

Svenska myndigheters kommunikation om risk: vad, hur och varför?¹

Åsa Boholm

Risk communication by Swedish government agencies: what, how and why?

The paper investigates how public officials at six government agencies in Sweden approach risk communication in agency organizational work on policy and regulation. Qualitative interviews were used to explore practitioners' views on key topics in the academic literature on risk communication. A main finding is that there is little consensus on what the goals of risk communication are; if, and how, uncertainty should be communicated; and what role is to be played by transparency in risk communication. Dissemination (top-down) to the public of robust scientific and expert knowledge is understood as a crucial element. The goals of communication are diverse and fragmented across and within agencies. Dialogue and participation is used mainly with other agencies and elite stakeholders with whom agencies collaborate to implement policy goals. Transparency is endorsed in theory, but ambivalent in practice, in particular in relation to adverse effects of perceived reputational damage and security threats. The findings suggest that government agencies need to exchange learning, views, and perspectives regarding key issues in risk communication and risk analysis across organizational boundaries. One implication from the findings is that the communication of uncertainty and how to work with transparency in practice need harmonization.

Inledning

Till skillnad från naturvetenskapliga och tekniska studier av risk utifrån matematiska och statistiska modeller av sannolikhet, orsak och verkan, handlar samhälls- och beteendevetenskaplig forskning om hur risker uppfattas, värderas, hanteras och kommuniceras. Forskningsfältet är brett och samlar en rad samhälls- och beteendevetenskapliga discipliner med skilda teoretiska och

¹ Studien är finansierad av forskningsrådet Formas. Jag vill rikta stort tack till Magnus Jerneck för konstruktiv kritik och förslag till utvecklandet av texten.

metodologiska utgångspunkter. Fältet har anknytningar till mångvetenskapliga områden som miljöforskning, organisations- och förvaltningsforskning, policy- och beslutsforskning och teknik- och vetenskapsstudier.

Forskning om riskkommunikation handlar om hur budskap om risk kommuniceras och uppfattas. Inslag av social ingenjörskonst syftar till att åstadkomma effektiv riskhantering i samhället (Arvai & Rivers III 2014; Heath & O’Hair 2010; Palenchar & Heath 2007; Wardman 2008). Den normativa ansatsen tar sig uttryck i rekommendationer om hur risk till allmänheten eller berörda intressenter bör kommuniceras (EPA 1988; NRC 1989). Rekommendationerna handlar dels om kommunikationsmål, dels om tillvägagångssätt (Frewer 2004; Lundgren & McMakin 2004; Renn 1992). Riskkommunikation bör enligt dessa normativa ideal:

- ha ett tydligt och genomtänkt syfte och en definierad målgrupp
- underbygga information med fakta och vetenskaplig kunskap
- kommunicera osäkerhet
- vara öppen med information och ge insyn i hur beslut fattas
- utveckla delaktighet och dialog med allmänhet och intressenter på ett sätt som ger utrymme för påverkan och feedback
- väga in värderingar och ta hänsyn till medborgares och intressenters erfarenheter och uppfattningar
- använda kunskap om hur risker uppfattas

Dessa normer anses lägga grunden till en förtroendefull dialog mellan myndigheter och medborgare och mellan konsumenter och företag, en dialog som i förlängningen bidrar till en mer effektiv riskhantering i samhället (Frewer 2004; Renn 1992). Dock tyder forskning om hur riskkommunikation faktiskt praktiseras på att dessa kommunikativa ideal inte efterlevs när myndigheter och företag kommunicerar om risk till allmänheten (Chess 2001; Chess & Johnson 2010; Kasperson 2014; Löfstedt 2003; Stratman et al. 1995).

Studiens syfte är att undersöka riskkommunikation i praktiken, närmare bestämt hur tjänstemän inom myndigheter uppfattar sin uppgift att kommunicera risk. Ett urval av sex svenska myndigheter med sektorsansvar för frågor som berör människors liv och hälsa, bebyggelse och infrastruktur, natur, miljö, ekosystem och klimat, ingår i undersökningen.

Forskningsfrågorna handlar om vilka tankar och idéer som finns bland praktiker när det gäller riskkommunikationens normativa grundval. Hur ser de på syfte och målgrupp, vetenskaplighet och experters roll, osäkerhet, öppenhet och insyn, delaktighet och dialog med medborgare och intressenter? Vilka uppfattningar finns inom myndigheterna om vad riskkommunikation innebär

och åsyftar? Hur bör den genomföras? Och inte minst, vilka utmaningar är det som identifieras? Teoretiskt utgår studien från en socialkonstruktivistisk syn på risk (Boholm 2015; Boholm & Corvellec 2011), tillsammans med insikter dels från organisationsforskning, dels från förvaltnings-, policy- och regleringsforskning.

Tidigare forskning

Utifrån ett organisatoriskt perspektiv på riskkommunikation och riskhantering har forskare studerat rutiner, praxis och meningsskapande (Czarniawska 2009; Hutter & Power 2005; Power 2007, 2016 ed). Aktörers förståelse av vad som är ett rimligt och normalt förfaringssätt i ljuset av organisatoriska krav, hinder, målkonflikter och institutionella ramar står i centrum. Riskhantering och kommunikation ses på detta sätt som en organisatorisk praktik byggd på vanor, rutiner och etablerade sätt att förstå, formulera och lösa problem och arbetsuppgifter. Tidigare erfarenheter av samverkan med andra organisationer och interaktion med media är betydelsefulla faktorer när det gäller att förklara organisationers riskkommunikation (Boholm 2019b; Chess & Johnsen 2010).

Inom reglerings- och förvaltningsforskning finns en växande litteratur om hur risker identifieras och hanteras i statlig reglering och flernivåreglering, om hur regelverk fungerar i praktiken, hur de implementeras och efterlevs, och hur beslut som involverar risk och osäkerhet fattas av myndigheter och governance-nätverk (Boholm 2010; Boholm et al. 2012; Boholm & Corvellec 2016; Hood et al. 2001; Johansson 2015; Löfstedt et al. 2011; Renn 2017; Renn et al. 2011; Rothstein et al. 2017). Demokratiteoretiska frågor om kunskap, förtroende, legitimitet och rättvisa i beslutsfattande om risk är centrala inom området.

Statliga myndigheter i Sverige och andra länder har en nyckelroll i regleringen, hanteringen och kommunikationen av risker (Hood et al. 2001). Riskkommunikation och riskhantering är något som myndigheter gör som en del av regleringspolitiken. Det finns emellertid stor variation i hur myndigheter arbetar med risk, men också mellan länder och mellan politikområden inom ett land (Boholm, M. 2018; Hood et al. 2001; Johannesson et al. 1999; Löfstedt 2005; Löfstedt 2011; Rothstein et al. 2017). Flera faktorer spelar in: vetenskapliga experters roll, påverkan av intressenter och lobbyorganisationer, känslighet för den allmänna opinionen, det politiska trycket och hänsyn till ekonomi och marknad, samt regelverk och organisatoriska villkor (Hood et al. 2001). Ett argument är att risk är ett begrepp som ökar i användning i reglering (Rothstein et al. 2006). Allt fler risker identifieras inom en rad områden och det blir statens ansvar att bedöma, hantera och minimera dessa: att skydda människors liv och hälsa, materiella värden och inte minst naturresurser och ekosystem. Teorin om "riskkolonisering" skiljer på två typer av potentiella problem: å ena sidan, samhällsrisker som hotar människors liv och hälsa mm, å andra sidan

sk institutionella risker, dvs. sådana som skadar anseende och förtroende och leder till ansvarsutkrävande och ersättningskrav, eller innebär bristande effektivitet och måluppfyllelse. Ett dynamiskt samspel föreligger mellan samhällsrisker och institutionella risker. Riskhantering handlar om att hantera båda typerna av problem och ibland kan hanteringen av den institutionella risken bli viktigare än hanteringen av samhällsrisken (Rothstein et al. 2006).

Myndigheter genomför och utvecklar politik på nationell och europeisk nivå. De är styrda av staten men har också viss autonomi, i synnerhet i Sverige (Bach et al. 2012; Niklasson & Pierre 2012). I myndigheters ansvarsområde kan ingå att säkerställa expertkunskap, sprida information till allmänheten, intressenter och organisationer, informera media, och att samverka med bransch- och intresseorganisationer eller andra myndigheter. De har till uppgift att övervaka att lagstiftningen följs inom respektive politikområden, vilket innebär att eventuellt negativa effekter på människor, miljön eller materiella tillgångar behöver vägas in.

I ett internationellt perspektiv har "elitintressenter" (fackföreningar, industri och intresseorganisationer) haft en stark position i svensk myndighetskultur som deltagare i policyprocessen. Korporativ samverkan och konsensus mellan tjänstemän, politiker och kollektiva elitaktörer har varit ett särdrag i regleringspolitiken (Löfstedt 2005). Det finns en stark teknokratisk tradition när det gäller riskreglering som strävar mot att etablera konsensus mellan olika intressen, särskilt elitintressenter som inflytelserika industriaktörer. Ett talande historiskt exempel är Vedung och Hanséns analys av den politiska hanteringen av oljekrisen 1973 (i detta specialnummer). Politiken skapade konsensus om att gemensam industrivänlig energibesparing var den rätta vägen att hantera krisen. Experter har en stark roll i den offentliga politiken och medborgarnas deltagande är begränsat (Löfstedt 2005). Allmänhetens förtroende för myndigheter är högre i Sverige än i andra europeiska länder (Hudson 2006; Viklund 2003).

Statliga myndigheter arbetar i en politiskt styrd och komplex social miljö av allmänintresse, enskilda intressenter, lagstiftning och media. Myndigheter skiljer sig från andra organisationer i en rad avseenden (Fredriksson & Pallas 2016a). Deras existens, verksamhet och inriktning är motiverad av politiska beslut som syftar till att hantera samhällsproblem av olika slag. Deras politiska karaktär och det faktum att de är bekostade av allmänna medel gör myndigheter känsliga för ansvarsutkrävande och skuldbeläggning. Myndigheters verksamhet förväntas följa ideal som demokrati, rättssäkerhet, effektivitet och transparens. Andra utmärkande egenskaper för myndigheter är att professionell och expertbaserad kunskap har en framträdande roll och att myndigheter förväntas interagera och samverka med en lång rad andra organisationer, inklusive media (Fredriksson & Pallas 2016a).

