

Kilde: Illustrasjon av Benita Rennes

Asbest og Muggsopp -

Risikokommunikasjon av usynlige farer i Stavanger kommune

Masteroppgave i Samfunnssikkerhet

Universitetet i Stavanger

Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet

Vår 2018


Edel Borgersen



Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering: MSAMAS Master i Samfunnssikkerhet	Vårsemesteret, 2018 Åpen / Konfidensiell
Forfatter: Edel Borgersen	 (signatur forfatter)
Fagansvarlig: Ole Andreas Hegland Engen Veileder(e): Ole Andreas Hegland Engen	
Tittel på masteroppgaven: «Asbest og Muggsopp - Risikokommunikasjon av usynlige farer i Stavanger kommune» Engelsk tittel: «Asbestos and Mold - Risk Communication of invisible hazards in the municipality of Stavanger»	
Studiepoeng: 30 studiepoeng	
Emneord: Samfunnssikkerhet, usynlig fare, asbest, muggsopp, risiko, usikkerhet, tvetydighet, kompleksitet, risikopersepsjon, risikoperspektiver, risikokommunikasjon, risikostyring, tillit.	Sidetall: 73 + vedlegg/annet: 89 Stavanger, 15.06.2018

Forord

Denne oppgaven er avslutningen på studiet *Master i Samfunnssikkerhet* på Universitetet i Stavanger. Masteroppgaven representerer 30 studiepoeng og har blitt utført i perioden 1. desember 2017 til 15. juni 2018. Det har vært to innholdsrike år med spennende og samtidig krevende fag.

Det er mange som fortjener takk for faglig bidrag, støtte og motivering. Jeg vil takke min veileder, Ole Andreas Hegland Engen, for gode faglige inspirerende samtaler og oppfølging i masterprosjektet. Videre vil jeg også takke Anne Vatland Krøvel og Ruth Østgaard Skotnes på IRIS for gode refleksjoner, tilbakemeldinger og diskusjoner på oppgaven.

Takk til informantene som har bidratt med gode beskrivelser og tanker. Det har vært spennende, inspirerende og lærerikt.

Stavanger, 15 juni 2018

Edel Borgersen

Sammendrag

Temaet for oppgaven er risikokommunikasjon av usynlige farer i offentlig sektor. Vi har spesielt sett på hvordan Stavanger kommune kommuniserer risiko om usynlige farer slik som asbest og muggsopp til ulike mottakere. Disse målgruppene er tidligere og nåværende ansatte, foreldre og media. Vi undersøker her hvilke utfordringer kommunen har hatt med det å utøve en proaktiv og trygg risikokommunikasjon. Videre har vi undersøkt hvorvidt det er tillit til Stavanger kommune som organisasjon og til det kommunen kommuniserer. Problemstillingen er: «Hvilke utfordringer har Stavanger kommune med kommunikasjon av risiko knyttet til usynlige farer?».

Oppgaven er del av et større overordnet regionalt prosjekt «*Risikokommunikasjon av usynlige farer i norske kommuner*». Det er et samarbeidsprosjekt der deltakere er International Research Institute of Stavanger (fra nå IRIS), Statens Strålevern, Universitetet i Stavanger (v/SEROS) og fire norske kommuner. Disse kommunene er Fjell, Stavanger, Øygarden og Lindås. Ved hjelp av en kvalitativ tilnærming har arbeidet bestått av informasjonsinnhenting ved ulike intervju typer. Det har for det første vært ved deltakelse på fokusgruppeintervjuer der 12 informanter har deltatt. Her finner vi sentrale informanter fra kommunen og helsetjenesten. For det andre har vi også foretatt individuelle oppfølgingsintervjuer av 10 informanter fra skoleledelsen, ansatte, media og eksperter på risikoområdet. Den innsamlende data har blitt analysert ved bruk av teoretiske perspektiver på området. Dette er teori slik som risikobegreper, risikokommunikasjon, risikopersepsjon, risikoperspektiver og tillit. I tillegg har vi brukt Stavanger kommunes interne og eksterne kommunikasjonsstrategi «*Sammen for en levende by*» (Se vedlegg 1, s. a) som et referansepunkt for å drøfte hvilke kommunikasjonsutfordringer kommunen kan ha hatt i praksis.

De sentrale konklusjoner kan deles inn i 3 deler. For det første kan vi konkludere med at asbest og muggsopp er risikoproblemer som inneholder stor grad av usikkerhet, tvetydighet og kompleksitet. Dette er også to risikoproblemer som ligger i gråsonen om hvorvidt de blir ansett som en risiko, og hvordan de bør bli kommunisert eksternt.

For det andre er det et sentralt funn at kommunen har problemer med å møte en sterk og kunnskapsrik gruppe slik som foreldre. Dette er en gruppe som utfordrer risikokommunikasjonen om muggsopp i stor grad. Kommunen har både utfordringer knyttet

til det å informere, men også skape en felles plattform for dialog og medvirkning rundt risikoproblemet. Dette krever at kommunikasjonen fra kommunen bør være basert på samhandling og dialog.

For det tredje viser våre data at graden av tillit som aktørene har til kommunen og det de kommuniserer er avhengig av flere faktorer. Kunnskap, risikoforståelse, risikopersepsjon og medvirkning er her avgjørende. Ressurssterke grupper som baserer sin risikoforståelse på kunnskap og frykt for egne barn, vil i større grad ha mistillit til det kommunen kommuniserer. I tillegg vil en proaktiv risikokommunikasjon basert på åpenhet, ærlighet og rom for medvirkning gi sentrale utslag for tillitsdimensjonen.

Begrepsavklaringer og forkortninger

Usikkerhet:

«En kunnskapstilstand (på tross av at faktorene som påvirker problemet er blitt identifisert) hvor sannsynligheten for en uønsket effekt, eller effektene selv, ikke kan bli beskrevet presist»
- Renn 2008.

Epistemisk usikkerhet:

«Epistemisk usikkerhet trer frem ved mangel på grunnleggende kunnskap om fundamentale fenomener». Gjennom bedre forståelse kan denne usikkerheten reduseres» – Renn 2008.

Aleatorisk usikkerhet:

«Usikkerhet basert på variasjoner i kjente populasjoner og tilfeldige fordelinger, jfr. Terningkastet» - Renn 2008.

Risiko:

«En usikker konsekvens av en hendelse eller en aktivitet med tanke på noe som mennesker verdsetter. Slike konsekvenser kan være positive eller negative avhengig av hvilke verdier mennesker assosierer med de» - Renn 2008.

Risikopersepsjon:

«Utfallet av behandling, assimilering og evaluering av personlige erfaringer eller informasjon om risikoen tatt av individer eller grupper i samfunnet» - Renn 2008

Risikobasert styring:

«Inkluderer de totale aktører, regler, konvensjoner, prosesser og mekanismer angående hvordan relevant risikoinformasjon er samlet inn, analysert og kommunisert, og hvordan ledelsesbeslutninger er blitt tatt» - Renn 2008.

Risikokommunikasjon:

«En strøm av informasjon og risikovurderinger frem og tilbake mellom eksperter, regulerende utøvere, interessegrupper og allmennheten» - Leiss 1996

Interessenter (Stakeholders):

«Sosialt organiserte grupper som er eller vil bli påvirket av, eller ha en sterk interesse for utfallet av hendelsen eller aktiviteten fra der risikoen stammer fra, og/eller av risikostyringsalternativene som er blitt tatt for å styre risikoen» - Renn 2008

Direkte berørt offentlighet (Directly affected public):

«Individer og ikke-organiserte grupper som vil erfare positive eller negative påvirkninger fra utfallet av en hendelse eller aktivitet som risikoen stammer fra og/eller fra risikostyringsalternativer tatt for å motvirke risikoen» - Renn 2008

Observerende offentlighet (Observing public):

«Mediene, kulturelle eliter og opinionsledere som kommenterer eller ikke på risikoproblemet, eller påvirker den offentlige meningen». – Renn 2008

Allmennheten (general public):

«Alle individer som ikke blir direkte påvirket av risikoen eller risikohåndteringen, og som er en del av den fremvoksende offentlige meningen på problemet». – Renn 2008

IRIS:

International Research Institute of Stavanger

FAU:

Foreldrerådets arbeidsutvalg

BHT:

Bedriftshelsetjenesten

Innholdsfortegnelse

1.0	Innledning.....	1
1.1	Hva er usynlige versus synlige farer?.....	1
1.2	Hva er asbest og muggsopp?	2
1.3	Kommunens ansvar for risikostyring og risikokommunikasjon.....	3
1.4	Problemstilling og forskningsspørsmål	4
1.5	Avgrensing	5
2.0	Kontekst.....	7
2.1	Stavanger Kommune	7
3.0	Teoretisk rammeverk.....	9
3.1	Asbest og muggsopp som risikoproblemer	10
3.2	Risikobegrepet.....	12
3.3	Akseptabel risiko og risikopersepsjon.....	13
3.3.1	Ekspert versus lekfolk	14
3.4	Kommunikasjon	15
3.5	Risikokommunikasjon versus krisekommunikasjon	16
3.6	Risikoperspektiver (risikoforståelse).....	18
3.6.1	Kommunikasjonssituasjoner og utfordring ved kommunikasjon	20
3.7	Risikostyring	22
3.8	Sosial tillit, troverdighet og kredibilitet.....	23
3.9	Teorisammendrag.....	24
4.0	Metode.....	27
4.1	Presentasjon av prosjektet	27
4.2	Forskningsdesign.....	27
4.3	Forskningsprosessen.....	28
4.4	Datainnsamling.....	29
4.4.1	Presentasjon av informanter	30
4.5	Analyseprosessen	31
4.6	Reliabilitet og validitet	31
4.7	Etikk	33
5.0	Empiri og analyse.....	34
5.1	Hvilken risiko innebærer asbest og muggsopp?.....	35
5.2	Hvilke interne og eksterne kommunikasjonsstrategier er grunnlaget for kommunens risikokommunikasjon?	36
5.2.1	«Kommunikasjon for en levende by»	36

5.3 Kommunikasjonssituasjoner i praksis	37
5.3.1 Risikoanalytikere integrert internt i Stavanger kommune	37
5.3.2 Justert analytisk rammeverk	39
5.3.3 Case: Asbest i Stavanger svømmehall.....	40
5.3.3.1 kommunikasjon	40
5.3.3.2 Kommunikasjonsutfordringer.....	40
5.3.3.3 I hvilken grad har de berørte aktørene tillit?	47
5.3.3.4 Deloppsummering	49
5.3.4 Case: Muggsopp på Eiganes skole	50
5.3.4.1 Kommunikasjon	50
5.3.4.2 Kommunikasjonsutfordringer.....	50
5.3.4.3 I hvilken grad har de berørte aktører tillit?.....	62
5.3.4.4 Delkonklusjon	64
5.4 Vurdering av funn for begge case: Hvordan kommuniserer Stavanger kommune om asbest og muggsopp?	65
6.0 Konklusjon	68
Bibliografi	70
Vedlegg 1	a
Vedlegg 2	c
Vedlegg 3	d
Vedlegg 4	f
Vedlegg 5	g

1.0 Innledning

Temaet for oppgaven er risikokommunikasjon i offentlig sektor. Oppgaven vil undersøke hvordan en norsk kommune kommuniserer risiko om usynlige farer. Usynlige farer kan skape frykt og panikk hvis ikke risikoen blir kommunisert på en saklig og gjennomtenkt måte. Stavanger kommune har opplevd utfordringer på dette området. Kommunen fikk mye negativ omtale fra mediene i forbindelse med inneklime i offentlige bygg. Særlig gjaldt dette ved muggsopp på Eiganes skole i 2016 (IRIS, 2018). Formålet med en god risikokommunikasjon er å opplyse og informere om gitte risikoer. Dette kan gi trygghet samtidig som vi øker kunnskapsnivået hos befolkningen. Forskning på radon i norske kommuner har vist at kommunikasjon av usynlige farer ofte bærer preg av krisekommunikasjon i stedet for risikokommunikasjon. I tillegg er denne kommunikasjonen svært ofte personavhengig (IRIS, 2015).

Det kan eksistere ulike utfordringer som kan problematisere det å kommunisere risiko på en god, saklig og trygg måte. Årsakene kan være faktorer i risikokommunikasjon både knyttet til organisatoriske forhold, og til de kommunikasjonsstrategier som kommunen velger å bruke internt og eksternt. Vi vil i oppgaven studere to risikoer; asbest og muggsopp i kommunens ansvarsbygg. Til tross for at vi kan observere muggsopp kan asbest og muggsopp bli betraktet som usynlige farer. Dette er på grunn av at det er knyttet stor usikkerhet til hvorvidt disse farene er reelle, i tillegg til eksponeringsgrad og konsekvens av risikoen. Denne usikkerheten nødvendiggjør at kommunen bør være kjent med de ulike risikoforståelser som befolkningen kan ha om risiko. I tillegg bør kommunen oppmuntre til dialog og samhandling med berørte aktører for å skape felles akseptkriterier rundt risikoproblemet.

Dette leder opp til oppgavens problemstilling: *«Hvilke utfordringer har Stavanger kommune med kommunikasjon av risiko knyttet til usynlige farer?»*

1.1 Hva er usynlige versus synlige farer?

Eksempler på usynlige farer er radongass, stråling, legionella, asbest og dårlig inneklime som følge av fukt og muggsopp. Usynlige farer eller «hidden hazards» berører både faren i seg selv, men angår også samfunnet og kulturen de oppstår i. Disse typer farer kan være målrettede og utilsiktet, og systematiske og tilfældige. Det finnes også fem forskjellige

aspekter av usynlige farer. De kan for eksempel være globale, marginale, ideologiske, amplifiserte og verditruende. I tillegg er farene assosiert med forskjellige prosesser og årsakssammenhenger (Kasperson & Kasperson, 2005 c). Det er ikke alltid slik at vi kan se, lukte eller gjenkjenne disse. Som et resultat muliggjør disse farene for en ufrivillig risikoeksponering. Det er også knyttet stor usikkerhet til forskning vedrørende eksponering og konsekvens av risikoen. I motsetning til de usynlige farene ser det ut til at mennesker er mer villig til å akseptere et høyere risikonivå dersom vi velger farene selv. For eksempel kan disse farene være å røyke, drive risikosport og ved bilkjøring. Årsaken til dette er fordi disse typer farer innebærer en mer visuell og synlig risiko. Mennesker føler da ofte at de har mer kontroll over risikoen (Aven et al., 2003). Det er i tillegg knyttet mindre usikkerhet til konsekvenser av risikoen, da vi har større tilgjengelig data på de usynlige farene. Videre kan vi si at risikokommunikasjonen har forandret seg. Vi har gått fra en tid der kommunikasjonen var basert på en enveiskommunikasjon fra eksperter, til det å nå prøve å ha en konsensusbyggende dialog med de berørte parter. Blir ikke risikoen kommunisert på en saklig, gjennomtenkt og balansert måte kan det skapes frykt og panikk blant mottakerne av risikobudskapet. I tillegg innebærer de usynlige farene et risikobilde som involverer flere aktører, noe som kan bidra til at kommunikasjonen om risikoen blir mer problematisk, utfordrende og komplekst.

