og der har reaktionen altså været der med det samme fra forbrugerside og fra pressen".⁴ Det er dog ikke kun TV2, der kritiserer Fødevaredirektoratets håndtering. Politikens chefredaktion kritiserer flere gange direktoratet for at overreagere med den begrundelse, at det er et drastisk indgreb i forbrugernes hverdag pludselig at stemple et ganske almindeligt produkt som farligt.⁵

Forud for kritikken af Fødevaredirektoratet har myndighederne i halvanden måned søgt at håndtere de kræftfremkaldende stoffer i olivenolie. Men det er

¹ PAH (såkaldte polycyclic aromatic hydrocarbons) er en samlet betegnelse for en gruppe kemiske stoffer, hvoraf flere er kræftfremkaldende.

² TV2-Nyhederne kl. 22.00 d. 27/8 2001.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Politiken d. 2/9 2001, PS side 10.

ikke en let opgave. For som mange andre sager om risiko er sagen om PAH i olivenolie præget af usikker viden, forskellige rationaler og dermed af en konflikt, der bølgler frem og tilbage i flere måneder mellem en række aktører, som alle har en interesse i at definere risikoen. Vi har tidligere været vidne til en konflikt om risikoen for hormonforstyrrende stoffer i solcreme, USA og Europa er i disse år splittet om risikoen ved gensplejsede fødevarer, og i 90'erne oplevede vi herhjemme en række omdiskuterede indgreb mod risikoen for BSE i dansk oksekød. Med andre ord ender myndighedernes håndtering af risiko ofte med en konflikt, bl.a. fordi risiko handler om fremtiden - om at foregribe skader, som endnu ikke er sket, og hvis omfang vi derfor ikke kender. Myndighederne har således ansvaret for at håndtere en lang række risici, som de selv sagt ikke har en endegyldig løsning på eller definition af. For det springende punkt i sager om risiko er, hvem der i grunden kan afgøre, hvad der er den acceptable risiko for samfundet, når nu ingen kender risikoen eller ved, om den overhovedet vil udgøre en reel fare. Samtidig er risiko en social konstruktion, det vil sige et arbitrært udpluk i mængden af farer i vores omverden, som tildeles værdi og italesættes i en bestemt social og kulturel kontekst. Der er ganske vist en reel fare for kræft ved PAH i olivenolie, som eksisterer, uanset om vi kender til den eller ej, men vi forstår den kun som en risiko, i og med Fødevardirektoratet har sat fokus på den. Farer er derfor reelle forekomster, hvorimod risiko er vores fornemmelse for farer - som måske, måske ikke, er der. Karakteristisk for sager om risiko er derfor, at medier, eksperter og andre risikoaktører sætter myndighederne under pres i en offentlig strid om at definere en aktuel risiko.

Denne bog handler om risikokommunikation - ikke som forebyggende kommunikation om risiko som f.eks. kampagner mod rygning eller overvægt, men risikokommunikation som den offentlige definitionsforhandling i forbindelse med ulykker eller akutte risici. Den handler om, hvordan centrale aktører⁶ i samfundets risikokonflikter - myndigheder, nyhedsinstitutionen,⁷ eksperter og befolkningen - taler om risiko, og hvorfor deres kommunikation ofte fører til konflik-

⁶ Aktør- eller agentbegrebet stammer fra traditionen fra Max Weber og handlingssociologien, og det er f.eks. centralt i Giddens' strukturationsteori. Jeg bruger det udelukkende for at operationalisere behandlingen af risikosagernes parter ved at omregne dem til den fælles enhed *sociale aktører*, hvorved de kan sammenlignes. I denne bog defineres samfundets risikoaktører således på lige fod - velvidende at de er endog meget forskellige, hvad angår indflydelse, ansvar og interesse i risikokonflikter, jf. bogens del 2.

⁷ Jeg opfatter medierne som én samlet nyhedsinstitution, jf. kap. 7.

ter. I sager om risiko har befolkningen brug for handlingsanvisninger, medierne har brug for forbrugernes reaktioner på bl.a. myndighedernes håndtering, myndighederne har brug for eksperter og medierne, og på den måde er risikoaktørerne indbyrdes afhængige. Men i og med de hverken har samme viden, kontrol eller ansvar i deres omgang med risiko, taler myndigheder, medier, eksperter og befolkningen om risiko på forskellige måder. Konflikter om risiko handler dermed i højere grad om kommunikation og forskellige rationaler, end om videnskabelige definitioner og analyser af risiko. Risikokommunikation er derfor i dag en særlig udfordring for eksempelvis myndigheder og private virksomheder, bl.a. fordi samfundets aktører sjældent opfatter risiko ens, men også fordi den offentlige kommunikation om risiko er øget, jf. samfundets mange konflikter og enkeltsager. Drevet af forskellige undertiden mindre åbenlyse interesser søger mange aktører i dag at definere risiko offentligt, f.eks. for at sælge nyheder, flytte offentlighedens fokus eller miskreditere et produkt eller en forskning. Risikokommunikation er samtidig en påtrængende disciplin i samfundets risikohåndtering, fordi offentligheden har krav på handlingsanvisninger, og fordi det samtidig er vitalt, at anvisningerne er utvetydige, bliver forstået og i bedste fald efterlevet. Men en nok så væsentlig omstændighed, der stiller krav til moderne risikokommunikation, er, at nutidens eller moderniseringens risici er væsentligt anderledes end tidligere tiders risici.