Svenska myndigheter anpassar sig i olika grad till medias logik och arbetsätt (Fredriksson & Pallas 2015). Den faktor som har starkast förklaringskraft

för denna s.k. medialisering är myndighetens ledarskap och organisationsform. Myndigheter som har en stark professionalisering och som i hög grad styrs av experter och professionsutövare är mindre anpassliga än myndigheter som styrs av chefer som har en ledarskapsorienterad karriärbefattning (Fredriksson & Pallas 2015: 1061–5). I en studie av Trafikverkets kommunikation undersöker och diskuterar Rehnberg (2019) hur myndigheten bygger varumärke i syfte att skapa förtroende och anseende. En slutsats är att myndigheter tydligare borde lyfta samhällsutvecklande värden som mångfald och jämställdhet i det övergripande kommunikationsarbetet.

Myndigheters kommunikation förväntas både vara informativ och övertygande, samtidigt som mål och förväntningar ofta är motstridiga och motsägelsefulla (Pallas & Fredriksson 2012). I en studie av styrdokument vid 179 svenska myndigheter identifierar Fredriksson & Pallas (2016b) fyra kommunikationsmodeller: *rykte och anseende* (betonar myndighetens identitet och värde, med mål att övertyga), *företag* (betonar strategi och målinriktning, med mål att uppnå resultat och effektivitet), *civilsamhälle* (betonar medborgerliga värderingar som öppenhet och demokrati, med mål att ge information och upplysa medborgare), och *marknad* (tonvikt vid flexibilitet och anpassning, med mål att ha dialog och utbyte av perspektiv och kunskap om preferenser och värderingar). Ett viktigt resultat är att många myndigheter nyttjar flera av dessa kommunikationsmodeller samtidigt, vilket innebär att de behöver manövrera mellan (motstridiga) ideal och normer. Fredriksson & Pallas (2016b) ser dessa konflikter som oundvikliga. En slutsats är att medvetenhet och kapacitet för hantering av målkonflikter i kommunikationen måste stärkas inom myndigheter. Motsägelser och brist på konsekvens i myndighetskommunikationen kan vara konstruktivt och del av organisationsförändring och utveckling (Fredriksson & Pallas 2017).

Metod

Studien bygger på ett urval av sex myndigheter som alla är större förvaltningsmyndigheter inom politikområden som sorterar under forskningsrådet Formas ansvarsområde. Här finner vi hållbar utveckling inom miljö, areella näringar och samhällsbyggande som t.ex. klimat, cirkulär ekonomi, livsmedel, jordbruk, skogsbruk och stadsplanering. Följande myndigheter ingår i undersökningen: Boverket (BV), Trafikverket (TV), Naturvårdsverket (NV), Kemikalieinspektionen (KI), Livsmedelsverket (LV) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Energimyndigheten ingick ursprungligen i urvalet men där valde myndighetens ledning att inte delta.

Myndigheterna varierar när det gäller politikområdet, uppgifter och ansvar, storlek, ålder och geografisk lokalisering. Tre faller under Näringsdepartementet, två under Miljödepartementet och en under Justitiedepartementet. Den

äldsta myndigheten (NV) grundades 1967 och den yngsta (MSB) 2009. Några är belägna i Stockholm medan andra är utlokaliserade till följd av regionalpolitiska beslut att inte koncentrera alla nationella myndigheter till huvudstaden. De varierar också i storlek, från 270 anställda i den minsta (KI) till 6 500 på de största (TV). Också aktiviteter och ansvar varierar; vissa har huvudsakligen regleringsfunktioner, andra har rådgivande roller och vissa tillhandahåller tjänster (Niklasson & Pierre 2012: 203-204).

Studien utformades för att uppnå ett balanserat urval med lika många (fyra) intervjuer för varje myndighet med offentliga tjänstemän i motsvarande positioner och med liknande arbetsuppgifter när det kommer till riskkommunikation. Urvalet av intervjupersoner gjordes i samråd med respektive myndighet. Det var tänkt att spegla organisatoriska positioner och arbetsuppgifter (chefer och experter), utifrån kriteriet att intervjupersonen kunde förväntas ha erfarenheter och synpunkter relevanta för ämnet. På grund av ett bortfall genomfördes endast tre och inte fyra intervjuer vid en av myndigheterna. Totalt intervjuades 23 tjänstemän, 12 män och 11 kvinnor. I gruppen ingick sex kommunikationschefer/kommunikationsdirektörer, fem divisions- eller avdelningschefer, en presschef, fyra strategiska rådgivare, tre kommunikationsansvariga och fyra tjänstemän med varierande titel (expert, rådgivare, talesperson och samordnare). När det gäller disciplinär bakgrund uppgav sex samhällsvetenskap (t ex statsvetenskap och sociologi), åtta media, kommunikation och journalistik, sju naturvetenskap och teknik, medan två hade blandade bakgrunder. Anställningstiden varierade från två till 30 år. Sju deltagare hade arbetat över 10 år inom samma myndighet och tio hade verkat i samma myndighet mellan 5 och 10 år.

Intervjuerna genomfördes mellan december 2015 och juni 2016 per telefon av författaren. Anledningen till att telefonintervjuer valdes var att fysiska intervjuer visade sig innebära avsevärda tids- och kostnadskrävande logistiska hinder eftersom intervjupersonerna var utspridda mellan Stockholm, Uppsala, Kalmar, Karlstad, Borlänge och Göteborg. Under intervjuerna användes högtalartelefonfunktionen och en forskningsassistent var närvarande för att ta anteckningar och även påminna om frågor.

Intervjuerna kombinerade ett halvstrukturerat format med öppna samtal där intervjupersonen inbjöds att tala fritt och reflektera över ämnena. I den halvstrukturerade komponenten ställdes vissa allmänna nyckelfrågor på samma sätt i alla intervjuer. Det öppna tillvägagångssättet var avsett att fånga varje deltagares förståelse, tankar, funderingar och spontana respons på frågeställningarna om komplexa ämnen. Intervjumetoden syftade till att uppmuntra resonemang, reflektion och egna överväganden (Brinkmann 2007; DiCicco-Bloom & Crabtree 2006).

Intervjuerna varade i regel omkring 90 minuter. De följde en intervjuplan som omfattade bakgrundsspecifika frågor, frågor om arbetsuppgifter och

förståelse av myndighetens bredare ansvar. Intervjuplanens frågeställningar utgick från forskningsfrågor om riskkommunikation, dess ideala mål och genomförande. Frågorna handlade om deltagarnas förståelse av riskkommunikation, dess syfte och målgrupp, syn på expertroll och vetenskaplig kunskap, tankar om osäkerhet och öppenhet, och strategier och praxis för riskkommunikation vid myndigheten (Boholm 2019a). Intervjun innehöll även frågor om erfarenheter av bra och dålig riskkommunikation och om deltagarnas uppfattningar om framgångsfaktorer och orsaker till misslyckanden (Boholm 2019b).

Alla 23 intervjuer transkriberades och kodades. Kodningen av det transkriberade materialet i tematiska kategorier var både öppen och selektiv, i linje med de grundläggande principerna för grounded theory (Corbin & Strauss 1990). Detta kvalitativa arbetssätt behandlar datainsamling och analys som inbördes relaterade aktiviteter. Det bygger på tematisk kodning från grunden av gemensamma teman i intervjumaterialet. Intervjumaterialet läses ett antal gånger och koder formulerades genom tolkning och jämförelse inom och mellan intervjuer (Ryan & Bernard 2003). Analysresultaten är indelade i fem temaområden som är förankrade i normativ teori om riskkommunikationen, dess ideala mål och genomförande. Dessa temaområden är: 1) begreppet risk och uppfattningar om riskkommunikation, 2) riskkommunikationens syfte och målgrupp, 3) vetenskaplighet och experters roll, samt 4) tankar om osäkerhet, synlighet och öppenhet.

Varje intervju inleddes med en genomgång av forskningsetiska principer om öppenhet, samtycke, rätt att avbryta deltagande och anonymitet. Före intervjun hade varje deltagare fått ett informationsblad med en sammanfattning av forskningsprojektets mål- och forskningsfrågor, finansiering, huvudforskare och universitetsanknytning. Intervjupersonerna är anonyma i studien. Därför avslöjas inte namnet på den intervjuade eller någon annan specifik information om roll i organisationen eller myndighetstillhörighet. Ingen information lämnas heller om de intervjuades ålder, utbildning eller anställningstid.

Begreppet risk och uppfattningar om risk-kommunikation i allmänhet

Deltagarnas förtrogenhet med begreppet risk varierade. Endast två angav definitioner av risk, och i båda fallen handlade det om vanliga standarddefinitioner som att risk handlar om "eventuella negativa händelser" eller "sannolikheten och konsekvensen av en händelse".

Sammantaget tog två tredjedelar av de intervjuade inte alls upp begreppet risk. Med tanke på intervjuernas längd och de möjligheter som erbjöds, är det värt att notera att en övervägande majoritet hade lite att säga om risk på det mer abstrakta och begreppsliga planet. Tjänstemän vid LV och KI var de enda som berörde mer principiella aspekter. Vid KI placerades ofta "riskperspektivet" i

förhållande till, eller snarare i opposition, till det synsätt som dominerar hos myndigheten. Den europeiska Kemikalielagstiftningen är baserad på ett ramverk som utgår från fara medan andra direktiv och lagstiftningar (t ex Livsmedelslagstiftningen) är riskbaserad (Löfstedt 2011).