1.2 Hva er asbest og muggsopp?

Asbest eller *asbestos*, betegner ulike stoffer (Angelo, 2016). Asbest ble i stor grad brukt i bygninger fra ca. 1920 til 1985 (Arbeidstilsynet, u.å.). Omfanget og bruken av asbest har tidligere vært stor, noe som kan skyldes stoffets gode egenskaper slik som slitestyrke og isolasjonsevne. I tillegg er det også et billig og lett anvendelig produkt, særlig mot kulde, varme, støy og flammer (Angelo, 2016). Asbestholdige plater vil normalt ikke innebære noen risiko, så lenge det ikke blir skadet eller utsatt for påkjenninger. Med andre ord oppstår risikoen først når løse asbestfibre opptrer i form av støv som blir pustet inn (Arbeidstilsynet, u.å.). Dette er starten på en betennelsesprosess som kan føre til lungekreft (Angelo, 2016). Det er også blitt påvist en sikker sammenheng mellom langvarig innånding av høye konsentrasjoner av asbestfibre og kreft i lunger og luftveier (Becher & Hongso, 2016). Første dokumentasjon på at asbest var dødelig kom allerede i 1927. Likevel tok det over 50 år før et totalforbud mot asbest kom til Norge i 1980 (Angelo, 2016). I dag er en liten del av asbesten fjernet. Det finnes fortsatt asbest i boliger eksempelvis rundt peisen, i gulv, tak og vegger

(Kreftforeningen, u.å).

Fukt og **muggsopp** lever av å bryte ned organiske materialer. En vanlig årsak til at disse bakteriene oppstår er for dårlig ventilasjon, drenering eller lekkasjer. Problemet oppstår først når muggsopp har mulighet å vokse. De luktende kjemikalier eller mugg-gifter kan da bli spredt i det miljøet det befinner seg i. Denne prosessen kan enten forløpe kjapt eller ta flere måneder før vi kan observere en eventuell muggsopp (Andersson, et al., 2009).

Fuktproblemer eller muggsopp innendørs kan se ut til å bidra til en rekke allergier og luftveislidelser. Dette innebærer for eksempel astma, bronkitt og luftveisinfeksjoner. Eksponering av fukt og muggsopp kan gi økt risiko for utvikling eller forverring av sykdom. De risikoutsatte gruppene er barn og personer med astma- og/eller allergisymptomer (Nasjonalt Folkehelseinstitutt, 2015). Vanligste symptomer på muggsopp er trøtthet, irritasjon i hals og øye, i tillegg til irritert og rennende nese. En norsk studie viser at 20 prosent av ansatte i skoler og barnehager rapporterer å ha allmennsymptomer som for eksempel tunghetsfølelse, trøtthet og hodeverk hver uke. I tillegg viser flere vitenskapelige artikler at det er statistisk sammenheng mellom ulike innemiljøfaktorer (slik som luftfuktighet, dårlig ventilasjon og belysning), og helseeffekter (allergiske reaksjoner og irritasjoner) (Andersson, et al., 2009).

1.3 Kommunens ansvar for risikostyring og risikokommunikasjon

Beredskapsmomentet i *Plan- og bygningsloven* tilsier at kommunene spesielt skal fokusere på fare- og spesialområder. For eksempel er dette radon, støy og seismisk aktivitet (Aven, et al., 2004). Denne loven medfører tydelige føringer for hvilken informasjonsplikt kommunen har i planprosesser. Loven ble revidert januar 2009 der endringene tilsier klare regler for medvirkning, planprosesser og konsekvensbeskrivelser (Regjeringen, 2014).

Norske kommuner har også en *kommunal beredskapsplikt*. Kommunen er pålagt å ha beredskapsforberedelser. Dette betyr imidlertid også at kommunen bør ha en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt som skal bidra til at kommunen vurderer og planlegger samfunnsikkerhet og beredskap i et helhetlig perspektiv (DSB, 2015). I tillegg stiller *samvirkeprinsippet* krav til: «At myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Regjeringen, 2017). Dette innebærer at

Stavanger kommune har ansvar for å informere og betrygge sine innbyggere mot farer som kan utgjøre en risiko for menneskers helse og miljø. Kommunen har også et ansvar for å samle berørte interessenter for å sikre et samvirke i arbeidet med de usynlige farene. I likhet med samvirkeprinsippet, kan *ansvarsprinsippet* gjelde for risiko- og krisekommunikasjon. Dette betyr at den myndighet eller virksomhet som har ansvar for risikoen eller krisen, vil også ha ansvaret for kommunikasjonen av denne (DSB, 2014).

Det er i norsk sammenheng en særegen tradisjon at allmenheten skal ha innsyn, i tillegg til at det skal være åpenhet rundt risikoproblemet. Dette innebærer at aktører skal være deltakere i beslutningsprosesser som angår dem. Stavanger kommune bør være en åpen kommune som ønsker deltakelse og engasjement fra innbyggerne. *Offentlighetsloven* som ble revidert 1 januar 2009, skal sikre større åpenhet og innsyn i kommunens forvaltning. Dette er nødvendig da de usynlige farene krever en felles plattform for deltakelse, diskusjon og meningsutveksling rundt verdier av risikoen. I tillegg kan en felles arena bidra til en kunnskapsopplysning blant befolkningen. I likhet med offentlighetsloven slås det i *Kommuneloven* §4 fast at kommunene skal utøve en aktiv informasjonsutveksling om egen virksomhet. Videre påpeker *Kommunehelsetjenesteloven* og *Sosialtjenesteloven* at helse- og sosialtjenestens oppgaver skal være å gi opplysninger, råd og veiledning rundt helserelaterte risikoer (Stavanger kommune, 2018 a).

Videre gir *Folkehelseloven* kommunen ansvar for å fremme folkehelse. Kommunen skal håndtere og bidra til ulike påvirkningsfaktorer som kan ha innvirkning på folkehelsen. Dette kan være med på å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge. I tillegg skal denne loven gi beskyttelse mot helsetrusler, og forebygging av sykdom og skader (Helsedirektoratet, 2017). Kommunen skal etter *Forskrift om miljørettet helsevern* ha oversikt over den generelle helsetilstanden hos befolkningen. Dette gjelder også faktorer som kan ha påvirkninger på denne. I tillegg bør kommunen etter denne lov fremme folkehelse og bidra til gode miljømessige forhold (Lovdata, 2003).

1.4 Problemstilling og forskningsspørsmål

Stavanger kommune er en kompleks organisasjon bestående av flere ulike tjenesteområder. Dette innebærer at kommunen må håndtere intern kommunikasjon om risiko i organisasjonen. I tillegg må kommunen forholde seg til en aktiv og ekstern kommunikasjon til allmenheten,

interessenter, berørte offentlighet og til media når de kommuniserer om de usynlige farene. Årsaken er da å sikre overordnede prinsipper for kommunikasjon; åpenhet, helhet, medvirkning og det å kunne nå ut til alle (DSB, 2014). Ved bruk av to caser har vi mulighet til å analysere empirisk hvorvidt teori om risikokommunikasjon og risikoperspektiver samsvarer med Stavanger kommunes overordnede strategi for intern og ekstern risikokommunikasjon. Oppgavens analytiske rammeverk gir en god illustrasjon på hvordan det teoretiske rammeverket sammenfaller med empiri og analyse av kommunens risikokommunikasjon om asbest og muggsopp. I tillegg tilrettelegger rammeverket for feedback, noe som kan indikere hvilken tillit de berørte aktørene har til kommunikasjonen gitt fra kommunen.

Oppgavens problemstillingen lyder som følger: «*Hvilke utfordringer har Stavanger kommune med kommunikasjon av risiko knyttet til usynlige farer?*».

For å svare på problemstillingen er det utledet tre forskningsspørsmål. Disse står sentralt når det gjelder kommunens risikokommunikasjon om asbest og muggsopp i et analytisk rammeverk:

1. Hvilken risiko innebærer asbest og muggsopp?
2. Hvilke interne og eksterne kommunikasjonsstrategier er grunnlaget for kommunens risikokommunikasjon?
3. I hvilken grad har de berørte aktører tillit til kommunens kommunikasjon om asbest og muggsopp?

1.5 Avgrensning

Oppgaven vil være avgrenset til Stavanger kommune og kommunikasjon av to usynlige farer. Dette er henholdsvis asbest i Stavanger svømmehall og kontorbygg i Olav Kyrres gate 19, og muggsopp på Eiganes skole. Stavanger svømmehall har siden 2000-tallet hatt to tilfeller med asbest, henholdsvis i 2007 og i 2017. Oppgaven vil konsentrere seg om hendelsen i 2017 da bygget allerede var stengt som følge av rehabilitering. Videre har Eiganes skole gjennom flere tiår hatt problemer med fukt og muggsopp. Oppgaven vil her avgrense seg til tidsrommet fra 2012.

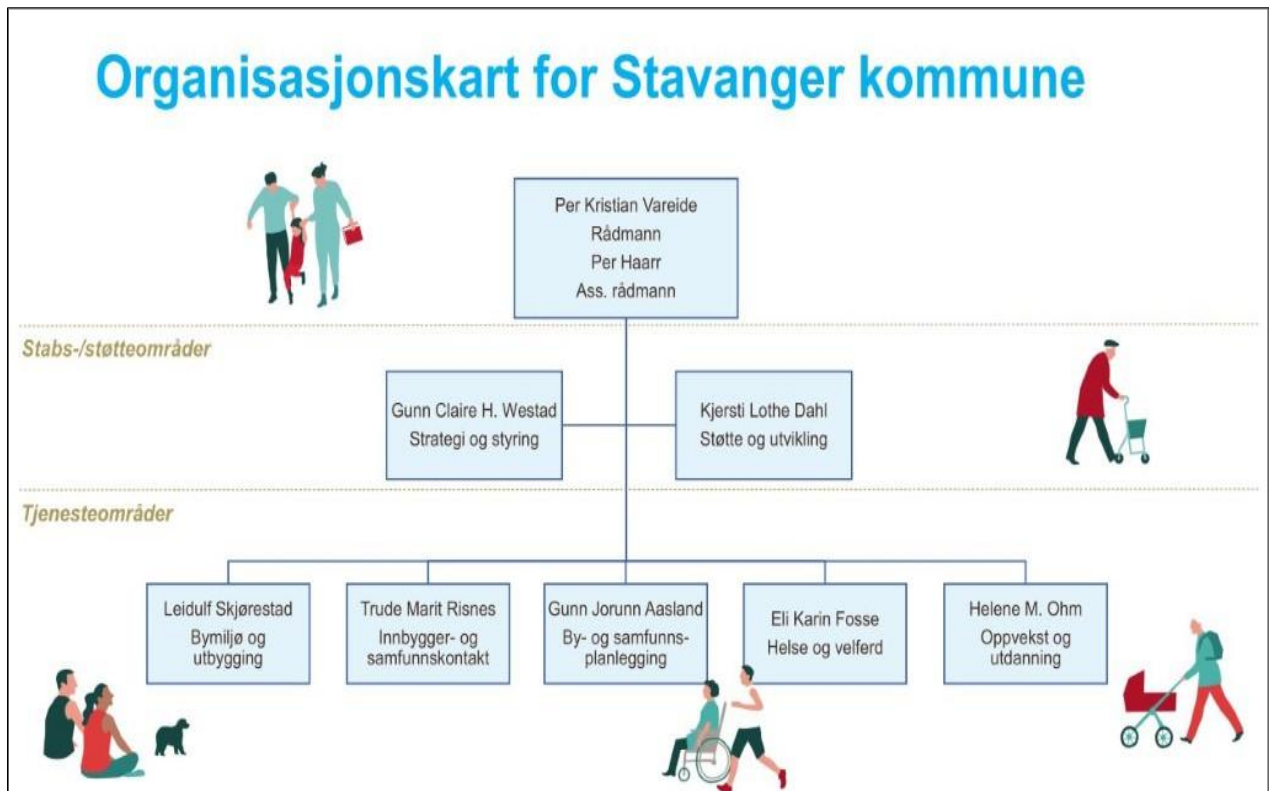
Vi vil i denne oppgaven fokusere på læringspunkter som Stavanger kommune kan ta i bruk. Oppgaven vil ikke i større grad foreslå proaktive interne og eksterne

kommunikasjonsstrategier. Hovedfokuset vil være å tilby en bredere forståelse knyttet til hvilke utfordringer ved kommunikasjonen av usynlig farer som kan være gjenstand for debatt og uenighet. Dette er noe som kan være problematisk for å utøve en god og saklig risikokommunikasjon. Vi vil i oppgaven ta utgangspunkt i ett skissert analytisk rammeverk som avgrenser det empiriske felt. Rammeverket fokuserer på involverte og berørte mottakere av kommunes risikokommunikasjon. Tidsrommet for oppgavens datainnsamling, empiri og analyse er fra desember 2017 til juni 2018.

2.0 Kontekst

2.1 Stavanger Kommune

Stavanger kommune er Norges fjerde største kommune og har 132 729 innbyggere (Stavanger Kommune, 2017). Fra og med 1. januar 2018 fikk kommunen en ny hovedmodell som inkluderer syv tjenesteområder (Stavanger kommune, 2018 b).



Figur 2.1: Organisasjonskart for Stavanger kommune. Hentet fra: Stavanger.kommune.no

Relevante tjenesteområder relatert til oppgaven er innenfor fire av disse områdene. Første aktuelle tjenesteområde er *Bymiljø og utbygging*. Her tilhører Stavanger Eiendom og Stavanger Byggdrift FK innunder. Stavanger Eiendom er utbygger og byggeier av kommunale bygg slik som skolen og bygget i Olav Kyrres gate 19. De har med andre ord ansvar for kommunens bygg (Stavanger kommune, 2018 b). Stavanger Byggdrift FK utfører vedlikehold, drift, prosjektkoordinering og samfunnskontakt i bygg for Stavanger Eiendom. Dette gjelder for eksempel skoler og kontorbygg (Stavanger Byggdrift KF, 2014). Videre er kommunikasjon sentralt innunder tjenesteområdet *Innbygger- og samfunnskontakt*. Muggsopp og asbest angår både kommunikasjon om tekniske tilstander ved kommunens bygg, i tillegg til rådgivning og kommunikasjon om den helserelaterte dimensjonen. På bakgrunn av at de usynlige farene kan være en risiko for menneskers helse, er tjenesteområdet *Helse og velferd*

aktuell. Tilslutt er beredskap sentralt under tjenesteområdet *By- og samfunnsplanlegging*. Denne avdelingen har ansvar for en sikker beredskap av de usynlige farene (Stavanger kommune, 2018 b).

3.0 Teoretisk rammeverk

Stavanger kommune er en stor og kompleks organisasjon med mange forskjellige tjenesteområder. Problemstillingen er valgt på bakgrunn av at den dekker et bredt spekter av ulike utfordringer kommunen kan ha angående kommunikasjon av de usynlige farene. Sentrale teoretiske perspektiver for oppgaven er risiko, risikopersepsjon, risikostyring, risikokommunikasjon og tillit. Vi har valgt å disponere oppgaven slik at de teoretiske perspektivene følger en gitt rekkefølge. Hensikten er å følge oppgavens forskningsspørsmål som angir en kommunikasjonsprosess av de usynlige farene. Likevel er dette perspektiver som naturlig blir integrert sammen i et helhetlig uttrykk av kommunes kommunikasjon. Her er det flere områder som vi bør undersøke nærmere.

For det første vil vi undersøke hvilken type risikoproblem asbest og muggsopp innebærer. Usynlige farer kan ved bruk av Aven og Renn (2010) bli karakterisert som enkle, usikre, tvetydige og komplekse. Dette kan gi gode pekepinn på hvorvidt asbest og muggsopp kan bli ansett som et karakterisert risikoproblem.

For det andre gjelder det utfordringer i forbindelse med hvordan mennesker anser risikoen ulikt. Årsakene kan være ulike forståelser av risikobegrepet og hvilke akseptable verdier som skal være gjeldende rundt risikoproblemet. Det vil her være et teoretisk skille mellom eksperter og lekfolk for hvordan de anser og forstår risikoen.

For det tredje kan kommunen ha utfordringer knyttet til ulike områder rundt kommunikasjon. Schwebs og Østbye (2013) definerer kommunikasjon basert på to teoretiske perspektiver. Dette gjelder kommunikasjon konstruert for informasjonsoverføring eller for samhandling. Ved bruk av dette perspektivet har vi mulighet til å utforske hvorvidt kommunikasjonen fra kommunen legger til rette for dialog og samhandling, snarere enn en informasjonsoverføring av risikobudskapet. Videre knyttes dette opp til hvilke problemer kommunen kan ha med å utøve en proaktiv risikokommunikasjon om de usynlige farene. Et teoretisk perspektiv er særlig sentralt. Lundgren og McMakin (2009) beskriver tre aktuelle utfordringer for offentlig risikokommunikasjon; kunnskap-, prosess-, og kommunikasjonsutfordringer. Vi kan ved bruk av disse perspektivene undersøke hvorvidt dette gjelder for kommunens risikokommunikasjon av de usynlige farene.

For det fjerde vil Aven og Velandts (2013) fem ulike risikoperspektiver være et sentralt teoretisk bidrag. Vi har da anledning til å forstå tydeligere hvilke kommunikasjonsutfordringer som oppstår når kommunen kommuniserer risiko med aktører som innehar andre typer risikoforståelser enn dem selv.

Avslutningsvis vil vi ved bruk av betydningsfulle perspektiver som sosial tillit, troverdighet og kredibilitet ha mulighet til å reflektere hvorvidt mottakerne av risikokommunikasjonen har tillit til Stavanger kommune som organisasjon, og til det kommunen kommuniserer om asbest og muggsopp.

3.1 Asbest og muggsopp som risikoproblemer

Aven og Renn (2010) klassifiserer risikoproblemer inn i enkle, usikre, tvetydige og komplekse. En *lineær* risiko er risikoer som er godt kjent blant forskerne. Dette innebærer at risikohåndterere er kjent med potensielle konsekvenser, i tillegg til at det eksisterer lite gjenstående usikkerhet rundt risikoproblemet.

Videre kan en usynlig fare bli karakterisert som *usikker*. Vi har da problemer med å forutsi hvorvidt asbest og muggsopp kan oppstå og/eller hvilke konsekvenser denne faren kan medføre. Flere årsaker til usikkerhet er gjeldende her. For det første kan det være på grunn av manglende eller ugyldige data. For det andre kan det være usikkerhet knyttet til endringer i årsakskjeder. For det tredje kan det være ulike ekspertsyn og forskningsmetoder som er blitt benyttet på risikoområdet (Aven & Renn, 2010). Det kan være problematisk å bevise at det er en direkte forbindelse mellom menneskelig eksponering for asbest og muggsopp, og videre en økt sannsynlighet for å utvikle kreft. Dette er igjen avhengig av hvilke metoder vi har tilgjengelig. Til tross for at vi kan forbedre vår kunnskap rundt fenomenet, vil det likevel alltid være usikkerhet. Dette er en restrisiko som vi ikke har mulighet til å neglisjere (Engen, et al., 2016).

Usynlige farer innebærer ofte et stort usikkerhetsmoment som kan skape grobunn for en politisk debatt rundt regulering av risikoen. Vi kan for eksempel ha ulike oppfatninger av den usynlige faren. Dette kan ha sammenheng med hvilke risikobilder vi har med i «ryggsekken». Kort fortalt bærer vi på en forståelse om hva risikoer er, tidligere erfaringer, og egen oppfattelse av hvordan risikoen kan ha effekt på vår helse og miljø. Dette kan medføre at

asbest og muggsopp kan bli tolket som *tvetydig*. Det kan være uenighet mellom eksperter, beslutningstakere, lekfolk, og risikoanalytikere knyttet til risikoens eksistens og/eller alvorlighetsgrad. I tillegg kan forskningen på området være omstridt, usikker og tvetydig (Renn, 2010). Et tvetydig risikoproblem kan videre deles inn i *fortolkende-* og *normativ tvetydighet*. Førstnevnte innebærer at det er uenighet for bevis, men ikke for verdier. Her kan det for eksempel være uenighet om hvorvidt muggsopp er en årsak til at vi føler oss redusert og dårlig. Grunnen til dette er at symptomer på muggsopp ofte er allmenne. Det vil på den andre siden ikke være uenighet i verdier slik som helse og økonomi. Motsatt innebærer normativ tvetydighet uenighet for verdier, men ikke for bevis. Dette indikerer at det eksisterer forskjellige oppfatninger om hvilke verdier som bør bli beskyttet og hvilke prioriteringer som bør bli tatt. For å illustrere kan enkelte akseptere at det finnes asbestplater i et bygg som de oppholder seg i, så lenge de vet at det ikke blir utført arbeid som kan forårsake skadelig asbeststøv. I motsetning kan andre mene at dette er uakseptabelt. Det vil på den andre siden ikke være uenighet om årsaker og konsekvenser av farene. I de risikoproblemer det eksisterer uenighet både for verdier og for bevis, bør det engasjeres sakkyndige for å finne en felles plattform. Dette bidrar til en mulighet for å kunne karakterisere og kvalifisere bevisene. Videre bør partene bli enige om hvilke verdier som skal være gjeldende rundt risikoproblemet (Renn, 2008).

Kompleksitet innebærer at det er problematisk å identifisere og kvantifisere årsakssammenhenger mellom potensielle årsaker til asbest og muggsopp, og videre spesifikke effekter av disse. Det kan gå tid før vi oppdager negative helseeffekter av en eksponering. Det kan dermed være vanskelig å anta at en eksponering av asbest eller muggsopp er årsak til at vi i dag får lungekreft. Dette betyr at det kan være andre potensielle forhold som kan ta flere år for å utvikles. Det er dermed nødvendig med undersøkelser og vitenskapelig forskning rundt asbest og muggsopp (Aven & Renn, 2010). Videre involverer og engasjerer komplekse risikoproblem flere aktører. For eksempel kan sentrale aktører være kommunen, eksperter, ansatte, foreldre og allmenheten for øvrig. I tillegg kan usikkerhet og tvetydighet rundt risikoproblemet bidra til at det nettopp blir et mer komplekst risikoproblem.

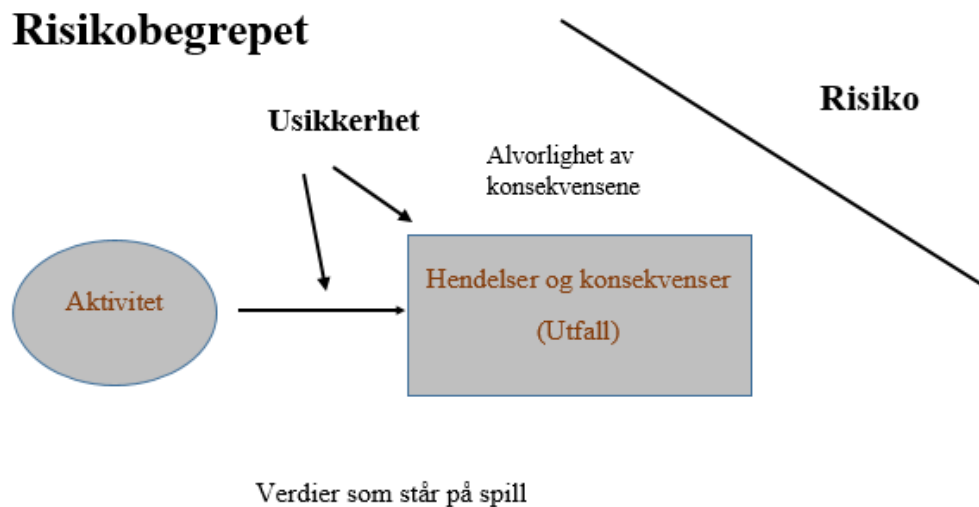
For å oppsummere bør de risikoproblemer som innebærer stor grad av usikkerhet, tvetydighet og kompleksitet i større grad involvere interessenter, medier og befolkningen som deltakere i risikohåndteringsprosessen. Kommunen bør dermed kommunisere usikkerhet, tvetydighet og kompleksitet for at de aktørenes ulike meninger, verdier og persepsjon skal bli involvert i

kommunikasjonen. Hensikten er da å kunne definere hvilken aksept og toleranse aktørene har angående asbest og muggsopp (Aven & Renn, 2010).

3.2 Risikobegrepet

Det eksisterer flere definisjoner på risiko. Den tradisjonelle tekniske definisjonen på risiko er «*Sannsynlighet kombinert med konsekvens*». Denne beskrivelsen tar utgangspunkt i en kjent risiko og en synlig fare. Her har vi også et større oversiktlig risikobilde. Her er risiko og sannsynlighet objektive størrelser beskrevet med tall. På bakgrunn av tidligere hendelser forsøker vi å estimere sannsynlighet for at en gitt hendelse vil oppstå. Denne tilnærmingen på risiko er god å bruke der vi har store mengder på statistikk. Eksempler på dette kan være tall fra bilulykker og arbeidsskader. Perspektivet beskriver også usikkerhet som det å kunne skille det fra risiko. Det er noe som vi ikke kan kalkulere. Det blir med andre ord beskrevet som hendelser som vi ikke kan tallfeste sannsynlighet på (Pettersen, 2016).

En annen tilnærming på risiko betrakter ekspertenes vurdering av risikoen. I tillegg blir befolkningens persepsjon og bekymring vektlagt. Risiko som bayesiansk tilnærming betrakter risiko som noe subjektivt, intuitivt og opplevd. Risiko kan med andre ord ikke skilles fra våre vurderinger. Det er i seg selv en vurdering, en sosial konstruksjon. Dette betyr at usikkerhet blir vurdert av noen. Aktørene i kommunikasjonen kan ha ulike verdenssyn, forskjellige sosiale statuser, følelsesmessige erfaringer og reaksjoner som kan gjøre at de definerer risikoen forskjellig (Slovic, 2000).



Figur 3.2: Illustrasjon på hovedkomponenter i risikobegrepet. Kilde: Aven & Renn, 2009.

Figuren ovenfor illustrer hovedkomponenter i risikobegrepet. Her beskrives risikobildet som sannsynlighet for hendelser og konsekvens, vurderinger og styrken på den bakgrunnskunnskapen vi har fra før. Videre blir risiko beskrevet som fremtredende hendelser og påfølgende konsekvenser (utfall), med tilhørende usikkerhet (Aven & Renn, 2009). Dette knyttes videre til Aven og Renns risikodefinitjon: «*Usikkerhet om og alvorlighetsgraden av konsekvenser (eller utfall) av en aktivitet i henhold til noe som mennesker verdsetter*» (Aven & Renn, 2010, s. 3).

3.3 Akseptabel risiko og risikopersepsjon

Akseptabel risiko referer til en aktivitet der gjenstående risiko blir sett på som tilnærmet lav, slik at det ikke blir ansett som nødvendig å redusere risikoen ytterligere. Risikoer blir i tillegg sett på som akseptable hvis de blir oppfattet som ubetydelige og tilstrekkelig kontrollert (Renn, 2008). Hva som er akseptabel risiko er ikke lett å bestemme når det gjelder usynlige farer slik som asbest og muggsopp. Dette vil i større grad avhenge av hvem kommunen forholder seg til og hvordan kommunikasjonen fra kommunen er. Hva som er akseptabelt for enkelte vil avhenge av type aktivitet, hvem som håndterer det, og hvilken sosial sammenheng det foregår i. I tillegg vil akseptabel risiko være et politisk spørsmål om hvilke verdier som står på spill. Det finnes med andre ord ikke noen gitte, objektive og verdifrie mål for hva som

er akseptabel risiko (Aven, et al., 2003). Beslutninger på akseptabel risiko bør være basert på en subjektiv blanding av faktiske bevis, holdninger til usikkerhet og til moralske standarder (Renn, 2008). Det er dermed viktig at kommunen kommuniserer hva som kjennetegner risikoen, samtidig til at de danner dialog med ulike aktører. Hensikten er da å bestemme hvilke akseptkriterier som skal gjelde for risikoområdet.

Risikopersepsjon handler om «*Hvordan folk flest forstår, opplever og håndterer risiko og farer*» (Aven et al., 2004, s. 40). Videre blir risikopersepsjon definert som: «*En avgjørelse (tro) holdt av et individ, gruppe eller samfunn vedrørende en risiko*» (Aven & Veland, 2013, s. 37). Denne holdningen kan bli påvirket av vitenskapelige/profesjonelle risikovurderinger. Faktorer slik som engstelse og frykt kan her spille en rolle, i tillegg til personens egen risikovurdering (Aven & Veland, 2013). Det er viktig å huske på at menneskelige oppførsel hovedsakelig er drevet av persepsjon og ikke av fakta, eller av hva som kan bli forstått som fakta av risikoanalytikere og forskere (Renn, 2008). Det er dermed viktig at risikopersepsjon er noe som risikohåndterere tar i betraktning når de bestemmer hvorvidt en risiko skal bli tatt, og videre hvilke risikoreduserende tiltak som er nødvendig (Renn, 2008). Mediene har også en sentral rolle i forhold til risikokommunikasjon. Disse aktørene produserer kontinuerlig informasjonsflyt om hendelser og problemer i samfunnet. Med andre ord tilbyr media fortolkede beskjeder om store sosiale forståelser av hva som foregår i samfunnet, prosessen det foregår i, og hvilke implikasjoner dette kan medføre. Videre kan dette igjen forme persepsjonen hos leserne, mottakerne av informasjonen (Kasperson et al., 2005 a).