Att risk är ett snårigt policybegrepp med olika betydelser beroende av regleringsramverk, togs upp av några intervjuade. t.ex. påtalades att det finns konflikter mellan olika ramverk inom olika policyområden och mellan olika saksområden (12). Vid LV uppgav t.ex. de intervjuade enhälligt att risk var ett väl etablerat begrepp, grundläggande för deras arbete. De hänvisade till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) där riskbedömning och riskhantering är centrala uppgifter i myndighetsarbetet.² EFSA har nyligen publicerat uppdaterade riktlinjer och en handbok om riskkommunikation.³ Inom de andra myndigheterna gjordes inga hänvisningar till motsvarande, övergripande policyramverk om riskbedömning, hantering och kommunikation. Detta är inte förvånande eftersom det saknas ett samlat, gemensamt ramverk för identifiering och hantering av risk, vars innehåll är täckande för både politikområden och myndigheter (Boholm, M. 2018; Boholm 2019a/b; Johannesson et al. 1999; Löfstedt 2011).

Bland de 23 intervjuade sa fem att begreppet risk inte användes i deras organisation, att risk inte diskuterades och att det inte var något ämne. I flera fall påtalade deltagare att begreppet var förenat med kunskapsosäkerhet, t.ex. *”att man måste veta väldigt mycket om exponeringen för att veta något om risk”* (1). Någon framhöll att begreppet var svårt eftersom det används i många olika sammanhang, *”jag kan tycka att det finns ett dilemma: riskbegreppet är svårt – används i så många sammanhang – från ledningssystem till allmänt språkligt”* (4). Några intervjuade såg riskbegreppet som problematiskt eftersom det framkallar känslor: *”begreppet [att] identifiera risker – kan kännas dramatiskt för folk”* (5).

Flera deltagare pekade på att det är en pedagogisk utmaning att kommunicera risk, t.ex. direkt till allmänheten eller till media: *”risk är ett svårt begrepp och svårt att förklara för människor vilka risker som är acceptabla”* (7). En deltagare framhöll att förståelse av riskbegreppet förutsätter vetenskaplig kunskap som inte alltid låter sig kommuniceras till media: *”risker som inte gör sig för media – långsamma skeenden och risker som inte gör så mycket väsen av sig. Man måste kunna rätt mycket om biologi om man ska förstå att den biologisk mångfald utarmas – biologiskt system kollapsar”* (4). Flera intervjuade sa att man inte kommunicerade risk till allmänheten och att begreppet snarare

2 European Food Safety Authority, 2017. “How we work”. Retrieved from <https://www.efsa.europa.eu/en/about/howwework> 2019-01-15.

3 European Food Safety Authority, 2017. “When food is cooking up a storm. Proven recipes for risk communication”. *Cooking up a storm. A joint initiative of the European Food Safety Authority and national food safety organisations in Europe*. Parma: The European Food Safety Authority.

används internt i organisationen, t ex: ”vi kommunicerar inte ut det [begreppet risk]brett.” (7), och ”vi använder det mer internt när vi gör bedömningar. Vi baserar det på fakta – vårt uppdrag som myndighet.” (5)

Endast fyra intervjuade uppgav att de var bekanta med begreppet *riskkommunikation* och att uppgiften var central för myndighetens arbete. En intervjuad sa t.ex. så här: ”*riskkommunikation håller vi på med hela tiden*” (22), en annan deltagare påtalade att ”*riskkommunikation finns där hela tiden på olika sätt*” (14).

Knappt en tredjedel av deltagarna (sju) uttalade spontant att de inte kände till termen, att det inte talades om riskkommunikation i deras organisation och att detta inte hade någon framskjuten plats i myndighetens verksamhet. t.ex. sa en intervjuad att ”*vi diskuterar inte begreppet [riskkommunikation] särskilt ofta ... Vi sysslar inte med begreppet. Ingen samsyn.*” (4). En annan sa så här: ”*[är] ärligt talat inte van vid begreppet. Vi talar om kriskommunikation.*” (17) och en tredje meddelade att ”*vi talar inte om riskkommunikation överhuvudtaget*” (8).

En knapp tredjedel (7) av de intervjuade jämförde spontant riskkommunikation med andra typer av kommunikation och sa att andra metoder användes istället, till exempel: ”*vårt område inte så mycket risk utan mycket kriskommunikation*” (13). En annan uttryckte saken så här: ”*under alla mina år i förvaltningen och i arbetet tillsammans med regeringen så har vi aldrig talat om riskkommunikation, det är kriskommunikation, men det är andra saker*” (8). Skillnaden mellan riskkommunikation och kriskommunikation uppfattades både lika och olika av deltagarna. En del trodde att tillvägagångssätten var ganska likartade, medan andra tyckte att de var olika. En uppfattning som delades av flera var att kriskommunikation inte är planerad på samma sätt, eftersom den motiveras av en plötslig oväntad händelse: ”*risk- och kriskommunikation är svårt att skilja åt. Svårare när det händer något – kris. Inte planerad kommunikation på samma sätt som riskkommunikation*” (13).

Att praktikerna vid de flesta myndigheterna ansåg sig vara mindre insatta i riskkommunikationsfältet är inte så förvånade med tanke på att policies när det gäller definitioner och ramverk är fragmenterade och inkonsistenta (Boholm, M. 2018; Löfstedt 2011). Tidigare forskning om myndigheters information påvisar också som vi sett att det finns en rad (motstridiga) mål och strategier för kommunikation vid myndigheter (Fredriksson & Pallas 2016b; Fredriksson & Pallas 2017; Pallas & Fredriksson 2012).

Riskkommunikationens målgrupp och syfte

Tjugo deltagare, en tydlig majoritet, ansåg att riskkommunikation riktar sig till medborgare och privatpersoner. De uttryck som användes var ”individer”, ”människor”, ”privatpersoner”, ”medborgare” och ”konsumenter”. Så här

sa en intervjuad: *"allmänheten är en utpekad målgrupp i vår instruktion. ... Påtagligt i vårt uppdrag att vi ska jobba med att informera, påverka och främja – alla de är kommunikationsuppdrag. Det står nog inte påverka förresten. Det står informera, verka för, bidra till, typ så."* (23). Här är exempel på andra svar i samma anda: *"alltid när man arbetar på en myndighet måste man ha allmänheten och statens intresse i förgrunden. Det är därför vi finns till. Bidra till att myndigheternas mål ska uppnås"* (18) och *"vi har ett väldigt viktigt uppdrag att informera allmänheten om vad vi är till för, vad vi gör, varför vi finns – uttryckt på ett någorlunda sätt. Vad vi gör är t.o.m. lagstadgat i delar"* (20). Andra intervjupersoner framförde att kommunikation med allmänheten inte var en huvuduppgift men att myndigheten ändå gjorde detta: *"vi kommunicerar ofta till allmänheten eftersom intresset är så stort. Vi blir dubbla trots att vi inte har allmänheten [som] vår huvudmålgrupp"* (5).

Tre intervjuade poängterar dock att allmänheten inte är huvudfokus som mottagare av riskkommunikation. De hänvisade till att det inte ingår i myndighetens uppdrag, t.ex.: *"vad lägger vi våra stora resurser på kommunikation? Inte alltid mot allmänheten. Det är kommunikation mellan oss och kommunen och politiken. Det är bara en begränsad del som går till medborgarna"* (20). Förutom allmänheten nämndes andra adressater (enstaka omnämmanden) som t.ex. "tredje part", Europeiska kommissionen, kommuner, regionala länsstyrelser, politiker och beslutsfattare, och praktiker och organisationer. Allmänheten i sina roller som privatpersoner, medborgare och konsumenter antogs i de flesta fall vara den huvudsakliga, avsedda mottagaren när myndigheten ägnar sig åt riskkommunikation.

Sammantaget uppfattade de intervjuade kommunikation med allmänheten som envägskommunikation. En intervjuad sa t.ex. så här: *"när man vänder sig till allmänhet blir det inte så mycket dialog. ... Den vanliga konsumenten är det sällan jag har en dialog med, det händer att någon ringer någon gång"* (24). Generellt i intervjuerna är det inget som talar för att myndigheten uppfattas som mottagare av information, förutom när det gäller information från experter. Riskkommunikation framstår i stort som en enkelriktad process där information utgår från myndigheten och förmedlas till avsedd mottagare utanför myndigheten utan feedback, något som omöjliggör återkoppling tillbaka till myndigheten.

När det gäller syfte och mål med riskkommunikation kan sex huvudteman identifieras i intervjumaterialet: a) Utbildning: sprida kunskap, förklara, skapa medvetenhet, påverka attityder och få folk att lyssna, b) Beteende: påverka och beslutsfattande, c) Riskhantering: hantera, undvika, minimera eller eliminera risk, d) Psykologiska mål: hantera känslor, e) Administrativa/organisatoriska mål: uppfylla organisationsmål och följa rutiner för beslutsfattande, och f) Hantering av anseende: främja legitimitet och förtroende för myndigheten. Dessa mål är inte ömsesidigt uteslutande och deltagare berörde ofta flera mål i intervjuerna.

a) Pedagogiska mål nämndes i stort sett i samtliga intervjuer (22). I denna kategori hittar vi viljan att sprida kunskap om risker, ge information om risker, öka riskmedvetenheten och skapa intresse för och förståelse av risker. Ibland var det pedagogiska målet ytterligare kvalificerat med uttalanden om att informationen måste vara objektiv, faktiskt korrekt, balanserad och lättförståelig. Ett gemensamt antagande är att riskkommunikation skall innebära en pedagogisk presentation av lättförståelig, faktisk kunskap om risk riktad till allmänheten. Här följer exempel på intervjusvar: ”*det är en av våra huvuduppgifter att informera om det vi vet någonting om*” (21). ”*i vår instruktion är det tydligt inskrivet att i vårt uppdrag ingår att informera t.ex. alla våra viktiga målgrupper*” (23). ”*vara aktiva, försöka förklara. Det finns saker man inte kan säga, man måste förklara det på ett annat sätt för annars fungerar det inte*” (7), och ”*viktigt att förklara komplexa frågor*” (14).

Vissa deltagare poängterade att det pedagogiska syftet många gånger innebär utmaningar. Riskkommunikation handlar om komplexa, ibland svåra frågor, där det gäller att informera begripligt, balanserat och undvika att hemfalla åt alltför vetenskapliga spetsfundigheter. Så här responderade ett par av deltagarna: ”*det som är svårast – den stora utmaningen: svara på allmänhetens lite bredare frågor – på ett relevant och sakligt sätt, det finns runt 150 000 ämnen och vi har inte kunskap om alla ämnen. Hur kan vi ge ett balanserat svar som är ett svar?*” (10). Betoning av pedagogiska motiv tyder på att medborgarna kunskap bedöms som otillräcklig och att det är myndigheternas uppgift att råda bot på denna kunskapsbrist. Genom att informera tror man sig öka medborgarnas kunskap om risk. Detta antagande har kritiserats för att underskatta allmänhetens erfarenheter och att inte tillräckligt ta hänsyn till att bedömningen och hanteringen av risker inte bara handlar om faktakunskap utan också om värderingar (Frewer 2004). Det pedagogiska målet ligger nära strategin att *informera* som Pallas & Fredriksson (2011) identifierar som en av tre huvudsakliga idealtypiska förhållningssätt organisationer har för sitt kommunikationsarbete. Målet är också i överensstämmelse med idealmodellen *civilsamhälle* som Fredriksson & Pallas (2016b) identifierar som en av fyra huvudtyper för myndigheters kommunikation.

b) Beteendemässiga mål var den näst vanligaste kategorin som nämns av mer än hälften av deltagarna (13). Här finner vi mål som att påverka beteende, handling och beslutsfattande. Denna kategori av mål återspeglar ett klassiskt intresse i riskkommunikationslitteraturen i och med dess teoretiska närhet till beslutsteori (Arvai 2014). Det bör noteras att det finns olikheter i antaganden om riskkommunikation, nämligen att både påverka beteende direkt, och influera beslutsfattande på ett mer subtilt sätt.

Uppfattningar baserat på det första antagandet understryker att riskkommunikation utformad av myndigheten har det specifika målet att förse

individen med information som kan förändra beteendet så att risken minskar, till exempel *"att förmedla kunskap om något som är/ kan vara farligt, utan att skrämmas. Kommunicerar risk och fara gör man ... för att få personer att förändra sitt beteende. Man vill få dem att lyssna, men inte så förskräckt att man stänger öronen."* (10) I samma anda sa en annan: *"måste förstå riskkommunikation för att kunna nå effekt. ... Hur kalkylerar folk? Målet är att påverka beteenden. Målet är att jobba med samhällsförändring i en mer klimativänlig vänlig [riktning]. Då kan man ju inte bara säga att det är farligt ... Vi skruvar rätt mycket - att det går att åtgärda."*(2).

Informationen är således strategiskt planerad för att få önskad effekt på människors beteende. Klimatarbete framställs som görbart och därmed tänker man att människor blir motiverade att genomföra åtgärder som myndigheten anser krävas. En deltagare pekade på att det gäller att informationen väcker rätt känslor som leder till agerande i rätt riktning: *"ge människor sådan kunskap så att de blir tillräckligt uppmärksamma, oroliga eller lugnare att de kan agerar så att deras hälsa ska må bra. Folk blir för rädda för sådant som vi inte tycker är någon större risk. Inte tillräckligt rädda för sådant som vi gärna skulle vilja få mer uppmärksamhet på"* (23).

En annan kategori av svar pekar tydligare ut individen som självständig beslutfattare. Riskkommunikation i enlighet med denna uttolkning handlar om att erbjuda information som möjliggör fattandet av självständiga och välgrundade beslut. Myndigheten styr inte individens beslut i någon speciell riktning. Intervjuade uppgav till exempel att riskkommunikation hjälper människor att *"fatta egna beslut"* och *"göra frivilliga val"*. Så här säger en intervjuad: *"exemplet bisfenol A⁴ - olika åsikter mellan olika myndigheter och det finns ju mellan olika experter också, olika idéer om hur problematiskt det är. Riskkommunikation är att ge båda sidorna för att individen ska kunna göra ett val. Ställer stora krav på individen"* (12). Här följer några ytterligare exempel från intervjuerna: *"att förse allmänheten med faktainformation för att själva kunna fatta beslut"* (13), *"vi ska hålla fanan högt när det gäller saklighet och göra det på ett begripligt sätt, inte massa tyckande och pekpinnar. Vem vill lyssna på någon som kommer med pekpinnar. Vi ska bidra med information så folk ska kunna göra medvetna val"* (10).

Dessa två typer av svar tyder på att perspektiven skiljer sig mellan (och inom) myndigheter om riskkommunikationens syfte: att påverka individens beteende i en bestämd riktning som myndigheten slagit fast, eller att ge fritt spelrum till individens eget handlingsutrymme. En mer liberal position delegerar besluten till individen som uppfattas ha kapacitet att fatta det bästa beslutet

4 Bisfenol A (BPA) är en kemikalisk substans som används bl a i plasttillverkning. Den vetenskapliga riskbedömningen är inte helt entydig men ämnet anses ha hormonstörande egenskaper. Bisfenol A hanteras av flera regelverk och vissa användningar (men inte alla) är förbjudna.

om lämplig information är tillgänglig. Utifrån ett mer teknokratiskt top-down-perspektiv däremot ses individen som en som behöver styras i en viss riktning med hjälp av information från myndigheten. Dessa skillnader i synsätt illustrerar en klassisk normativ kontrast i riskkommunikationsforskningen mellan övertalning och påverkan å ena sidan, individuella övervägda val och handlingsfrihet å den andra (Leiss 1996).

c) Riskhantering som handlar om att undvika, minimera eller eliminera risk är den tredje vanligaste kategorin för riskkommunikationsmål (nämnd av 11 intervjuade). Exempelvis uppgav en deltagare att riskkommunikation är ett led i att *"undvika saker och ting. Vara proaktiv – sprida kunskap när taken rasar – vad beror det på vilka finns inom riskzonen – villor, flerbostadshus, hallar (hockey, boll)? Kring hälsa och säkerhet är det väldigt mycket – så att inte människor råkar illa ut"* (6). En annan deltagare uttryckte saken så här: *"service till medborgarna, medvetengöra problem. Underlätta problemet för skattebetalarna. Man ska inte bli förvånad som bilist när man kommer till vägarbetet – man ska vara förbered att det kan vara köer när man kommer dit som bilförare"* (17). Enligt detta synsätt bidrar kommunikation om risker till effektiv riskhantering. Denna kategori av mål innebär ett instrumentellt perspektiv där riskkommunikation är en metod som ger resultat när det gäller förbättrad säkerhet; t.ex. sa en deltagare så här: *"för att kunna arbeta med samhälle och beredskap och förebygga och hantera, måste man kommunicera kring risker och hot ... Systematiskt värdera om man vill leva med risken eller åtgärda risken. Jobbat mycket med kommunikation som budskap – hjälpmedel – hur arbeta med fallolyckor, äldres säkerhet"* (14). Att riskkommunikation har en tydlig koppling till riskhantering har i tidigare forskning identifierats som en styrka (Chess et al. 1992).

d) Psykologiska mål handlar om hantering av känslor, främst negativa som rädsla, oro och ångest. Detta är den fjärde vanligaste kategorin av mål som nämns i mer än en tredjedel (nio) av intervjuerna. Enligt detta synsätt handlar riskkommunikation om att göra människor medvetna om risker, men på ett sätt som gör att känslor av rädsla och oro samtidigt hanteras. Här är några citat som illustrerar dessa tankegångar: *"beteendevetarna som säger att man inte ska skrämman folk. Inte skrämselfpropaganda utan vill hitta andra vägar – vårt skrå står för [det]"* (8). Ett annat exempel: *"i grunden ... sakhgheten, att inte skrämman i onödan, försiktiga med hur vi använder ordet fara. Det finns en medvetenhet och dialog kring det här. Det ligger rätt mycket arbete bakom innan vi publicerar en text eller säger något"* (10). En annan deltagare såg det som en balansgång, att informera utan att ge upphov till skrämself: *"hur ska man kunna informera på ett ändamålsenligt sätt utan att skrämman upp*

– *kommunicera via media utan skrämnel? Varken skrämmer eller bagatellisera. Nå ut, komma ut via media. Sansad och korrekt infor*” (4).

Ett par deltagare delade däremot inte helt uppfattningen att riskkommunikationens syfte är att presentera information om risk utan att oro eller skrämna. De menade att allmänhetens oro ibland kan vara befogad. Men om allmänheten är orolig, så måste myndigheten hantera detta: *”det handlar aldrig om att lugna ner folk, för det kan finnas en anledning att bli orolig. Då handlar det ju om hur vi säger det. Det är svårt att säga och hur vi tar hand om den oron som kommer.”* (22) En annan deltagare uttryckte det så här: *”det kan oro och inte oro, och, i vissa fall kanske de borde vara oroliga, men inte blir det och tvärs om. Hanterar vi det och riskkommunicerar det på rätt sätt så kan människor förstå vad det handlar om”* (22). Ett par deltagare ifrågasatte dock detta psykologiska mål för riskkommunikation eftersom de ansåg att det faktiskt finns många risker som allmänheten borde uppmärksamma i högre utsträckning.