3.3.1 Ekspert versus lekfolk

Ekspertene og lekfolk kan være uenig i risikoen nettopp fordi de vil definere risikoen ulikt. Den tradisjonelle tilnærmingen som ofte blir brukt av eksperter, begrepsfester at det er en objektiv dødsrisiko (sannsynlighet) som er den riktige formen for å definere risiko (Aven et al., 2003). Ekspertene vil da ofte ha et teknisk fokus på helserisiko. Renn (2008) definerer ekspert som en person der vedkommende anser seg selv som en ekspert på et begrenset faglig område. I motsetning vil lekfolk ofte ha en risikoforståelse basert på risikopersepsjon. Slovic et al. (1979) studerte risikopersepsjon både for synlige og usynlige farer. I deres studie kom de frem til at det var forskjeller mellom eksperter og lekfolk i forhold til hvordan de opplevde risiko. Resultatene viste at lekfolks risikopersepsjon korrelerte sterkt med frykt og alvorlighetsgrad av risikoens konsekvenser. Derimot anså ekspertene risikoen etter statistiske dødsfrekvenser.

Det er dermed to faktorer som er viktige i denne sammenheng; om risikoen skaper frykt, eller hvorvidt den er kjent eller ikke (Slovic et al., 2000). For å få til en god risikokommunikasjon er det nødvendig at de faglige meningene hos eksperter og lekfolks risikopersepsjon blir oppfattet som utfyllende, i stedet for at det skal være to konkurrerende perspektiver (Renn, 2008).

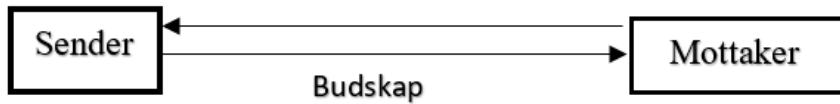
3.4 Kommunikasjon

Verbet *kommunikasjon* kommer fra latinsk (Communicare) og betyr «å gjør sammen, i lag». Med andre ord betyr kommunikasjon det å få kontakt, forstå hverandre, bli kjent, gi melding om, eller være i kontakt med. Å kommunisere er, og har alltid vært et vilkår for menneskelig eksistens. Dette innebærer at vi må samhandle med hverandre for å få kunnskap om verden. Det finnes to hovedretninger for å forstå kommunikasjonsprosessen. Det ene perspektivet legger vekt på kommunikasjon som *informasjonsoverføring*, mens det andre betrakter kommunikasjon basert på *samhandling* (Schwebs & Østbye, 2013).



Figur 3.4.1: Kommunikasjon basert på informasjonsoverføring. Kilde: Schwebs & Østbye 2013

Kommunikasjon som informasjonsoverføring, eller den lineære kommunikasjonsmodell, er definert som «Overføring av et budskap fra en sender til en mottaker» (Schwebs & Østbye, 2013, s. 10). Sendere og mottakere av budskapet vil være mennesker eller institusjoner. Denne kommunikasjonen er styrt av en avsender der formålet er å kunne skape en bestemt effekt hos mottaker (Schwebs & Østbye, 2013).



Figur 3.4.2: Kommunikasjon basert på samhandling. Kilde: Schwebs & Østbye 2013

Vil vi gå dypere inn i kommunikasjonsprosessen for å studere samhandling, må vi utvide denne modellen. Aktøren som skal formidle et budskap slik som kommunen, må tilpasse budskapet til mottakerne og til det mediet (eksempelvis media) som skal brukes. Mottakerne må deretter bearbeide og tolke de fysiske sanseinntrykkene for å kunne forstå budskapet fra kommunen. Det er også mulighet for mottakerne å gi tilbakemeldinger til avsender. Dette er tilbakeføring av informasjon eller *feedback*. Kommunikasjonen kan også foregå i en samfunnsmessig eller kulturell sammenheng. Omgivelsene kan påvirke alle ledd i kommunikasjonsprosessen (Schwebs & Østbye, 2013).

3.5 Risikokommunikasjon versus krisekommunikasjon

Det finnes mange definisjoner på risikokommunikasjon. En definisjon tar utgangspunkt i at risikokommunikasjon er: «*Kommunikation som tillhandahåller lekmannen/allmänheten den information de behöver för att göra oberoende bedömningar om risker rörande hälsa, säkerhet och miljö*» (Andersson et al., 2009, s. 9). Videre definerer US National Research Council (1989) risikokommunikasjon som:

“[...] an interactive process of exchange of information and opinion among individuals, groups and institutions. It involves multiple messages about the nature of risk and other messages, not strictly about risk, that express concerns, opinions or reactions to risk messages or to legal and institutional arrangements for risk management” (National Research Council, 1989, s. 2).

Risikokommunikasjon blir da sett på som en interaktiv prosess bestående av en informasjonsutveksling om risikoen. I tillegg blir det overført meninger vedrørende bekymringer og reaksjoner mellom aktørene. Målet med risikokommunikasjon er å informere interessenter (grupper som kan bli direkte påvirket av risikoen) og befolkningen i å forstå begrunnelsen for en risikobasert beslutning. I tillegg skal risikokommunikasjon bidra til at aktørene skal komme frem til en balansert vurdering (Aven & Renn, 2010). Videre handler risikokommunikasjon ikke bare om hvordan risikoen presenteres eller informeres. Det er også

knyttet til hva slags risiko som kan aksepteres av aktørene, på hvilket grunnlag, og hvordan risikoene kan relateres til en sosial kontekst eller samfunnet for øvrig (Drottz-Sjøberg, 2003). Videre beskriver Lundgren og McMakin (2009) tre ulike utfordringer som kan oppstå i risikokommunikasjonen. Vi har videre valgt å supplere med andre teoretiske bidrag for en mer utfyllende beskrivelse.

Det kan være vanskelig å kommunisere risiko til involverte aktører som ikke er kjent med de ulike tilnærminger og begreper som kan bli brukt til å vurdere og håndtere risikoer. Ofte samsvarer ikke aktørenes hverdagsspråk med matematiske uttrykk eller andre vitenskapelige språk. Eksempler på dette er sannsynlighetsbegrepet, statistisk, fakta og usikkerhet knyttet til den usynlige faren. Det er dermed viktig at kommunen kommuniserer det på en lett og forståelig måte (Drottz-Sjøberg, 2003). Lundgren og McMakin (2009) karakteriserer dette som en *kunnskapsutfordring*. Dette innebærer at publikum må være i stand til å forstå den tekniske informasjonen rundt risikovurderingen. Med andre ord bør kommunikasjonen bli presentert på forskjellige måter. For eksempel kan dette være informasjonsmaterialer (fakta ark, hefter, og tekniske rapporter), visuelle representasjoner av risiko (grafer og diagrammer), og ansikt-til-ansikts kommunikasjon. I tillegg kan deltakelse av interessegrupper og teknologiassistert kommunikasjon slik som websider, være gode teknikker for å øke denne forståelsen hos publikum. Kommunen kan ha problemer med det å kommunisere og presentere et fullstendig risikostudie. Dette kan være på grunn av det kan være usikkerhet om forsinkende konsekvenser og effekter knyttet til muggsopp og asbest. Det er dermed viktig at vi diskuterer og er observant på hvordan vi presenterer en slik usikkerhet (Lundgren & McMakin, 2009).

I tillegg innebærer risikokommunikasjon en *prosessutfordring*. Det kan være vanskelig å få publikum til å føle seg involvert i risikohåndteringsprosessen. Det er viktig at publikum og allmennheten blir involvert. For eksempel kan publikum være med på å bestemme hvordan en risiko skal bli analysert, og hvilke type usikkerheter som er akseptable. Som et resultat kan kilder på usikkerhet bedre bli forstått. Dette kan igjen føre til at usikkerheten gradvis blir mindre med tiden (Lundgren & McMakin, 2009). Det ultimale målet for risikokommunikasjon er å bistå interessenter og berørte aktører med å forstå begrunnelsen av resultatene fra risikovurderingen for å kunne forstå kommunens beslutninger (Renn, 2008). Det er da viktig at risikokommunikasjon ikke bare går en vei (ekspert til befolkningen), men nærmere en dialog, en toveis prosess basert på tillitt og gjensidig respekt (Brehmer & Sahlin,

1994).

Til slutt kan det også være *kommunikasjonsutfordringer* i risikokommunikasjonen. Det kan være vanskelig å kommunisere risikoen effektivt. Med andre ord er det viktig at kommunen og mottakerne av budskapet har gode kommunikasjonsevner. Er denne evnen manglende bør kommunen prøve å øke denne forståelsen hos interessenter og befolkningen. Videre er det et stort behov for å hjelpe mennesker med å plassere risiko i perspektiv (Lundgren & McMakin, 2009). I tillegg bør det også bygges bro mellom den spenningen som kan eksistere blant offentlige oppfatninger og ekspertvurderinger (Renn, 2008). Med andre ord bør kommunen skape en god kommunikasjonsprosess mellom eksperter, analytikere, media og befolkningen. En rask og forsiktig respons fra kommunen forhindre at innbyggerne blir urolige. Dette betyr at kommunen kan forhindre at slike situasjoner utvikler seg til å bli til krisekommunikasjon. Som et resultat vil dette bidra til en større tillit, aksept og åpenhet om det som blir formidlet (Lundgren & McMakin, 2009). I motsetning til risikokommunikasjon som handler om noe som kan hende, er krisekommunikasjon om noe som har hendt. I tillegg er krisekommunikasjon en organisasjons kommunikasjon med samarbeidsparter, ansatte, befolkningen og medier i alvorlige kriser og situasjoner (DSB, 2007).

3.6 Risikoperspektiver (risikoforståelse)

Når kommunen kommuniserer om asbest og muggsopp er dette ofte med aktører med ulike risikoforståelser. I slike ideelle situasjoner innebærer et risikoperspektiv en grunnleggende forståelse av hva risiko er. Dette kan være basert på vitenskapelige synspunkter og/eller mer uformelle oppfatninger og vurderinger av risiko (risikopersepsjon) (Aven & Veland, 2013).

Videre defineres fem typer av risikoperspektiver (risikoforståelse):

Det «Objektive» risikosynet:

Aktøren tror på en underliggende objektiv risiko. Videre mener aktøren her at risikoanalytikere og eksperter tilbyr gode estimater på risikoen. Denne forståelse av risiko er nærmere beskrevet et sannsynlighetsbasert perspektiv på risiko (Flage, 2018). Med andre ord blir risiko definert med hensyn på den klassiske risikodefinsjonen. Som nevnt tidligere blir da risiko beskrevet som en kombinasjon av konsekvens og tilhørende sannsynlighet (Pettersen, 2016). Dette baserer seg på en risikoforståelse som innebærer at vi anser å ha kunnskap om den sanne risikoen. Vi har da kunnskap om de underliggende sannsynligheter som kan antas å

karakterisere for en gitt aktivitet. Å inneha en slik kunnskap kan være et resultat av å ha store mengder data tilgjengelig. Dette er data som man tror gir nøyaktige og gode estimater på sannsynlighetene. I tillegg kan en slik type risikoforståelse innebære at vi har kjennskap til hvilke aspekter av en gitt aktivitet som bidrar til risiko (Aven & Veland, 2013). Her er risiko en størrelse som kan måles.

«Usikkerhetssynet»:

Aktøren tror her at usikkerhet er en hovedkomponent av risiko. En tror også at sannsynlighet er et brukbart mål for å kunne beskrive denne usikkerheten. For eksempel kan vi være opptatt av usikkerhet knyttet til utfallene av et gitt fenomen eller aktivitet, noe som blir sett i forhold til forventninger (Aven & Veland, 2013). Videre anerkjenner aktøren at dette kan ha store begrensninger.

«Ikke-sannsynlighetssynet»:

Aktøren tror på en underliggende objektiv risiko basert på frekvenssannsynligheter. Nærmere forklart er det hvilken forventningsverdi vi har i forhold til et antall hendelser (Aven & Veland, 2013). Vi kan også se denne frekvensen som en prediksjon eller forutsigelse av antall hendelser i løpet av et tidsrom (Aven, 2015). Vi kan illustrere ved hjelp av et eksempel; ved gjentatte terningkast vil antall øyne på terningen variere (Store Norske Leksikon, 2016). Dette reflekterer den stokastiske usikkerheten. Det er en tilfeldig usikkerhet som beskriver variasjon og modelleres ved hjelp av sannsynlighetsmodeller. En aktør som innehar et slikt risikoperspektiv betrakter slike metoder for å være et passende verktøy for å beskrive epistemisk usikkerhet (Aven & Veland, 2013). Denne type usikkerhet innebærer også manglende kunnskap om verden. Særlig gjelder dette de observerbare størrelsene (Vatn, 2005). For eksempel kan det bety at det er knyttet usikkerhet til hvorvidt barn på skolen vil få helseskader av muggsopp. Risikoen er her mer frekvensbasert. Har vi gode data kan vi finne forventningsverdier til forekomst av asbest og muggsopp.

Det «Kaotiske» risikosynet:

Dette risikoperspektivet blir betraktet som et vanlig ståsted blant alle typer av aktører i kommunikasjonen. Aktøren har her en «kaotisk» risikoforståelse. Dette betyr at vedkommende mangler en god forståelse av grunnleggende begreper slik som risiko, sannsynlighet og usikkerhet. I tillegg mangler aktøren forskjellige ideer om bruk av disse. Dette kan bety at aktøren ikke har en klar forståelse av sannsynlighetsbegrepet og hvordan

begrepet bør bli presentert i en praktisk situasjon (Aven & Veland, 2013).

«Risikopersepsjonssynet»:

Risiko sammenfaller her med hvilke oppfatninger vi har av det. Aktøren anser at risiko er det samme som risikopersepsjon. Risikopersepsjon er som tidligere nevnt «*En avgjørelse (tro) holdt av et individ, gruppe eller samfunn vedrørende en risiko*» (Aven & Veland, 2013, s. 37). Denne avgjørelsen kan bli påvirket av flere forhold. For eksempel kan dette være vitenskapelige og/eller faglige risikovurderinger, faktorer slik som engstelse og frykt, og personens egen risikovurdering. Videre kan dette knyttes til både til konstruktivisme og til kulturell teori. Førstnevnte innebærer at en rekke fakta, objekter eller sannheter er sosialt konstruert. Kulturell teori innebærer at risiko er kulturelt bestemt (Store norske leksikon, 2015). Videre inkluderer persepsjonsbegrepet flere forhold. For eksempel gjelder dette personlige følelser, tanker om mulige hendelser, konsekvenser av disse, usikkerhet og sannsynlighet. Det er viktig å være oppmerksom på at disse følelsene ikke blir betraktet som en del av risikobegrepet i seg selv (Aven & Veland, 2013).