Här framstår riskkommunikation som terapeutisk verksamhet som hantear sådant som ger upphov till oro. Myndigheten tilldelas ett sorts psykologiskt ansvar för befolkningens sinnesstämning. Medborgare skall känna sig lugna. Man ser allmänheten som känslomässig och inte helt rationell. Allmänheten reagerar på risker med överdriven rädsla och oro och riskkommunikation kan styra dessa negativa känslor för att skapa ett mer neutralt emotionellt tillstånd, nämligen ”lugn” (Gray & Ropeik 2002).

e) Administration och organisation handlar om interna och organisatoriska dimensioner. Detta tema sätter riskkommunikation i ett bredare organisatorisk sammanhang och i en politisk kontext (nämnd av sex intervjuade). Riskkommunikation ses som ett administrativt krav som omfattas av arbetsformer och beslutsfattande inom myndigheten. Det är något som myndigheten är skyldig att göra och det uppfyller interna krav som att *”skapa en bra grund för beslut”* och *”uppfylla operativa mål.”* T.ex. sade en deltagare så här: *”uppdrag: det här som alla myndigheter jobbar med: varumärkesfrågorna – varför myndigheten finns. Nå mål. Det tunga kommunikativa uppdraget jobba med vägledning, hur tillämpa plan och bygglagen och andra föreskrifter. Vägledning är det tunga ansvaret: kommuner, länsstyrelse, byggbranschen, bostadsföretag, konsulter – ganska så regeltungt”*(8). Administrativ byråkratisk logik som innebär resultatnriktad regelstyrning motiverar riskkommunikation.

f) Anseende och varumärke som mål för riskkommunikation (nämnt av fem intervjuade) handlar om myndighetens rykte. Två intervjuade relaterade också riskkommunikation till ”varumärke”, den antogs bidra till att upprätthålla myndighetens offentliga image och anseende. En deltagare uttryckte detta på följande sätt: *”riskkommunikation [innebär] två saker: ett, i den verksamhet*

vi bedriver, vad finns det för risker för tredje man, medborgare eller andra aktörer utanför oss – risker som vi utsätter dem för, som vi bör varna för eller hantera kommunikativt på något sätt. Två, risker för myndigheten – varumärkesfråga – förtroendefrågan. Vi har gjort något knasigt som kan orsaka stor förtroendeskada. Det ryms under samma hatt tycker jag” (18).

Om den görs ”rätt” uppfattades riskkommunikation kunna bidra till gott förtroende och anseende som stärker myndighetens ”varumärke”. Denna uppfattning anknyter till en diskussion i forskningslitteraturen som handlar om hur risk hanteras i organisatoriska och institutionella kontexter där anseende i offentlighetens ljus är betydelsefullt (Power et al. 2009; Rothstein et al. 2006). En riskfråga kan kasta skugga över myndighetens anseende, trovärdighet, kompetens och legitimitet, t.ex. genom att den hamnar under kritisk granskning i medias rampljus. Detta kan i sin tur få kännbara konsekvenser i form av skamfilat varumärke, tappat förtroende från medborgare, konsumentbojkott av varor och produkter, neddragna anslag och i slutändan förlorade intäkter. Målet överensstämmer med den idealtypiska kommunikationsmodell Fredriksson & Pallas (2016b) identifierar, som de kallar *rykte och anseende* och som handlar om myndigheters mål och strategier för att hantera egen identitet, värde och förmåga att övertyga.

Vetenskaplighet och experters roll

Deltagarna var eniga om att vetenskap och expertkunskap utgör grunden för riskkommunikation. Mer än två tredjedelar (14) av intervjuerna betonade att sådan kunskap var viktigt, väldigt viktigt eller oerhört viktigt för riskkommunikationen vid myndigheten. En av de intervjuade uttryckte saken så här: *”oerhört viktigt att vi har den vetenskapliga basen. Det här är kunskapsläget – mycket det [som gör] att vi har ett högt förtroende bland folk – vi är väldigt rädda om och noga med att visa att det här är oberoende vetenskaplig kunskap” (22).* En annan sa så här: *”det ska vara så vetenskapligt baserat som möjligt. Att arbeta med kvalitet och grunda sig på kunskap och kompetens är A och O. En förtroendefråga, grundläggande i ett uppdrag att fungera som myndighet – man ska utgå från fakta och information.” (14).*

Flera skäl lyftes fram till varför hög expertis är grundläggande för riskkommunikationen. De flesta uppfattade vetenskap som en källa till grundläggande och otvetydig kunskap, något av ett värde i sig. Vetenskapen sågs som ”objektiv”, bestående av ”obestridliga fakta” och ”vetenskapliga metoder” som tillsammans garanterar djup och solid kunskap om ett visst område. Statistisk kunskap nämns också i förhållande till vetenskap som norm, som en deltagare uttryckte det, vetenskapen avslöjar vad statistiken ”säger” (7).

Vetenskapligt baserad information antogs ha specifika psykologiska effekter på mottagaren genom att skapa en lugn sinnesstämning och bidra till

förtroende. Elva intervjuare betonade förtroende för vetenskap som ett viktigt krav för riskkommunikation, eftersom de ansåg att ”vi litar på experter”. En intervjuad sa till exempel att: *”[experter] har större tyngd. Experter eller talespersoner kallar vi det – [ger] trovärdighet. Är det trafiksäkerhetsexperter som talar om väder och halka så ger det större trovärdighet.”* (17). Närvaron av experter som kommunikatörer ansågs ge intryck av att myndigheten representerar kunskap som är oberoende och opartisk. En intervjuad sa så här: *”vetenskaplig grund för vad vi säger är jätteviktigt – hela vår trovärdighet. Hela vår framgång bygger på att folk litar på oss, oberoende – inte har några andra eller politiska intressen ... att vi vet vad vi snackar om – vetenskapen som är där”* (23).

Men deltagarna uppfattade också att en stark vetenskaplig komponent och tilltro till experter kan vara en nackdel i riskkommunikation. Man påpekade att experter inte alltid är de bästa på att nå ut till allmänheten (sex intervjuade). Informationen de tillhandahåller kan vara teoretisk och väl komplicerad, och därför svår att förstå för icke-experter (fyra intervjuade). Vissa sa att experter har en övertro på faktainformation och att de inte alltid riktar sig till medborgare. En deltagare sa t.ex. att riskkommunikation *”behöver bygga på en vetenskaplig grund, vad säger statistiken. [Men] man måste omformulera vetenskapen till någon som går att kommunicera”* (7). Ett annat problem som noterades, var vetenskaplig kontrovers eller oenighet. Sex intervjuade nämnde att oenighet mellan experter eller mellan motstridiga vetenskapliga ståndpunkter kan vara ett problem. De tänkte också att motstridiga åsikter i en riskfråga kan härledas till olika kunskapsområden, där vissa experter har smalare och andra bredare kunskaper. Motstridig expertkunskap kan förekomma inom myndigheten: *”motstridiga uppfattningar i huset är vanligt. Våra handlingar är experter – många smala expertområden. Vi har många olika kompetensområden: biologer, jurister, ekonomi – ganska ofta oense mellan dessa”* (4). I samma anda, sa en annan deltagare: *”det finns de som är experter på risker och de som är experter på något annat och då kan det uppstå en konflikt i sig”* (20). En särskild utmaning som identifierades var därför hur myndigheten balanserar olika typer av kunskaper och motstridiga synpunkter i sin riskkommunikation. En uppfattning var att sådana skillnader kan vara svåra att kommunicera.

I riskkommunikationsfältet finns en lång tradition av akademisk kritik av vetenskaplig och expertbaserad kunskap som huvudsaklig grund för riskkommunikation (Frewer 2004; Grabill & Simmons 1998; Palenchar & Heath 2007; Stratman et al. 1995; Wynne 1989). Kritiken handlar om flera saker. Att expertdominansen är demokratiskt bristfällig när den förenas med toppstyrning och bristande förankring av beslut bland berörda, att den bortser från praktisk erfarenhet som är betydelsefull för effektiv riskhantering, att den leder till bristande förtroende och legitimitet för offentliga beslut vilket i sin tur påverkar

viljan att bidra till beslutens genomförande, att risker berör människors vardag, deras liv och hälsa och att de därmed har rätt att komma till tals. Av deltagarnas svar och synpunkter att döma verkar dessa frågeställningar inte vara något som nämnvärt diskuteras inom myndigheten.

Tankar om osäkerhet, synlighet och öppenhet

Intervjuguiden innehöll en fråga om hur osäkerhet i riskfrågor hanterades i kommunikationen hos myndigheten. Eftersom flera deltagare föreföll ha en mindre preciserad, explicit förståelse av begreppet risk, efterfrågades i intervjun inte några begreppsliga klargöranden av vad deltagarna avsåg med begreppet osäkerhet. En deltagare anknöt osäkerhet till sannolikhetsbegreppet och möjligheten att kalkylera risk utifrån robust dokumentation av inträffade händelser. En fråga som togs upp av åtta deltagare gällde osäkerhet i riskbedömningen, det vill säga epistemologisk osäkerhet om hur man faktiskt karakteriserar en viss risk: *"när vi pratar om terrorism – svårt att använda sig av sannolikheten överhuvudtaget ... [när det gäller] olyckor, mänskliga fel och naturhändelser så är sannolikhetsbegreppet lättare att använda sig av"* (15). Till exempel betonade en intervjuad: *"vad som glöms bort i riskkommunikation, osäkerhet som finns i bedömningarna. Olika kultur hur man behandlar osäkerheten. Vi pratar om tre olika osäkerheter som kopplas till de här bedömningarna: 1) underlagsosäkerheten, dvs. är det cancerframkallande eller inte, har någon testat, oftast blir svaret nej, 2) vetenskapliga osäkerheten, vilka slutsatser kan[dras], 3) statistiska osäkerheten"* (11).

En annan fråga som kom fram i intervjuerna är brist på kunskap om hur mänskligt beteende och samhällsvillkor påverkar risk. Till exempel kan det vara brist på kunskap om exponering för skadliga ämnen: *"exponeringsanalysen är halva riskanalysen – kan vara otroligt tidskrävande. Det finns ett stort osäkerhetsmoment [i] hur människor använder kemikalier"* (12). En liknande källa till osäkerhet är bristande kunskap om större och föränderliga trender i samhället och hur dessa påverkar människors riskuppfattningar: *"samhällstrender kan förändras snabbt"* (14), och dessa (osäkra) förändringar kan på ett avgörande sätt påverka hur människor bedömer och uppfattar risker.

Sex intervjuade betonade att det i princip är viktigt att kommunicera osäkerhet. De ansåg att myndigheten borde presentera samtliga aspekter av en riskfråga, även om detta innebar att förmedla motstridig information och bristande kunskap: *"jag ser det som en framgångsfaktor att vi är öppna om det vi vet och det vi inte vet"* (21). Och som en annan deltagare uttryckte det: *"ibland är det så att vetenskapen inte riktigt vet. Då får man berätta vad man vet, och att man inte vet, man får säga att det är oklart hur det påverkar hälsan"* (3). Ett problem som påtalades gällde oenighet mellan experter (fem deltagare). I det sammanhanget poängterade en deltagare att det är viktigt att myndigheten

kommunicerar ett enhetligt budskap utåt: *”det är lite av en kultur i branschen – vi försöker eftersträva att ha en enad åsikt utåt i branschen ... så länge som jag har varit med det man har eftersträvat – en slags konsensuskultur där också”* (20). I detta fall ansågs det mindre lämpligt att offentligt skylta med intern oenighet.

Deltagare sa ibland att de använde ordet ”kan” för att signalera att en negativ effekt eller händelse är potentiell och inte deterministisk. Men detta ville de också ge en bild av expertkunskap som öppen för revidering. Så här formulerade en deltagare saken: *”vi behöver justera: nu har man lärt sig mer om fett: det är inte mängden fett, utan fettkvaliteten. Då får man backa från det vi sa för tio år sedan. Det finns en viss ovana vid att inte vara tvärsäker”* (23). Att gå ett steg längre och kommunicera två olika perspektiv i en och samma riskfråga diskuterades också som en möjlighet: *”svårare att hitta den vägen om man har experter inom samma område, men med olika perspektiv – svårt att hitta en gyllene medelväg. Man kanske inte behöver ha ett budskap, utan kan ha två – och ena sidan och å andra sidan – och där är vi inte riktigt än”* (13).

Några deltagare hade en annan uppfattning. De ansåg inte att osäkerhet bör redovisas öppet i riskkommunikationen eftersom öppenhet om osäkerhet kan äventyra allmänhetens förtroende för myndigheten: exempelvis hävdade en intervjuad uttryckligen att riskkommunikation måste innehålla tydliga och klara budskap om risken ifråga och om riskhanteringsåtgärder: *”om osäkerheten är så stor att [man inte vet om] det är en risk eller inte, var risken uppstår och för vem osv. så får [vi] fundera på om man ska kommunicera den överhuvudtaget. Om man säger: ”Akta dig!” – men för vadå, för vad? Risken måste ju vara någorlunda definierad. Man måste ha något att kommunicera. Det handlar också om vår trovärdighet, sakkunnighet, expertis. Ska vi kommunicera en risk som vi knappt själva har koll på?”* (18).

Tydligt från intervjuerna är att osäkerhet innebär en utmaning i riskkommunikationen, oavsett om osäkerhet handlar om bristande kunskaper om en riskproblematik, vetenskapliga konflikter, motstridiga fakta, eller frånvara av konkreta, tydliga och praktiskt genomförbara riskhanteringsåtgärder. Deltagarna hänvisade här till personliga erfarenheter och synpunkter snarare än organisatorisk policy, rekommendationer eller riktlinjer vid myndigheten.

En majoritet betonade att transparens var viktigt eller mycket viktigt i organisationen (17 intervjuade). Ett sammanhang där öppenhet ofta nämndes spontant var i samband med osäkerhet. Så här sa en deltagare: *”man kanske inte kan förklara alla ingående parametrar annars tror jag att man ska ha en öppenhet. Om man är osäker ska man vara öppen med det. ... Man inte ska låtsas att man vet vad man pratar om när man är osäker. Det kan ge en väldig backlash och myndigheten kan få trovärdighetsproblem. Man ska vara ärlig med vad man befinner sig, som man kan möta medborgarna med”* (7). Öppenhet om osäkerhet uppfattades som en trovärdighetsfaktor för myndigheten. En

deltagare ansåg att öppenhet handlar om att informera när man vet saker, kunskap som inte finns är inget att kommunicera om: *"jag bedömer att vi har en öppenheitskultur – har vi inget resultat så har vi ingen som vi kan prata om"* (10). Öppenhet om kunskapsluckor förordades inte.

En deltagare framhöll att transparens är själva fundamentet i riskkommunikationen: *"kärnan- riskkommunikation – att vi ... förbereder oss genom att jobba med det [öppenhet] hela tiden: Att vi är öppna, att det finns tillgängligt material hela tiden"* (22). Fyra deltagare förknippade öppenhet med synlighet, att inte dölja information och att information ska vara tillgänglig. Till exempel: *"öppenheten att vi inte döljer något, även om vi i vår riskkommunikation översätter mycket så lägger vi också ut alla grunddokument"* (23).

Tio deltagare angav på olika sätt vad de ansåg vara syftet med transparens. Det oftast nämnda målet var att bygga förtroende för myndigheten, följt av information som en tjänst till medborgare och intressenter och tillgång till handlingar enligt offentlighetsprincipen, främja ansvarsutkrävande genom att redovisa hur myndigheten fattar beslut och slutligen att skapa dialog (endast en deltagare). En av de intervjuade uppgav att transparens *inte* diskuteras i organisationen medan tre hade en måttlig tilltro till dess betydelse för myndigheten.

Trots att transparens uppfattades som värdefullt kan det enligt deltagarna vara svårt att uppnå i det praktiska kommunikationsarbetet vid myndigheten. Sexton av 23 intervjuare identifierade olika utmaningar, problem och hinder som uppstod i strävan efter synlighet och öppenhet i kommunikation om risk. En fråga som kom upp handlade om målkonflikter, t.ex. att öppenhet och insyn kan stå i strid med målet att medborgarna ska känns sig trygga. Fem deltagare uttryckte att det var svårt att kommunicera risk på ett öppet sätt utan att skapa rädsla. En intervjuad sa till exempel: *"vi vill vara öppna, men vi ska inte skrämman folk. Öppenhet mot att inte skrämman folk kommer alltid upp"* (8). I samband med utmaningar som identifierades i att förverkliga synlighet och öppenhet i riskkommunikation, betonade flera intervjuade svårigheter att avgöra vad som ska presenteras, vad som inte ska presenteras och att balansera information om risk i praktiken: *"ofta säger vi det vi vill, är öppna. I praktiken någon gång är vi inte öppna så säger vi att vi inte vet riktigt. Då väljer vi att inte lägga ut någonting och kallar det arbetsmaterial. Det kan väl hända. Men vi säger hela tiden att vi vill ha öppenheten"* (8).

En intervjuad nämnde skillnader i öppenhets- "kultur" mellan myndigheter som ett problem: *"uppdrag och kultur inom olika myndigheter. Om man lyfter expertperspektivet – så kan det vara svårt för kommunikatörerna att driva transparens. Myndigheter med ryggmärksinstinkt hur man hanterar frågor icke-transparent- [är] svårare att samverka med"* (13).

Konfliktmål mellan att informera allmänheten och inte skapa negativa sidoeffekter i samhället identifierades också. En intervjuad tog upp ett

exempel: ”groddar – försäljningen halverades⁵ – under en vecka hade vi rådet innan vi tog tillbaks det. ... Man behöver ha ordentligt på fötterna där. Ja. Problemet är när man inte är säker, när man måste agera utifrån en osäkerhet.” (24)

En särskild aspekt av synlighet och öppenhet i riskkommunikation är säkerhetsaspekter. Sex intervjuade talade specifikt om målkonflikter mellan transparens å ena sidan, säkerhet å den andra. Under vissa omständigheter kan offentliggörande av information utgöra ett hot mot den nationella säkerheten, mot tjänstemän, eller skyddsobjekt, inom det sektorspolitiska ansvarsområdet. En deltagare sa så här: ”öppenhet ... enda vägen att gå om man ska ha en huvudinriktning, men samtidigt så har vi stora bekymmer med hur vi ska göra när vi går ut i molntjänst med uppgifter som rör rikets säkerhet, kungsörnsbon, ibland en hotbild för anställda, men vi försöker sträva mot en större öppenhet” (4).

Två intervjuade ansåg att många digitala filer och register skulle kunna användas av antagonistiska aktörer. En intervjuad sa: ”det händer att frågan [om transparens] kommer upp, det är inte så ofta, men det händer. Jag tycker att vi behöver diskutera den lite mer. Vi är för naiva och för öppna. Jag tänker på möjliga terrorscenarior när den här frågan kommer upp. Vi är ju ägare till hela infrastrukturen i Sverige – måltavla” (17). En annan deltagare hade liknande bekymmer och sade att ”fram tills nyss – har haft öppenhetsperspektiv. Nu i förhållande till att vi behöver vara mer aktsamma i vissa lägen – tydligare senaste åren behöver titta på försvarsperspektivet – sekretess, men också hur kommunicerar vi risker och sårbarheter som finns i samhället och i vilka lägen behöver vi tänka efter. Inte avslöja sårbarheter så att det kan användas felaktigt” (15).

Frågor om transparens i riskkommunikation har varit ett betydande tema i forskningslitteraturen. I ljuset av en rad skandaler där allmänhetens förtroende för myndigheters kommunikation om risk naggats i kanterna, har transparens förordats som en strategi att återställa och vidmakthålla allmänhetens förtroende (Frewer 2004; O'Malley et al. 2009). Transparens handlar dels om synlighet när det gäller att redovisa faktaunderlag och tillgänglig information, dels om öppenhet i beslutsfattande och att vara mottaglig för synpunkter och deltagande i beslutsprocesser. Transparens är ett brett och tvetydigt begrepp med både beskrivande och normativa konsekvenser som potentiellt kan leda till konflikter mellan mål (Bannister & Connolly 2011; Hood & Heald 2006).