De tre første perspektivene har alle faglig og vitenskapelig grunnlag. Det er også et grunnleggende skille mellom eksperter og lekfolk. På den ene siden utfører eksperter risikobeskrivelser. På den andre siden kan lekfolk ha større forståelse basert på risikopersepsjon (Aven & Veland, 2013). En svakhet ved denne teori er at det finnes flere ulike perspektiver på risiko. Vi vil begrense oppmerksomheten til å gjelde de fem perspektivene ovenfor. Hensikten er da å få tydeligere frem poeng. I tillegg vil disse ulike risikoforståelser ofte reflektere flere felles perspektiver i praksis. Dette innebærer for eksempel at en aktør både kan ha en objektiv risikoforståelse samtidig som at vedkommende er klar over at det finnes usikkerheter (Aven & Veland, 2013). I tillegg vil disse perspektivene i stor grad være tidsbestemt. Dette innebærer at aktørene kontinuerlig tilegner seg ny kunnskap. Som et resultat vil oppgaven være inspirert av dette perspektivet. Det vil også bli lagt vekt på at aktørene har flere sammensatte risikoforståelser.

3.6.1 Kommunikasjonssituasjoner og utfordring ved kommunikasjon

Har aktørene ulik risikoforståelse vil det i noen situasjoner påvirke og utfordre kommunikasjonen om det som blir formidlet. I noen tilfeller kommuniserer eksperter med risikoanalytikere. Vi ser dette på venstre side av det analytiske rammeverket (se figur 3.9

under teorisammendrag). Begge aktører har tro på en objektiv risiko i situasjoner der eksperten har en bredere «objektiv» risikoforståelse i dialog med en risikoanalytiker som innehar et «ikke-sannsynlighetssyn». Hvis ikke eksperten har kjennskap til de metoder som er blitt brukt for å beskrive usikkerhet, kan det oppstå utfordringer for kommunikasjonen mellom partene. Analytikeren må da forklare relevante begreper i tillegg til å svare på spørsmål fra eksperten (Aven & Veland, 2013).

I tilfeller der risikoanalytikere presenterer resultater fra en risikovurdering til beslutningstakere, kan det oppstå utfordringer hvis både sender og mottaker av risikobudskapet har en «kaotisk» risikoforståelse. For eksempel kan dette være at risikoanalytiker ikke klarer å formidle gode forklaringer og refleksjoner på hva og hvordan vedkommende har kommet frem til denne vurderingen. I tillegg kan beslutningstaker ha problemer med å forstå grunnleggende begreper slik som usikkerhet, sannsynlighet og risiko. Dette kan medføre at beslutningstaker vil ha problemer med å verdsette betydningen av risikovurderingen. I tillegg klarer ikke denne aktøren å etterspør relevant info som i noen tilfeller kan være nødvendig for å støtte opp om en eventuell beslutningstaking. Som et resultat vil det foregå en meningsløs kommunikasjon mellom partene (Aven & Veland, 2013).

Videre vil dette også gjelde for lignende situasjoner der risikoanalytikere kommuniserer med lekfolk (interessenter, berørte offentlighet og allmennheten), og der begge har en «kaotisk» risikoforståelse. Resultater som analytikeren presenterer til lekfolk kan være preget av manglende vitenskapelig grunnlag på risikoen. Lekfolk vil dermed mest sannsynlig identifisere svakheter både ved metoden som er blitt brukt, men også de resultatene som analytiker har kommet frem til i risikovurderingen. Således vil risikoanalytikeren ikke klare å kommunisere et troverdig svar på denne kritikken. Som et resultat kan dette føre til en meningsløs kommunikasjon mellom partene. Lekfolk vil ikke stole på det som analytikerne kommuniserer om risikoen. Samtidig kan det også i noen situasjoner være vanskelig for analytiker å presentere et risikonivå basert på erfaring og kunnskap. Dette gjelder spesielt der analytikeren har en bredere «objektiv» risikoforståelse i møte med lekfolk som har et risikosyn basert på tro og oppfatninger («risikopersepsjonssynet»). Lekfolk vil dermed stille seg kritisk til det gitte beslutningsgrunnlaget. For eksempel kan det være at beslutningsgrunnlaget ikke reflekterer den nåværende situasjonen eller at andre faktorer ikke er blitt inkludert i risikovurderingen. Videre kan også lekfolk stille seg kritisk til analytikernes bruk av akseptkriterier til risikoen. En konsekvens er at dette kan lede til offentlig kritikk som

igjen kan forsterke lekfolkenes bekymringer (Aven & Veland, 2013).

I andre situasjoner vil også andre ulike risikoforståelser skape utfordringer for kommunikasjonen. For eksempel gjelder dette når beslutningstaker kommuniserer til lekfolk om et risikorelatert problem. Verdier kan her spille en viktig rolle i kommunikasjonen. Det kan da foregå en kamp om hvilke akseptkriterier som skal gjelde. I situasjoner der begge aktørene har et «kaotisk» risikoforståelse vil kommunikasjonen som nevnt tidligere være meningsløs. Beslutningstaker vil ikke klare å gi et troverdig svar på kritikken fra lekfolkene (Aven & Veland, 2013).

Samtidig vil det også skape utfordringer i situasjoner der beslutningstaker har en «objektiv» risikoforståelse og der lekfolk enten har et «kaotisk» eller et «persepsjonssyn» på risiko. Dette kan være tilfeller der beslutningstaker kommuniserer resultater fra en risikovurdering som et hovedargument for hvilke beslutninger de tar. I tillegg kan det være andre aspekter som blir nedtonet eller utelatt i kommunikasjonen. Lekfolkenes reaksjon kan rangeres mellom to ytterpunkter; tillit eller mistillit om hvorvidt kommunen kan ta pålitelige avgjørelser. I situasjoner der beslutningstaker har et «usikkerhetssyn» på risiko, kan dette utfordre kommunikasjonen mellom aktørene. Fokuserer beslutningstaker for mye på usikkerhet i sin kommunikasjon, kan dette føre til at deres konklusjoner blir svekket. Dette kan igjen innebære at beslutningstaker blir fristet til å skjule eller argumentere for at denne usikkerheten ikke bør vektlegges i beslutningstakingen (Aven & Veland, 2013).

3.7 Risikostyring

Å kunne utøve en god risikostyring innebærer at vi har en god risikokommunikasjon gjennom hele prosessen når vi håndterer asbest og muggsopp. For å utdype er risikostyringsprosessen med på å redusere risikoer til et nivå som ansees som akseptabelt av samfunnet. Det er som nevnt tidligere viktig at kommunen involverer og engasjerer berørte aktører for å definere hvilke risikoer som er akseptable. Hensikten er da å sikre kontroll, overvåkning og god offentlig kommunikasjon (Renn, 2008). I tillegg er risikostyring oppgaven med å forhindre, redusere eller endre de konsekvenser som er blitt identifisert fra en risikovurdering. Dette kan oppnås ved å velge passende handlinger og fremgangsmåter for risikoen. Kommunes interne og eksterne strategier for risikokommunikasjon er eksempler på hvordan kommunen kommuniser og utøver risikostyring. Vi kan si at hovedutfordringen oppstår hvis det er uenighet om relevans og betydning av risikoen. Det kan da inntre utfordringer knyttet til

hvilke verdier som bør bli beskyttet av det beslutningsgrunnlaget som kommunen vedtar. Videre kan dette sees i sammenheng med hvilke prioriteringer som bør bli gjort (Aven & Renn, 2010).

3.8 Sosial tillit, troverdighet og kredibilitet

Tillit og troverdighet er viktig for å oppnå en god og effektiv risikokommunikasjon (Andersson et al., 2008). Tillitt hos aktørene kan bli påvirket av en rekke forhold. For eksempel kan dette være av budskapet, oppfattelse av kommunen som avsender, i tillegg til troverdighet i det kommunen kommuniserer (Engen et al., 2016). Negativ informasjon om muggsopp eller asbest i kommunens bygg kan forsterke den bristende tilliten hvis vi ikke stoler på organisasjonen som avsender. Motsatt kan dette også gjelde hvis vi har tillitt til kommunen. Det spiller med andre ord ikke så stor rolle hvor bra risikokommunikasjonen blir presentert eller «pakket inn» så lenge det ikke er etablert tillit eller troverdighet (Drottz-Sjøberg, 2003).

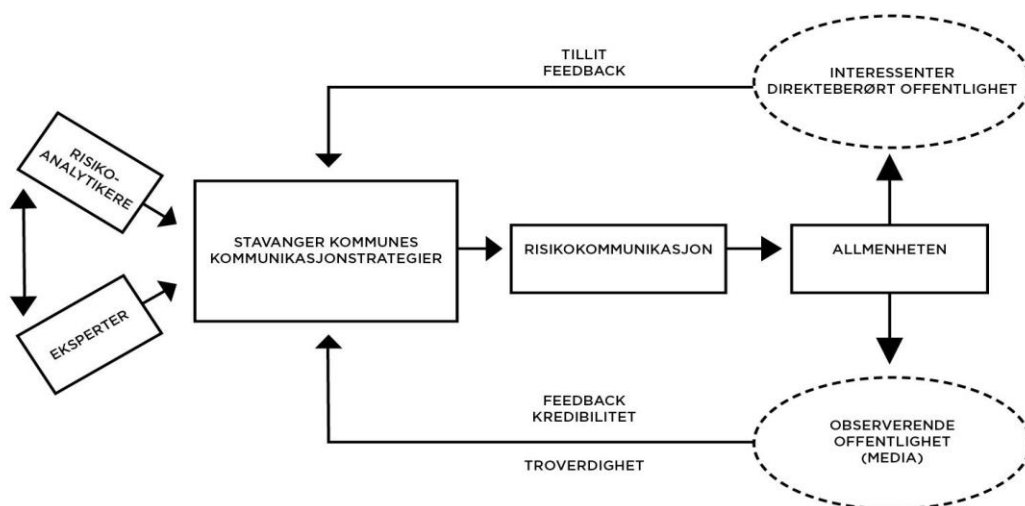
En god risikokommunikasjon kan skape gjensidig tillit. Det er dermed nødvendig med en betryggende og tilstrekkelig kommunikasjon om asbest og muggsopp fra start til slutt. I tillegg må avsender av budskapet bli ansett som en ansvarlig og tillitsfull aktør. Kommunen bør ta i betraktning hvordan de ulike målgruppene vil imøtekomme informasjonen som blir gitt (Renn, 2008). Dette innebærer at kommunen ikke kan anta at disse automatisk vil høre, ha troverdighet eller følge anbefalinger som blir gitt fra dem. Spørsmålet om hva tillit er og hva det betyr for enkelte, er også relatert til en kulturell kontekst og hvilken type samfunn vi lever i (Drottz-Sjøberg et al, 2003). En persons tillit til en kommune er bygget på en forståelse av institusjonens mål, handlinger og motiv. Dette blir sett i forhold til egne verdier. Med andre ord hvis vi mener at kommunen har de samme verdier som oss selv, vil vi ofte ha tillit til at kommunen håndterer risikoen om de usynlige farene på en god og forsvarlig måte (Lundgren & McMakin, 2009).

Et tradisjonelt syn på tillit og mistillit er at tillit er funksjonelt, og mistillit dysfunksjonelt (Grimen, 2009). Tap av sosial tillit er en bred fundamental samfunnsfenomen. Som et resultat vil det påvirke både sosiale institusjoner og videre offentlige orienteringer mot bestemte retningslinjer og beslutningsarenaer (Kasperson et al., 2005 b). Dette innebærer også at mistillit kan ødelegge for samhandling og føre til handlingslammelse. Det kan dermed få

negative følger både for økonomisk og politisk utvikling (Grimen, 2009). Likevel kan kommunen vinne tillit hovedsakelig ved å alltid vise omtanke, være kompetente og ærlige i sin risikokommunikasjon. Kommuniserer kommunen på en ærlig og oppriktig måte svarer ofte publikum tilsvarende. Derimot er ikke en troverdig handling en garanti for at mennesker svarer tilbake med tillit (Chess et al., 2002). Godkjenning av fakta og en kredibilitet av informasjonen er ikke bare avhengig av den «objektive sannhet». Det er også avhengig av formidlernes ferdigheter og villighet til å behandle, forstå og stole på informasjonen. Strategier som media bruker kan også påvirke vår forståelse og reaksjoner av en hendelse. Dette innebærer at media kan påvirke kommunens tillit og kredibilitet ved måten de fremstiller både situasjon og kommunens kommunikasjon (Drottz-Sjøberg, et al., 2003).

3.9 Teorisammendrag

For å svare på oppgavens problemstilling: «Hvilke utfordringer har Stavanger kommune med kommunikasjon av risiko knyttet til usynlige farer?» er oppgavens utvalgte teori tilknyttet et analytisk rammeverk som figurativt beskriver risikokommunikasjonen om asbest og muggsopp.



Figur 3.9: Oppgavens analytiske rammeverk for risikokommunikasjon av usynlige farer i Stavanger kommune

Innenfor det analytiske rammeverket eksisterer det ulike dimensjoner av risikokommunikasjon. Flere av disse er integrert i hverandre. Starter vi å lese fra venstre side av figuren finner vi *risikoanalytikere* og *eksperter*. Her tar rammeverket utgangspunkt i at uavhengige eksterne eksperter og risikoanalytikere kommuniserer (seg i mellom) og til Stavanger kommune om sin kunnskap på områdene asbest og muggsopp. Disse aktørene kan bidra til å skape et grunnlag for kommunens interne og eksterne kommunikasjonsstrategier. I tillegg kan disse aktørene også påvirke hvordan kommunen kommuniserer om risikoer til høyre side av rammeverket. En forutsetning for rammeverket er at det er kommunen som oppdragsgiver som setter risikoanalytikere og eksperter i gang på områder der de ønsker større utredninger på.

Fortsetter vi videre i figuren på *Stavanger kommunes kommunikasjonsstrategier* innebærer denne delen kommunes interne og eksterne kommunikasjonsstrategier «*Kommunikasjon for en levende by*» (Se vedlegg 1, s. a). Her vil Stavanger kommune som organisasjon befinne seg. Videre vil denne delen være oppgavens innspill om generell risikostyring. Vi antar at det er kommunens kommunikasjonsstrategier som legger føringer for hvordan kommunen utøver risikokommunikasjon til befolkningen. Ulike forutsetninger for risikokommunikasjon ved bruk av både risiko- og kommunikasjonsbegreper vil være gjenstand gjennom hele rammeverket.