Transparens innebär såväl normer för insyn där medborgare kan se vilka beslut myndigheter fattar och varför, som normer om att information ska

5 Intervjupersonen syftar på ett livsmedelslarm i Europa 2011 då det upptäcktes att böngroddar odlade i Tyskland var smittade med EHEC (Enterohemorrhagisk E. coli), en bakterie som överförs från djur till människa och som kan ge upphov till svår tarmsjukdom. Sverige förbjöd böngroddarna tills problemet var löst. I Tyskland drabbades odlarna av svåra ekonomiska förluster p.g.a. smittan.

redovisas öppet. Tanken är att transparens fungerar som ett motgift mot korruption genom att främja ansvarsutkrävande, legitimitet och allmänhetens förtroende. Begreppet hänger också samman med idéer om allmänhetens roll som partner i en pågående dialog om riskhantering i samhället (Palenchar & Heath 2007).

I intervjumaterialet framkommer en dubbelhet: a ena sidan är transparens i informationssammanhang en omhuldad myndighetsprincip. Å andra sidan är synlighet och öppenhet i praktiken svårt att genomföra på grund av flera identifierade negativa sidoeffekter, som säkerhetshot och (obefogad) rädsla bland allmänheten. Deltagarna förstod insyn och öppenhet i riskkommunikation som värdefullt och nödvändigt, men samtidigt svårt att uppnå i praktiken p.g.a. komplexa målkonflikter.

Slutsatser

Studien visar en delvis splittrad förståelse inom och mellan myndigheter av vad riskkommunikation syftar till, innebär och har för effekter. En första observation från intervjumaterialet är att "risk", förutom vid LV, inte framstår som en organiserande princip för kommunikationspraxis. I vissa myndigheter sak uttryckligen att riskperspektiv saknades. Myndigheterna delade inte något gemensamt övergripande paradigm för riskkommunikation och det var stor spridning i uppfattningar mellan och inom myndigheter. Gemensamt ramverk för hur man ser på riskkommunikation saknades och det fanns många olika idéer om vad riskkommunikation handlar om, varför det behövs och hur den ska bedrivas. Akademiska studier av riskkommunikation är ett omfattande område som dels innehåller empiriska forskningsresultat och teoretiska perspektiv, dels rekommendationer om hur kommunikation bör bedrivas (Arvai & Rivers III 2014; Heath & O'Hair 2010; Lundgren & McMakin 2004). Kunskap om rekommendationer (t ex EPA 1988; NRC 1989) och lärdomar baserade på forskning var överlag låga hos myndigheterna. Frånvaro av ett uttalat riskperspektiv motsäger ett antagande i litteraturen om att risk utgör en alltmer framträdande organiserande princip för politik och reglering. Argument att "allt" i samhället är föremål för riskhantering, att risk är ett "koloniserande" begrepp i reglering, och att risk i allt större utsträckning åberopas i privata och offentliga organisationer, finner inte stöd i intervjumaterialet (Power 2004, 2007; Rothstein et al. 2006).

Även om en huvuduppfattning var att riskkommunikation handlar om att pedagogiskt sprida vetenskaplig och expertbaserad information om risk, information som kan påverka medborgares beteende i avsedd riktning och/eller fungera som stöd för medborgares informerade beslutsfattande, varierade de uppfattade målen för riskkommunikation påtagligt inom och mellan myndigheterna. Detta resultat ligger i linje med forskning om svenska myndigheters

kommunikation i övrigt som visar att det finns flera olika kommunikationsmål och konflikter mellan mål (Fredriksson & Pallas 2016b; Fredriksson & Pallas 2017; Pallas & Fredriksson 2012).

Ett argument i forskningslitteraturen är att en ny typ av riskreglering har uppstått i Europa där myndigheter, på grund av minskad offentlig tillit, har svarat genom att öka allmänhetens deltagande och insyn (Löfstedt et al. 2011). I motsats till sådana antaganden visar denna studie att myndigheterna tillämpar en teknokratisk, top-down-modell av riskkommunikation (Leiss 1996; Wardman 2006). Dialog med allmänheten var praktiskt taget obefintlig, och om kommunikation med allmänheten eller berörda grupper förekommer är det främst fråga om envägskommunikation. Dialog och deltagande i riskkommunikation praktiseras med andra organisationer, elitintressenter och andra offentliga förvaltningar, men inte med allmänheten. Allmänhetens deltagande och insyn i riskreglering har bland forskare ansetts vara ett nödvändigt inslag för att höja legitimitet, förtroende och delaktighet (Rowe & Frewer 2000). Den akademiska diskussionen om hur riskkommunikation kan använda dialog med medborgare för att bli mer demokratisk och ansvarsfull reflekterades knappast i intervjuerna (Otway & Wynne 1989; Hance et al. 1988). En förklaring till den ringa betydelse som dialog och deltagande i riskkommunikation verkar ha inom myndigheters sakpolitiska ansvarsområden, kan vara att allmänheten i Sverige har relativt högt förtroende för myndigheterna. Det har därför saknats behov för en breddning av deltagande och insyn från allmänheten.

Förutom problem och osäkerhetsfaktorer i anslutning till kunskapsluckor och vetenskaplig oenighet, var kritisk reflektion inom myndigheterna om vetenskapens roll i riskkommunikation inte framträdande. En genomgående uppfattning var att vetenskap definierar vad som ska och kan kommuniceras och att experter har en privilegierad roll. Detta även om överdrivet beroende av vetenskap uppfattades kunna göra det svårt att kommunicera begripliga och relevanta budskap till allmänheten. Intervjuerna vittnade om få ansträngningar att undersöka de faktiska bekymmer som kan finnas hos allmänheten när det gäller riskfrågor. I linje med det teknokratiska top-down paradigmet för riskkommunikation (Leiss 1996; Wardman 2006) tenderade allmänheten att tolkas som irrationell, styrd av känslor, beredd att reagera på risk med rädsla och oro. En vanlig idé som kom till uttryck i intervjuerna var att ett huvudmål för riskkommunikationen är att tillhandahålla information på ett sätt som inte ger upphov till rädsla.

Med tanke på att den teknokratiska top-down-modellen för riskkommunikation dominerar, var tonvikten på övertalning mindre än vad som kunde förväntas (Leiss 1996). En vanlig uppfattning var en mer "liberal" tanke att om medborgarna får information om en risk, kan de fatta egna beslut på ett välavvägt sätt. Utifrån detta perspektiv ger staten via offentliga myndigheter relevant

information om risk men utan att styra vilka beslut som medborgarna ska fatta (Arvai 2014; Mc Comas et al. 2009).

Transparens framstår åtminstone på pappret som en viktig princip för riskkommunikation. Insyn och öppenhet sågs som positiva värden i teorin. När det gällde genomförande i praktiken lyftes däremot problem, spänningar, hinder och svårigheter fram. I synnerhet uppfattades kontroverser kring riskfrågor, vetenskapligt komplicerad information och hög osäkerhet vara svårt att kommunicera på ett transparent sätt. Transparens i riskkommunikation uppfattades kunna ha negativa biverkningar, som att leda till misstro och skapa förvirring och oro hos allmänheten. Information kan också missbrukas och i fel händer förvandlas till ett säkerhetshot. Det är således en balansgång mellan att kommunicera öppet eller mer selektivt om risker. Ur myndighetens perspektiv behöver öppenhet balanseras mot risken för ansvarsutkrävande och skuldbeläggning t.ex. i media (Hood 2007). Öppenhet och insyn i riskkommunikation är följaktligen ingen enkel motåtgärd för att hantera problem när det gäller riskreglering som bottnar i problem med förtroende för myndigheten och dess legitimitet (Bouder et al. 2015; Löfstedt et al. 2013; Way et al. 2016). Det finns således anledning att, som påpekats av Löfstedt & Bouder (2014), förhålla sig kritiskt till antagandet att transparens i riskkommunikation erbjuder en universallösning för att främja en medveten och förtroendefull allmänhet som villigt följer myndighetsinformation, vägledning och råd om risker och hur de kan eller bör hanteras.

Referenser

- Arvai, Joseph, 2014. "The end of risk communication as we know it", *Journal of Risk Research* 17(10): 1245-1249.
- Arvai, Joseph & Rivers III., Louie (red.), 2014. *Effective risk communication*. London: Routledge.
- Bach, Tobias, Niklasson, Birgitta & Painter, Martin, 2012. "The role of agencies in policy-making". *Policy and Society* 31(3): 183-193.
- Bannister, Frank & Connolly, Regina, 2011. "The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government", *Policy & Internet* 3(1): 1-30.
- Boholm, Max, 2018. "How do Swedish Government agencies define risk?", *Journal of Risk Research*. Published online, ahead of print, DOI: 10.1080/13669877.2017.1422782. (2)
- Boholm, Åsa, 2010. "On the organizational practice of expert-based risk management: A case of railway planning", *Risk Management* 12(4): 235-255.
- Boholm, Åsa, 2015. *Anthropology and risk*. London: Routledge.
- Boholm, Åsa, 2019a "Risk communication as government agency organizational practice", *Risk Analysis* DOI: 10.1111/risa.13302 (före tryck).
- Boholm, Åsa, 2019b. "Lessons of success and failure: practicing risk communication at government agencies", *Safety Science* 118: 158-167.