Videre til høyre i rammeverket finner vi *risikokommunikasjon*. For å utdype vil det her være hvordan kommunen kommuniserer risiko til mottakerne av risikobudskapet. Innledningsvis er første målgruppe *Allmenheten*, med andre ord den generelle befolkningen. Vi har videre delt mottakerne inn i tre deler. Den ene gruppen er *interessenter*. Dette er grupper som er eller vil bli påvirket av risikoen. Den andre er *direkte berørt offentlighet*. Dette er individer eller grupper som vil erfare positive eller negative utfall fra en aktivitet utført med den hensikt for å motvirke risikoen. For det tredje gjelder den *observerende offentlighet*. Dette er for eksempel mediene (Renn, 2008). Det vil under hver av disse tre gruppene være innslag av teoretiske perspektiver som beskriver utfordringer for offentlig risikokommunikasjon. I tillegg vil både avsender og mottaker av risikobudskapet ha ulike risikoforståelser og verdisyn av risikoen når de kommuniserer med hverandre.

Tilslutt vil vi i siste del av figuren illustrere hvordan disse aktørene kommuniserer tilbake til

kommunen i form av *feedback*. En slik tilbakemelding illustrerer begrepene *tillit*, *troverdighet* og *kredibilitet*. Det er ved denne tilbakemeldingen vi kan undersøke hvorvidt det er sosial tillitt knyttet til Stavanger kommunes kommunikasjon om de usynlige farene. Videre kan vi utforske hvordan troverdighet og kredibilitet av informasjonen kan bidra til å utfordre tillit. Vi antar at det er aktørenes medvirkning i form av tilbakemelding som påvirker både kommunens bestående kommunikasjonsstrategier, og hvordan kommunen på et senere tidspunkt kommuniserer de usynlige farene.

Avslutningsvis vil hovedperspektivet for oppgaven være Aven og Velandts (2013) analyse av ulike kommunikasjonsstrategier. Dette er en sentral teori som vil være en viktig faktor for risikokommunikasjon, samt hvilken tillit de ulike aktørene har til kommunens kommunikasjon om asbest og muggsopp. I tillegg vil asbest og muggsopp som usikre, tvetydige og komplekse risikoproblemer være et drøftende moment gjennom hele oppgaven.

4.0 Metode

4.1 Presentasjon av prosjektet

Prosjektet «*Risikokommunikasjon av usynlige farer i norske kommuner*» er et regionalt prosjekt bestående av IRIS som utførende FoU-institusjon, Statens strålevern, og fire norske kommuner. Dette er henholdsvis Stavanger-, Fjell-, Lindås-, og Øygarden kommune. Hovedmålet med prosjektet er å utvikle mer robuste forsknings- og erfaringsbaserte strategier for risikokommunikasjon av usynlige farer i norske kommuner. Hensikten er at disse strategiene skal være fleksible slik at de skal kunne anvendes på forskjellige typer av usynlige farer, for ulike aktørbilder, organisatoriske strukturer, og ut fra kommunenes tilgjengelige ressurser. Videre innebærer dette å identifisere viktige utfordringer og videre nødvendige tiltak i prosessen med å gå fra krisekommunikasjon til risikokommunikasjon. Nærmere bestemt fra en reaktiv til en proaktiv kommunikasjon om de usynlige farene. Prosjektet skal lede opp til et digitalt verktøy som kommunen kan anvende for å kunne øve på kommunikasjon av usynlige farer (IRIS, 2018).

4.2 Forskningsdesign

Studiet startet i november da forskningsdesignet ble utarbeidet. Temaet for studiet var usynlige farer som konsentrerte seg rundt stråling, radon, legionella, asbest og muggsopp. Området ble etter årsskiftet begrenset til å gjelde for asbest og muggsopp. Årsaken er at dette var kommunikasjonssituasjoner som kommunen hadde hatt utfordringer med. Den første problemstillingen i forskningsdesignet var: «*Hvilke forsknings- og erfaringsbaserte strategier kan benyttes for å kommunisere usynlig risiko i Stavanger kommune?*». Videre ble denne forkastet og erstattet med nåværende problemstilling: «*Hvilke utfordringer har Stavanger kommune med kommunikasjon av risiko knyttet til usynlige farer?*». Hensikten er da at denne problemstillingen er bedre egnet for et kvalitativ design. Dette er fordi den undersøker egenskaper ved et fenomen, forklarer nåværende forhold, i tillegg til at den er analytisk målbar. Videre ble det teoretiske rammeverket utarbeidet fra november 2017 til januar 2018, med unntak av noen få justeringer underveis. Formålet var å få en god teoretisk robusthet som kan bidra til å underbygge fenomenet risikokommunikasjon (Krumsvik, 2013).

En eksplorativt studie legger til rette for en kontinuerlig læring i forskningsprosessen (Blaikie, 2010). Før oppstart hadde vi lite kunnskap om hvordan kommunen utøvde

risikokommunikasjon. I tillegg visste vi heller ikke hvilke utfordringer dette medførte og hva utfallet av undersøkelsen ville bli. En forskningsstrategi er en viktig beslutning i forskningsdesignet. Denne strategien tilbyr en logisk sammenheng for å kunne svare på forskningsspørsmålene. En induktiv forskningsstrategi handler om å samle inn data og deretter utlede generaliseringer for å beskrive sosiale karakteristikk i virkeligheten med «hva» og «hvilke» spørsmål (Blaikie, 2010). Forskningsspørsmålene ble etablert på bakgrunn av at forskningsdesignet er basert på et «kvalitativt paradigme» og et prosessteoretisk fundament. Hensikten var da å ha en rettesnor for å best mulig svare på problemstillingen. Dette innebærer at forskningsspørsmålene ble designet for å gjelde for fenomenet risikokommunikasjon, samtidig til at de skulle stå i et dialektisk forhold til de andre elementene som det analytiske rammeverket representerer (Krumsvik, 2013). For å få tak i nødvendig informasjon måtte vi kontinuerlig bruke det analytiske rammeverket for å kartlegge hvilke målgrupper som var aktuell for kommunens risikokommunikasjon.

Oppgaven har hatt en kvalitativ tilnærming av mange grunner. For det første er det spesielle med en slik studie at det vektlegger detaljer og det unike med risikokommunikasjon i sin helhet. Dataene vi har fått har vært nyanserte og særegne tolkninger av kommunikasjonshendelsene. For det andre muliggjør en kvalitativ studie fleksibilitet. Dette innebærer at vi i forskningsprosessen har mulighet til å endre forskningsdesignet gjennom hele prosessen etter jo mer informasjon vi tilegner oss (Jacobsen, 2003). Derimot muliggjør ikke en kvalitativ tilnærming en innhenting og systematisering av tallmessig bakgrunn fra store informantgrupper. Videre undersøker et case-studie få enheter eller caser. Vi har da mulighet til å analysere store deler av informasjon om disse (Thagaard, 2009). Både asbest- og muggsopp-saken er kommunikasjonshendelser som innebærer flere aktører og der kommunikasjonen har foregått over flere måneder. Ved bruk av to case har vi også mulighet til å sammenligne sentrale funn.

4.3 Forskningsprosessen

Prosessen startet i desember 2017 i møte med IRIS og gjennomlesing av overordnet prosjektskisse. Videre ble det foretatt et grundig litteratursøk av flere forhold. Dette gjaldt søk etter usynlige farer og risikoer, tidligere forskning og relevant teori. Oppgaven ble av prosjektet meldt og godkjent av Norsk Senter for Forskningsdata (NSD). Gjennom hele forskningsprosessen har det blitt foretatt kontinuerlige møter og dialog med prosjektgruppen.

Dette har bidratt til gode tilbakemeldinger, erfaringsutveksling og målrettet fremdrift. Oppfølgingsintervjuene ble foretatt i mars og april 2018, med kontinuerlig transkribering etter hvert intervju. Oppgaven hadde all relevant data etter siste gruppeintervju i starten av april.

4.4 Datainnsamling

Innsamling av data har konsentrert seg rundt deltagelse på prosjektgruppemøter og oppfølgingsintervjuer av valgte nøkkelinformanter. I tillegg har vi undersøkt Stavanger kommunes kommunikasjonsstrategier «*Kommunikasjon for en levende by*» (se vedlegg 1, s. a). De primære datakilder for oppgaven er fra intervju. Ved hjelp av et intervju har vi mulighet til å få tak i informantenes egne tolkninger av fenomenet (enkelthermeneutikk). Dette innebærer at vi undersøker hvordan informantene selv forstår, begrepsfester og tolker de to kommunikasjons hendelsene.

Samtlige informanter i oppgaven er alle i informasjonslinjen som enten sender eller mottaker av kommunikasjonen om de usynlige farene. Innledningsvis inviterte IRIS informanter til prosjektets gruppeintervjuer. Disse *fokusgruppene* er sentrale aktører som har håndtert og kommunisert risiko om asbest og muggsopp. Gruppeintervjuene ble brukt for å utforske og undersøke risikokommunikasjonen, i tillegg til å evaluere innsatsen ved denne (Lundgren & McMakin, 2009). En fordel med å ha fokusgrupper er at det eksisterer gode definerte formål, i tillegg til at det eksisterer en konkret tidsramme. Ved at personer er i dialog og diskusjon, har vi mulighet til å få tilgang på en annen type informasjon enn det som vi ville fått ved bruk av individuelle intervjuer. I tillegg innebærer dette en mer uformell tone, noe som kan bidra til at informantene har mulighet til å supplere med egne innspill og tema (Krumsvik, 2013). Likevel er det flere ulemper ved bruk av fokusgruppeintervjuer. For det første kan det være en begrenset tidsramme og størrelse. Dette kan indikere at ikke alle har mulighet til å delta (Lundgren & McMakin, 2009). For det andre kan en ulempe være at gruppedeltakerne ikke tør å kommunisere hva de egentlig mener. Videre fulgte flere *oppfølgingsintervjuer* som skulle sikre at alle relevante aktører i oppgavens analytiske rammeverk skulle bli inkludert. Det ble sendt ut ni mail til ansatte i Olav Kyrres gate 19, herav både badevakter og kontoransatte. Fire svarte, og tre av disse ble intervjuet. I tillegg ble 2 eksperter på risikoområdet og 3 journalister intervjuet.

I samtlige intervju ble det brukt en delvis strukturert intervjuguide. Dette innebærer at det på

forhånd var fastsatt hvilke temaer intervjuet skulle omhandle, men at rekkefølgen ble bestemt underveis. Dette muliggjør for at vi kan følge informantens fortelling, samtidig som vi sikrer informasjon om de fastlagte tema (Thagaard, 2009). De sekundære datakilder er dokumentstudier av kommunens offentlige interne og eksterne kommunikasjonsstrategi. Etter forespørsel til kommunikasjonsrådgiver ble kommunens interne kommunikasjonsplan ved kriser, krisehåndteringsplan og kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) sendt. Etter en gjennomgang av disse besluttet vi å bruke kommunens eksterne og interne kommunikasjonsstrategier; «*Kommunikasjon for en levende by*». Årsaken er at denne i bunn og grunn avspeilet de interne dokumentene.

4.4.1 Presentasjon av informanter

	Fokusgruppeintervju	Oppfølgingsintervju
Interne:		
Stavanger Eiendom (Her innunder Bymiljø og utbygging).	3 på ledelsesnivå	
Helse og velferd	1 tidligere helsesjef, 1 nåværende helsesjef og 1 bedriftslege	
Kommunikasjon (Her innunder innbygger- og samfunnskontakt).	2 kommunikasjonsrådgivere	1 kommunikasjonsrådgiver
Beredskap (Her innunder by- og samfunnsplanlegging)	1 på ledelsesnivå	
Eksterne:		
FAU	4 foreldrerepresentanter	
Virksomhetsleder		1 virksomhetsleder, skole

Ekspert		Ekspert 1: Ekspert på inneklima og risikokommunikasjon i over 50 år. Ekspert 2: Rådgiver innen bygg.
Ansatte		3 nåværende og tidligere ansatte, fra svømmehall og kontorbygg.
Media		3 journalister fra tre ulike mediebyråer. Samtlige har jobbet som journalist i 30 år.

4.5 Analyseprosessen

Å analysere kvalitative data er en spesiell form for koding (Blaikie, 2010). Den innsamlende data ble meningskodet. Det ble i transkriberingen knyttet flere nøkkelord til tekstavsnittene. Hensikten er at det da lettere kan bli identifisert senere i empiri- og analysekapitlet (Krumsvik, 2013). Ved å operasjonalisere tar vi i bruk teoretiske nøkkelbegreper med tilhørende verbale beskrivelser. Disse skal bli omgjort til målbare beskrivelser (Blaikie, 2010). Vi brukte for dette formålet begreper som risikokommunikasjon, risikoforståelse, usynlige farer og tillit i oppgaven.

4.6 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet kan knyttes til spørsmålet hvorvidt forskningen er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte. Dette innebærer hvorvidt en annen forsker med samme metoder har mulighet til å komme frem til de samme resultater som denne oppgaven presenterer (Thagaard, 2009). Vi har i intervjuprosessen vært konsekvent med tanke på fremgangsmåte. Gjennom intervjuene har vi vært bevisst på å ikke stille ledende spørsmål. Dette hindrer at vi ikke former svaret for informanten. Likevel kan reliabiliteten bli utfordret ved at vi ikke har

brukt et standardisert intervju. Dette kan sikre samme spørsmål, og deretter samme svar. Vi har i oppfølgingsintervjuene foretatt transkriberingen av datamaterialet selv. Dette er en faktor som er med å styrke den interne validiteten (Krumsvik, 2013). Likevel hevder Blaikie (2010) at sosiale situasjoner aldri kan være helt like. For det første vil det alltid være forskjeller i tid og i sted. For det andre gjelder dette påvirkning av forskerens karakteristikk. Målet er med andre ord ikke å skape et standardisert sett av resultater som enhver forsker i samme situasjon ville ha produsert. Hensikten er heller å ha en sammenhengende beskrivelse av en situasjon som er basert på konsistens og detaljerte beskrivelser. Oppgaven kan dermed brukes som en rettesnor for nye kommunikasjonsituasjoner hos norske kommuner. Dette innebærer at resultatene kan være rettleidende for andre i lignende undersøkelser.