- Boholm, Åsa & Corvellec, Herve, 2011. "A relational theory of risk", *Journal of Risk Research* 14(2): 175-190.
- Boholm, Åsa, Corvellec, Herve & Karlsson, Marianne, 2012. "The practice of risk governance: lessons from the field", *Journal of Risk Research* 15(1): 1-20.
- Boholm, Åsa & Corvellec, Herve, 2016. "The role of valuation practices for risk identification", s 130-149 i Power, Michael (red.), *Riskwork. Essays on the organizational life of risk management*. Oxford: Oxford UP.
- Bouder, Frederic, Way, Dominic, Löfstedt, Ragnar & Evensen, Darrick, 2015. "Transparency in Europe: a quantitative study", *Risk Analysis* 35(7): 1210-1229.
- Brinkmann, Svend, 2014. "Interview", s 1008-1010 i *Encyclopedia of Critical Psychology*. New York: Springer.
- Brinkmann, Svend, 2007. "Could interviews be epistemic? An alternative to qualitative opinion polling", *Qualitative Inquiry* 13(8): 1116-1138.
- Chess, Caron. 2001. "Organizational theory and the stages of risk communication", *Risk analysis* 21(1): 179-188.
- Chess, Caron, Saville, Alex, Tamuz, Michal & Greenberg, Michael, 1992. "The organizational links between risk communication and risk management: The case of Sybron Chemicals Inc.", *Risk Analysis* 12(3): 431-438.
- Chess, Caron & Johnson, Branden, 2010. "Risk communication by organizations: the back story", s 323-342 i Heath, Robert L. & O'Hair Dan H., (red.), *Handbook of risk and crisis communication*. New York & London: Routledge
- Corbin, Juliet & Strauss, Anselm, 1990. "Grounded theory research: Procedures, canons and evaluative criteria", *Zeitschrift für Soziologie* 19(6): 418-427.
- Czarniawska, Barbara (red.), 2009. *Organizing in the face of risk and threat*. Edward Elgar.
- DiCicco-Bloom, Barbara & Crabtree, Benjamin. F., 2006. "The qualitative research interview", *Medical Education* 40(4): 314-321.
- EPA, 1988. *Seven cardinal rules of risk communication*. (DC 20460, OPA-87-020). Washington D.C.: United States Environmental Protection Agency.
- Fredriksson, Magnus, Schillemans, Thomas & Pallas, Josef, 2015. "Determinants of organizational mediatization: An analysis of the adaptation of Swedish government agencies to news media", *Public Administration* 93(4): 1049-1067.
- Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef, 2016a. "Characteristics of public sectors and their consequences for strategic communication", *International Journal of Strategic Communication* 10(3): 149-152.
- Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef, 2016b. "Diverging principles for strategic communication in government agencies", *International Journal of Strategic Communication* 10(3): 153-164.
- Fredriksson, Magnus & Pallas, Josef, 2017. "Translated inconsistency: management communication under the reign of institutional ambiguity", *Management Communication Quarterly* 31(3): 473-478.
- Frewer, Lynn, 2004. "The public and effective risk communication", *Toxicology Letters* 149(1-3): 391-397.
- Grabill, Jeffrey, T., & Simmons, W. Michele, 1998. "Toward a critical rhetoric of risk communication: Producing citizens and the role of technical communicators", *Technical Communication Quarterly* 7 (4): 415-441.

- Gray, George, M. & Ropeik, David, P., 2002. "Dealing with the dangers of fear: the role of risk communication", *Health Affairs* 21(6): 106-116.
- Hance, Billie, J., Chess, Caron, & Sandman, Peter, M., 1988. *Improving dialogue with communities: A risk communication manual for government*. Division of Science and Research, New Jersey Department of Environmental Protection. New Brunswick, NJ.
- Heath, Robert, L. & O'Hair, Dan, H. (red.), 2010. *Handbook of risk and crisis communication*. New York & London: Routledge.
- Hood, Christopher, Rothstein, Henry & Baldwin, Robert, 2001. *The government of risk: Understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher, 2007. "What happens when transparency meets blame-avoidance?", *Public Management Review* 9(2): 191-210.
- Hood, Christopher & Heald, David (red.), 2006. *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, John, 2006. "Institutional trust and subjective well-being across the EU", *Kyklos* 59(1): 43-62.
- Hutter, Bridget & Power, Michael (red.), 2005. *Organizational encounters with risk*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johansson, Vicki, 2015. "Policy networks—A threat to procedural and expert-based decision making and the quality of public risk decisions?", *International Journal of Critical Infrastructure Protection* 9, s 3-12.
- Johannesson, M., Hansson, S. O., Rudén, C., & Wingborg, M., 1999. "Risk management—the Swedish way (s)", *Journal of Environmental Management* 57(4) s 267-281.
- Kasperson, Roger E., 2014. "Four questions for risk communication", *Journal of Risk Research* 17(10): 1233-1239.
- Leiss, William, 1996. "Three phases in the evolution of risk communication practice", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 545, s 85-94.
- Löfstedt, Ragnar, 2003. "Risk communication: pitfalls and promises", *European Reviews* 11(3): 417-435.
- Löfstedt, Ragnar, 2005. *Risk management in post trust societies*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Löfstedt, Ragnar, 2011. "Risk versus hazard—how to regulate in the 21 st Century", *European Journal of Risk Regulation* 2(2): 149-168.
- Löfstedt, Ragnar, Boudier, Frederic, Wardman, Jamie & Chakraborty, Sweta, 2011. "The changing nature of communication and regulation of risk in Europe", *Journal of Risk Research* 14(4): 409-429.
- Löfstedt, Ragnar, Boudier, Frederic & Chakraborty, Sweta, 2013. "Transparency and the Food and Drug Administration—A quantitative study", *Journal of Health Communication* 18(4): 391-396.
- Löfstedt, Ragnar & Boudier, Frederic, 2014. "New transparency policies: risk communication's doom?", s 71-90 i Arvai, Joseph & Rivers III, Louie, *Effective risk communication*. London: Routledge.
- Lundgren, Regina & McMakin, Andrea, 2004. *Risk communication. A handbook for communicating environmental, safety, and health risks*. Columbus, Richland: Battelle Press.
- McComas, Katherine A., Arvai, Joseph & Besley, John. C., 2009. "Linking public participation and decision making through risk communication", s 364-385 i Heath,

- Robert L. & O'Hair Dan H. (red.), *Handbook of risk and crisis communication*. New York & London: Routledge
- National Research Council (NRC), 1989. *Improving risk communication*. Washington D. C.: National Academy Press.
- Niklasson, Birgitta & Pierre, Jon, 2012. "Does agency age matter in administrative reform? Policy autonomy and public management in Swedish agencies", *Policy and Society* 31(3): 195-210.
- O'Malley, P., Rainford, J. & Thompson, A., 2009. "Transparency during public health emergencies: from rhetoric to reality", *Bulletin of the World Health Organization* 87, s 614-618.
- Otway, Harry & Wynne, Bryan, 1989. "Risk communication: paradigm and paradox", *Risk Analysis* 9(2): 141-145.
- Palenchar, Michael J., & Heath, Robert L. 2007. "Strategic risk communication: Adding value to society", *Public Relations Review* 33, s 120-129.
- Pallas, Josef & Fredriksson, Magnus, 2011. "Providing, promoting and co-opting: corporate media work in a mediatized society", *Journal of Communication Management* 15(2): 165-178.
- Pallas, Josef & Fredriksson, Magnus, 2012. "The expressive governmental agency-consequences of marketization on communication in Swedish governmental agencies". In *Communiquer dans un monde de normes. L'information et la communication dans les enjeux contemporains de la mondialisation*. France. hal-00840373.
- Power, Michael, 2004. "The risk management of everything", *The Journal of Risk Finance* 5(3): 58-65.
- Power, Michael, 2007. *Organized uncertainty: Designing a world of risk management*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (red.), 2016. *Risk work: essays on the organisational life of risk management*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael, Scheytt, Tobias, Soin, Kim & Sahlin, Kerstin, 2009. "Reputational risk as a logic of organizing in late modernity", *Organization Studies*, 30(2-3), s 301-301.
- Rehnberg, Hanna Sofia, 2019. "Trafikverket – en modern samhällsutvecklare eller en talför svensk man? Myndighetsrepresentationer i media. En komparativ analys av mediebild och självpresentation", *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(2): 207-240.
- Renn, Ortwin, 1992. "Risk communication: towards a rational discourse with the public", *Journal of Hazardous Materials* 29(3): 465-519.
- Renn, Ortwin, 2017. *Risk governance: coping with uncertainty in a complex world*. London: Routledge.
- Renn, Ortwin, Klinke, Andreas & Van Asselt, Marjolein, 2011. "Coping with complexity, uncertainty and ambiguity in risk governance: a synthesis", *Ambio* 40(2): 231-246.
- Rothstein, Henry, Demeritt, David, Paul, Regine, Beaussier, Anne-Laure, Wesseling, Mara, Howard, Michael, de Haan, Maarten, Borraz, Olivier, Huber, Michael & Boudier, Frederic, 2017. "Varieties of risk regulation in Europe: coordination, complementarity, and occupational safety in capitalist welfare states", *Socio-Economic Review*, doi:10.1093/ser/mwx029.
- Rothstein, Henry, Huber, Michael & Gaskell, George, 2006. "A theory of risk colonization: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk", *Economy and Society* 35(1): 91-112.

- Rowe, Gene & Frewer, Lynn. J., 2000. "Public participation methods: a framework for evaluation", *Science, Technology, & Human Values* 25(1): 3-29.
- Ryan, Gery, W. & Bernard, Russell, H., 2003. "Techniques to identify themes". *Field Methods* 15(1): 85-109.
- Slovic, Paul, 2016. *The perception of risk*. London: Routledge.
- Stratman, James, F., Boykin, Carolyn, Holmes, Marti, C., Laufer, M. Jane & Breen, Marion, 1995. "Risk communication, metacommunication and rhetorical stases in the Aspen-EPA Superfund controversy", *Journal of Business and Technical Communication* 9(1): 5-41.
- Wardman, Jamie, 2008. "The constitution of risk communication in advanced liberal societies". *Risk Analysis* 28(6): 1619-1637.
- Way, Dominic, Boudier, Frederic, Löfstedt, Ragnar & Evensen, Darrick, 2016. "Medicines transparency at the European Medicines Agency (EMA) in the new information age: the perspectives of patients", *Journal of Risk Research* 19(9): 1185-1215.
- Wynne, Bryan, 1989. "Sheep farming after Chernobyl: A case study in communicating scientific information", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 31(2): 10-39.
- Vedung, Evert, & Hansén, Dan, 2019. "Oljechockerna 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 121(4).
- Viklund, Mattias. J., 2003. "Trust and risk perception in western Europe: A cross-national study", *Risk Analysis* 23(4): 727-738.