Validitet kan knyttes til tolkningen av data, og hvorvidt gyldige forskerens tolkninger er av disse. Dette innebærer at vi drøfter hvorvidt resultatene fra prosjektet gjenspeiler virkeligheten. *Intern validitet* undersøker om vi har målt og studert det vi ønsker (Thagaard, 2009). Vi har i forskningsprosessen vært bevisst ulike forhold som kan bidra til å styrke eller redusere validiteten. Dette innebærer at vi kontinuerlig har undersøkt om målet med studiet samsvarer med oppgavens forskningsspørsmål. I tillegg har vi sjekket om dette korrelerte med de utarbeidede intervjuguidene. Det er de mennesker vi intervjuer i oppgaven som bestemmer hva slags informasjon vi får inn. Dette betyr at vi ikke «tvinger» inn svaralternativer slik vi muligens foretar oss i kvantitative undersøkelser. Vi kan dermed påstå at en kvalitativ tilnærming på oppgaven vil medføre en høy intern gyldighet (Jacobsen, 2003). Videre ble det foretatt et avgrenset valg i forhold til hvilke informanter som var relevant for et oppfølgingsintervju. På bakgrunn av oppgavens omfang, tid og ressurser var det ikke mulighet for intervju alle mottakerne av kommunens risikokommunikasjon. Ansatte på Eiganes skole ble ikke intervjuet, noe som kan begrense de resultatene vi har kommet frem til. I tillegg har vi ikke hatt spørreundersøkelser til befolkningen vedrørende kommunikasjonen i asbest-saken. Likevel ble det foretatt flere ulike oppfølgingsintervjuer som konsentrerte seg om ulike mottakergrupper av risikokommunikasjonen. Gruppeintervjuene har også bidratt til en felles validering av det som kom frem.

Ekstern validitet undersøker om teori, metode og resultat er overførbart til andre studier (Thagaard, 2009). Den innsamlende data eksemplifiserer grunnleggende allmenn teori. Studiet er dermed ikke bare av lokal interesse. Resultatene kan være generaliserbar for flere norske kommuners risikokommunikasjon hvis vi nedtoner egendefinert risiko. Dette gjelder

spesielt utfordringer tilknyttet til det å kommunisere til ulike målgrupper i samfunnet.

4.7 Etikk

Det er generelt liten risiko knyttet til oppgaven. Samtlige informanter fra oppfølgingsintervjuene har fått informasjonsskriv om informert samtykke der vi sikrer full anonymitet. Det er også blitt sendt avsnitt for godkjenning hos informanter der vi ikke sikrer full konfidensialitet.

5.0 Empiri og analyse

Ved hjelp av en analyse av teori og empiri skal dette avsnittet svare på problemstillingen: «Hvilke utfordringer har Stavanger kommune med kommunikasjon av risiko knyttet til usynlige farer?». På bakgrunn av forskningsspørsmålene og det analytiske rammeverket er det naturlig å presentere og diskutere datamaterialet og resultatene fortløpende. Årsaken er å sikre en figurativ og tematisk fremstilling av kommunikasjonsprosessen av asbest og muggsopp. Sett i sammenheng med forskningsspørsmålene er kapittelet delt inn tre hoveddeler. Første del av kapittelet drøfter hvorvidt asbest og muggsopp kan bli karakterisert som enkle, usikre, tvetydige og komplekse risikoproblem (Renn, 2008). Hensikten er å beskrive hvorfor og hvordan muggsopp og asbest utfordrer kommunikasjonen til kommunen.

Videre i andre del av kapittelet vil vi med utgangspunkt i Stavanger kommunes kommunikasjonsstrategier «*Kommunikasjon for en levende by*» (se vedlegg 1, s. a) drøfte hvilke utfordringer som har vært gjeldende for kommunes risikokommunikasjon til mottakerne av risikobudskapet. Innledningsvis vil vi først undersøke hvordan Stavanger kommune organiserer og håndterer de usynlige farene i forhold til bruk av eksterne og uavhengige eksperter og risikoanalytikere. Ambisjonen er da å undersøke om denne organiseringen kan skape utfordringer i forhold til kommunikasjon av de usynlige farene. Videre vil asbest- og muggsoppkasene bli presentert og diskutert separat. Tanken er da å sikre en tydelig og klar avgrensing for en helhetlig drøftelse. Vi vil innunder hvert case inkludere flere sentrale teoretiske perspektiver. Hensikten er her å analysere hvilke utfordringer kommunen har hatt med tanke på risikokommunikasjon i hvert tilfelle. For å utdype er dette teoretiske perspektiver på risikokommunikasjon, risikopersepsjon, risikoperspektiver og risikostyring. I likhet med det siste forskningsspørsmålet vil vi tilslutt diskutere hvorvidt aktørene har tillit til kommunen, og til det kommunen kommuniserer. Dette vil videre bli sett i sammenheng med hvordan mediene presenterer og utfordrer kredibiliteten av informasjonen fra kommunen.

Avslutningsvis vil vi i kapittelets tredje del oppsummere og sammenligne hovedpunkter for asbest- og muggsoppkasene. Formålet er å undersøke nærmere hvilke faktorer og kommunikasjonsutfordringer som skiller dem fra hverandre. Asbest- og muggsoppkasene kan være ulike med tanke på flere forhold. For det første kan det være flere faktorer knyttet til bestemte kommunikasjonsstrategier som kommunen bruker, og hvordan de ulike aktører

reagerer i forhold til disse. Her vil bestemte tillitsdimensjoner være avgjørende. For det andre vil det også være eventuelle svakheter knyttet til kommunikasjonen som kommer til syne av kommunens kommunikasjonsstrategier.

5.1 Hvilken risiko innebærer asbest og muggsopp?

I henhold til Aven og Renns (2010) klassifisering av risiko er både asbest og muggsopp usikre, tvetydige og komplekse risikoproblemer. Det kan være problematisk å karakterisere asbest og muggsopp som *lineære* risikoproblemer, da både asbest og muggsopp innebærer større dimensjoner av usikkerhet, tvetydighet og kompleksitet.

Samtlige intervjuede informanter mener at asbest og muggsopp innebærer *usikkerhet*. Et usikkert risikoproblem innebærer at det er vanskelig å forutsi hvorvidt asbest og muggsopp oppstår og/eller eksisterer (Aven & Renn, 2010). En informant fra kommunen sier: «*En har heller ikke så mye informasjon om de usynlige farene*». Videre mener ekspert på inneklime og risikokommunikasjon at muggsopp innebærer et usikkerhetsmoment. Vedkommende mener at folk er redde for at det kan være muggsopp så fort det lukter, til tross for at det ikke i alle tilfeller er mugg. En informant fra foreldrene sier: «*I tillegg vet en at dårlig inneklime har helsepåvirkninger, men en vet ikke i hvilken grad dette gjelder*».

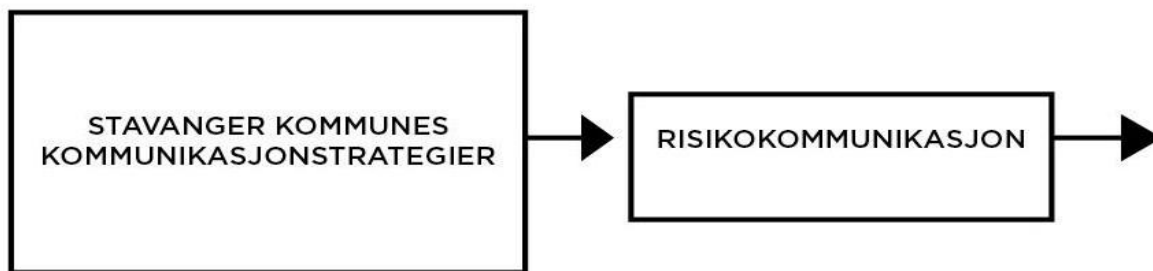
Asbest og muggsopp kan også innebære *tvetydighet*. Det finnes flere forskjellige vitenskapelige rapporter med ulike syn på hvorvidt asbest og muggsopp er en risiko ved eksponering. En informant fra foreldrene sier: «*Det du ikke kan dokumentere i forhold til entydige regler, lover og forskrifter, det er det enda vanskeligere å få noen til å stole på, for det er så mange måter å se det på, mange måter å vurdere det på*».

Usynlige farer kan også ses på som et *komplekst* risikoproblem. Årsaken er at det er vanskelig å identifisere og kvantifisere årsakssammenhenger og effekter av disse. I tillegg er det problematisk å vite hvilke konsekvenser asbest og muggsopp vil medføre på helsen. Flere informanter fra kommunen har oppfattelse av at en sen virkning av asbest og muggsopp potensielt kommer senere, og at en kreftdiagnose kan være resultater av flere årsaker. En informant fra kommunen sier: «*Det er veldig usikkert, det er såpass mange i samfunnet som får kreft på en eller annen måte, og helt sikkert også noen som har jobbet i Olav Kyrres gate 19*». Videre sier en informant fra foreldrene: «*Du kan ikke trekke en klar årsaks*

virkningsssammenheng mellom den, du har ikke en sånn faktor som kobler dem sammen».

Asbest og muggsopp er komplekse risikoproblem på grunn av at de involverer og engasjerer flere aktører. Dette gjelder kommunen, politikerne, eksperter, ansatte, foreldre og innbyggerne for øvrig. En informant fra foreldrene sier: «*Du kan ikke kontrollere risikoen selv, det må en ha kunnskap og kompetanse på for å vite hvordan en håndterer det*». Det er dermed viktig at de ulike aktørenes meninger, verdier og oppfattelse av risikoen blir definert. Videre kan vi også si at usikkerhet og tvetydighet i risikoproblemet nettopp bidrar til at det blir et mer komplekst risikoproblem. Vi har videre i oppgaven valgt å utdype disse risikoproblemene fortløpende i sentrale drøftinger underveis.

5.2 Hvilke interne og eksterne kommunikasjonsstrategier er grunnlaget for kommunens risikokommunikasjon?



5.2.1 «Kommunikasjon for en levende by»

Stavanger kommunes kommunikasjonsstrategier for intern og ekstern kommunikasjon «*Kommunikasjon for en levende by*» ble opprettet i 2009. Disse ble videre revidert 1. januar 2018 for å kunne inkludere sosiale medier (se vedlegg 1, s. a).

Første strategi tilsier at kommunikasjonen skal være *målgruppeorientert*, og ta hensyn til mottakeren. Dette innebærer blant annet at kommunen bør ha informasjon og kunnskap om de ulike målgruppene som skal nås. I tillegg skal kommunen lytte og sikre gode rutiner for håndtering av henvendelser og tilbakemeldinger (Stavanger kommune, 2018 a).

Videre sier andre strategi at kommunikasjonen bør være *aktiv og planlagt i de rette kanaler*. Dette innebærer at kommunens kommunikasjon om tjenestetilbud, rettigheter og viktige politiske beslutninger skal være aktiv, offensiv og planlagt. Videre betyr det at kommunikasjonen også skal bli brukt som et strategisk virkemiddel. I tillegg skal kommunikasjonen fra kommunen være oppdatert og relevant. Denne strategien innebærer at

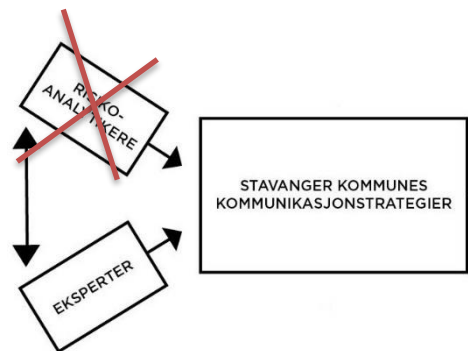
kommunikasjonen skal skape engasjement og bidra til deltakelse omkring ulike beslutningsprosesser. Kommunen bør da gjennomgå kanalvalg mellom ulike nivåer og avdelinger i kommunen. Hensikten er å skape en god intern kommunikasjon. Videre skal også kommunen benytte og bruke mediene aktivt som kanal. I tillegg skal informasjonen fra kommunen være pålitelig og etisk forsvarlig. Dette innebærer å skape realistiske forventninger til hva kommunen skal eller kan levere (Stavanger kommune, 2018 a).

Den tredje strategi sier at kommunen skal være en *tydelig og enhetlig avsender* av informasjonen. Kommunen skal ha et avklart og godt samarbeid både internt og eksternt. Dette betyr at de skal koordinere en god kommunikasjon på tvers med andre relevante avdelinger eller virksomheter som berøres. I tillegg skal kommunikasjonsansvarlige inneha rett kompetanse (Stavanger kommune, 2018 a).

5.3 Kommunikasjonssituasjoner i praksis

5.3.1 Risikoanalytikere integrert internt i Stavanger kommune

Samhandlingen mellom eksperter og risikoanalytiker er her interessant. Gjennom datainnsamling fant vi ut at risikoanalytiker ikke samhandler med eksperter når det gjelder de usynlige farene asbest og muggsopp. Risikoanalytikerne er derimot integrert internt i Stavanger kommune, sittende i beredskapsavdelingen. I



en generell kommunikasjonssammenheng kan vi si at forskjellen mellom risikoanalytiker og beslutningstaker er at analytikeren presenterer resultater fra risikovurderinger, i motsetning til beslutningstaker som har et mer bredere syn på risiko. De viktigste kommunikasjonsbarrierene kan sies å finne på venstre side av oppgavens analytiske rammeverk mellom ekspert, risikoanalytiker og beslutningstaker. Her kan også verdier spille en rolle (Aven & Veland, 2013). Da kommunen både er risikoanalytiker og beslutningstaker i en kommunikasjonssammenheng, vil verdispørsmålet stå større sentralt. Dette gjelder både i risikovurderinger og videre hvilke beslutninger som blir tatt angående den usynlige risikoen. Videre kan dette forholdet også bidra til at kommunens samlede risikoforståelse ikke blir utfordret i like stor grad slik som uavhengige og eksterne risikoanalytikere kan bidra til. Dette

gjelder både i forhold til erfaring og faglig kunnskap om de usynlige farene. Resultatet kan da være at kommunikasjonen blir lite strukturert, noe som igjen kan påvirke internt hvordan kommunen kommuniserer eksternt om risiko. Likevel kan en slik inndeling også bidra til noe positivt. Ansatte i kommunen er lokalkjent i forhold til særtrekk ved organisasjonen slik som størrelse og kompleksitet.

Videre finnes det også viktige kommunikasjonsbarrierer på høyre side av rammeverket. Nærmere bestemt er det hvordan Stavanger kommune som risikoanalytiker og beslutningstaker kommuniserer til mediene, allmennheten, interessenter og den berørte offentlighet på høyre siden av rammeverket (Aven & Veland, 2013). Vi kan si at asbest og muggsopp er usynlige farer som vi ikke har så mye statistikk eller datamateriale på. Det vil dermed gi rom for utfordringer i kommunikasjon til aktører som anser risikoen forskjellig. Dette er på grunn av at vi ikke har så mye bakgrunnskunnskap å lene oss på. Det vil videre i oppgaven ikke være et skille hvorvidt kommunen er beslutningstaker eller risikoanalytiker.

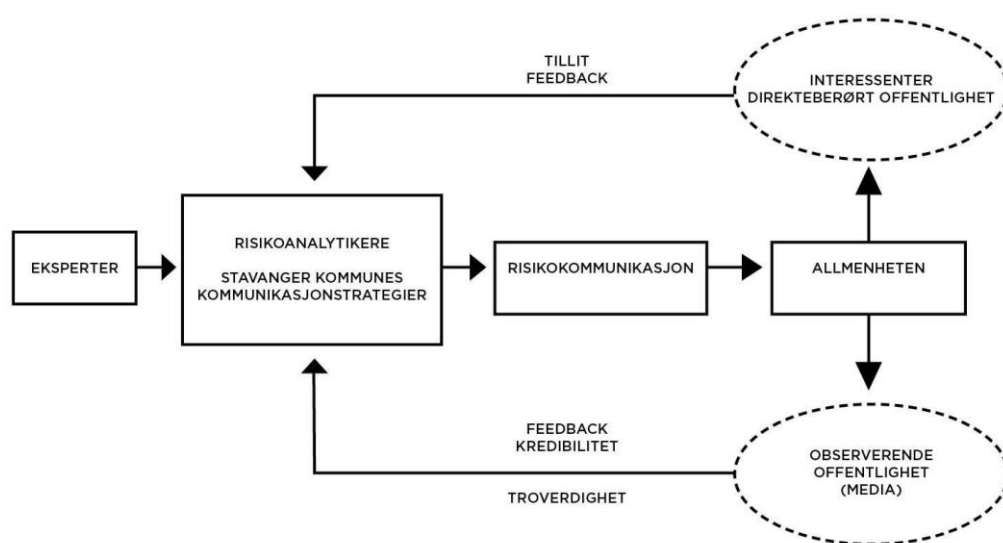
Eksperthjelp:

Stavanger kommune bruker faste uavhengige eksperter for å utføre testkontroll i saker med muggsopp og asbest. Her blir risiko og sannsynligheter beskrevet som objektive størrelser med tall (Pettersen, 2016). Ekspert 1 er ikke en deltakende aktør i kommunikasjonen med Stavanger kommune. Vedkommende er sentral på bakgrunn av at han er ekspert på områdene om risikokommunikasjon og inneklima. Informanten har jobbet over 50 år med inneklima og risikokommunikasjon. Vedkommende anser ikke seg selv som ekspert i førstehånd, men som problemløser. Videre forteller informanten at dette er grunnen til at han fremdeles er ute og treffer berørte aktører slik som foreldre, ti år etter at han har sluttet.

Ekspert 2 arbeider som rådgiver innen bygg i et firma som kommunen har hatt kontakt med i forbindelse med muggsopp-saken. Informanten er ingeniør og vektlegger resultater fra undersøkelser i form av tall, en rapport som ble videresendt til kommunen. Det kan antas at informanten har en objektiv forståelse på risiko. Årsaken er at vedkommende ikke mener at kommuniserer usikkerhet. Dette er på grunn av en forståelse for at: «*Enten eksisterer det muggsopp eller ikke i et bygg*». Informanten kommuniserer i minst mulig grad usikkerhet, tvetydighet og kompleksitet. Dette blir begrunnet med at vedkommende forholder seg til det de vet, nemlig fakta. Det er en rimelig tolkning at vedkommende vektlegger en risikoforståelse basert på en sann og underliggende risiko (Aven & Veland, 2013). Fakta er

for eksempel resultater fra tester og kontroller utført av selskapet og nasjonale retningslinjer på området. Likevel kommer også usikkerhet inn under dette begrepet.

5.3.2 Justert analytisk rammeverk



Figur 5.3.2: Oppgavens justerte analytiske rammeverk for risikokommunikasjon om usynlige farer i Stavanger kommune

Det nye analytiske rammeverket er tilpasset den innsamlende empiri. Dette betyr at risikoanalytikerne er plassert internt i Stavanger kommune. Dette innebærer også at de ved håndtering av muggsopp og asbest bruker uavhengige eksperter for å få fagkunnskap og rapporter på området.

5.3.3 Case: Asbest i Stavanger svømmehall

5.3.3.1 kommunikasjon

I Stavanger svømmehall, i Olav Kyrres gate 19, har kommunen gjennom en ti års periode hatt to kommunikasjons hendelser med asbest. Dette gjelder henholdsvis i 2007 og i 2017. I den første hendelsen i 2007 ble det oppdaget asbest i svømmehallbygget da det foregikk sprengningsarbeid ved siden av. Det ble da besluttet å stenge ned bygget umiddelbart. Ti år senere i hendelsen som blir omtalt som asbest-saken, ble det oppdaget mer asbest enn først antatt. Bygningen var da allerede stengt på grunn av rehabilitering. Kommunen hadde i asbest-saken ulike målgrupper som de skulle kommunisere og nå ut til. For eksempel var dette både nåværende og tidligere kontoransatte, badevakter og brukere av svømmehallen. Stavanger kommune startet med å informere egne ansatte som var eller hadde oppholdt seg i bygget. Dette gjorde kommunen ved å sende ut 250 informasjonsbrev over en ukes tid. I tillegg la kommunen ut informasjon på kommunens nettplattform for ansatte, Intranettet. Det ble her tilbudt både individuelle samtaler og helseundersøkelser til de som ønsket. Samtidig publiserte også kommunen en pressemelding eksternt på sine egne nettsider. Her informerte de at brukerne av bygget kunne ta kontakt for nærmere helseundersøkelser. Kommunen la også ut en annonse i lokale aviser for å nå ut til flest mulig. Dette var noe som mediene fanget opp og videre direkteførte på sine egne forum.

5.3.3.2 Kommunikasjonsutfordringer

Intern relasjonsbasert kommunikasjon

En av kommunens kommunikasjonsstrategier sier at kommunen skal ha et avklart og godt samarbeid både internt og eksternt (Stavanger kommune, 2018 a). Kommunen var i asbest-saken tidlig ute med å internt informere og invitere et godt spekter av folk i organisasjonen for å diskutere saken. Dette gjaldt Bedriftshelsetjenesten (fra nå av BHT), eiendomssjef, helsesjef og kommunikasjonsrådgivere. Samtlige informanter fra kommunen mener at kommunen er tydelig på å skille et faglig ansvar og roller internt. Hensikten er da å sikre god informasjon eksternt. Videre innebærer dette et avklart ansvar av at det er kun de aktører som arbeider med den berørte saken som skal uttale seg eksternt. En informant fra kommunen sier: «*Så i alle sanne saker så prøver vi å være veldig tydelige på å skille den typen faglige roller i forhold til kommunikasjonen utad*». Likevel har kommunen et personavhengig forhold knyttet til den

interne kommunikasjonen. Kommunikasjonen om hendelser angående de usynlige farene er erfaringsbasert, en opparbeidet trygghet i relasjoner gjennom flere år. Det kan på den ene siden bidra til at kommunikasjonen fra kommunen er enhetlig og tydelig. Likevel er det på den andre siden avhengig av at disse aktørene ikke blir skiftet ut og erstattet av andre. En informant sier: *«En samler en tverrfaglig, sammensatt gruppe som har ulik kompetanse, og det er summen som gjør at det blir bra»*. Det er positivt at kommunen prøver å sikre god intern samordning. Likevel er det flere informanter fra kommunen som mener at kommunen ikke er gode nok på å lage et eget opplegg for hver situasjon. Årsaken til dette blir begrunnet med en for dårlig evaluering og ivaretagelse av tidligere erfaringer både fra store og små hendelser. For noen år tilbake fikk også kommunen tilsatt nye kommunikasjonsrådgivere plassert på tjenesteområdene helse og bygg. Disse rådgiverne skal bidra til at de ulike fagmiljøene møtes og diskuterer aktuelle saker slik som asbest. Kommunikasjonsrådgiver som har ansvar for kommunikasjon om det byggetekniske mener at det er viktig å prioritere kommunikasjon ved å sette av nok ressurser. Vedkommende sier: *«Det at vi har god kontakt med hverandre, internkommunikasjon må være god og godt smurt for at eksternekommunikasjonen skal være god»*.

Intern ulik oppfatning av sannsynlighetsbegrepet:

En av kommunens kommunikasjonsstrategi tilsier at kommunen skal være en tydelig og enhetlig avsender av informasjonen (Stavanger kommune, 2018 a). Stavanger kommune er forsiktig med å kommunisere sannsynlighetsbegrepet eksternt. Det er en delt oppfatning internt i kommunen om hvordan de bruker begrepet i denne sammenheng. Flere informanter i kommunen mener at kommunen ikke kommuniserer sannsynlighet eksternt. Årsaken er at dette henger sammen med spekulasjoner. Dette kan bety at kommunen er forsiktig med å spå, og tallfester ikke. Kommunikasjonsrådgiver for helse mener at det var problematisk å si: *«Med en så stor sannsynlighet er asbesten farlig»*. Vedkommende mener videre at i kritiske situasjoner skal viktige og presise budskap formidles på en effektiv måte. Dette innebærer at kommunen ikke skal spekulere i årsaker eller hvor sannsynlig det er for at ting kan skje. Dette blir støttet opp av en annen kommunikasjonsrådgiver:

«I interne møter så var det trygt for bedriftshelsetjenesten å si at det er svært liten sjanse ... Så noterte jeg det, så tok jeg med meg det som et forslag til pressemeldingen, og da var det ikke snakk om å ha det med. Du kan ikke si det eksternt, for det er for lite faglig».

Derimot mener informant fra helse og velferd at de brukte begreper som «svært lav risiko» bevisst i denne saken. Dette blir begrunnet med at det var noe som kommunen faglig kunne stå for, samtidig til at det var så nøytralt som mulig. Vi antar at det er problematisk for kommunen som både risikoanalytiker og beslutningstaker med å formidle interne betydningsfulle kommentarer og refleksjoner for hvorvidt sannsynlighetsbegrepet skal blir brukt i en praktisk sammenheng (Aven & Veland, 2013). Beredskapsavdelingen produserer tall og formler, spørsmålet blir videre om de kommuniserer dette på en god og effektivt måte internt mellom tjenesteområdene? Likeså kan det være problemfylt for andre interne ansatte å spørre etter mer informasjon som kan være nødvendig for å støtte opp om et eventuelt informasjonsgrunnlag. Synet på manglende konseptuell og begrepsmessig presisjon kan i praksis føre til en fullstendig meningsløs intern kommunikasjon slik vi ser her. Kommunen bør i den hensikt prøve å etablere et vitenskapelig basert risikoperspektiv for å sikre en enhetlig og entydig avsender av risikobudskapet (Aven & Veland, 2013).

Utfordrende intern kommunikasjon til ansatte

Risikokommunikasjonen i Stavanger kommune foregår både eksternt og internt. For å skape en god intern kommunikasjon bør kommunen gjennomgå sitt bruk av kanalvalg mellom ulike nivåer og avdelinger i kommunen (Stavanger kommune, 2018 a). Kommunikasjonsrådgiver for helse mener at den viktigste informasjonskanal er fra leder og videre nedover i systemet. Videre blir dette gjerne sett i kombinasjon med bruk av kommunens Intranett. Vedkommende sier at kommunen har opplevd å ha interne kommunikasjonsproblemer. Til tross for at intranettet er den mest foretrukne måten å informere til de ansatte, oppdager kommunen at ansatte ikke leser denne i ønsket grad. Det oppstår nye digitale kanaler som ansatte heller velger å bruke. Ansatte kommuniserer heller i grupper, noe som ikke blir fanget opp og kommunisert videre andre plasser. Eksempelvis har det hendt at de ansatte har opprettet egne Facebook-grupper for informasjonsmelding. Dette kan skape utfordringer for kommunen i forhold til det å samkjøre informasjonen. Videre kompliserer dette det faktum at kommunen skal være en enhetlig avsender av informasjonen både internt og eksternt.

Ekstern kommunikasjon – et strategisk virkemiddel?

Kommunikasjonen må være aktivt og planlagt i de rette kanaler. Dette innebærer spesielt at kommunikasjon om beslutninger skal være aktiv, offensiv og planlagt (Stavanger kommune, 2018 a). Kommunen hadde på forhånd jobbet gjennom tekst til media og til ansatte da de gikk ut med informasjon om asbest. Flere informanter fra kommunen opplevde asbest-saken som

en modningsprosess, sett i forhold til hvorvidt kommunen skulle gå ut med informasjon, og på hvilken måte. En informant sier: «*Lager vi mer uro enn vi bør, ved å gå ut med informasjon om et bygg som allerede er stengt. Det husker jeg at jeg dvelte mye med i den perioden*». En annen informant sier: «*Det er lærerikt å gå gjennom en sånn prosess, både med tanke på senere synlige og usynlige situasjoner*». I motsetning til risikokommunikasjon som handler om noe som kan oppstå, er krisekommunikasjon om noe som allerede har hendt (DSB, 2007). Det kan virke som problematisk for kommunen å utøve en proaktiv kommunikasjon om asbest. Dette er basert på at kommunen ikke vil skape frykt for et bygg som allerede var stengt og der de nødvendige tiltak for å fjerne asbesten allerede var satt i gang. I den forbindelse er det også relevant å anse at asbest kan befinne seg i gråsonen om hvorvidt det blir ansett som en risiko eller ikke. Asbest kan da antas å innebære et usikkert risikoproblem for kommunen.

Spørsmålet om hvorvidt kommunikasjonen om ulike beslutninger, rettigheter og tjenestetilbud blir brukt som et strategisk virkemiddel fra kommunens side er vanskelig å si. Kommunens pressemelding om asbest i Olav Kyrres gate ble sendt ut en fredag klokken 13.00. Det ble her informert om at de som ønsket kunne ta kontakt med sine fastleger for videre helseundersøkelser. Det ble heller ikke besluttet å gi ut eget kontaktnummer for befolkningen, noe som var en anbefaling fra BHT. Hvorvidt dette er et strategisk virkemiddel fra kommunes side er vanskelig å tyde. På den ene siden kan det være lettere for kommunen å publisere en slik melding rett før helgen slik at det ikke skaper storm. En informant sier: «*Jeg husker ikke om vi hadde flaks eller ikke, men det er klart at fredag er ikke en dum dag hvis du ikke ønsker sykt mye oppmerksomhet*». På den andre siden er det lite heldig å forskyve ansvaret til fastlegene som må ta «støyten» etter helgen. Dette kan påvirke det faktum at kommunen bør bli sett på som en ansvarlig og tillitsfull aktør.

Samtidig som pressemeldingen ble sendt ut eksternt, ble det på samme tid gitt beskjed til de ansatte på kommunens interne forum intranettet. Denne fremgangsmåten kan være uheldig da dette er informasjon som burde blitt informert først internt til de ansatte. Dette kan sikre større tillit til kommunen som arbeidsgiver. Videre var det også flere ansatte og avdelinger i kommunen som ikke fikk tilsendt kommunens brev om varsel og helsetilbud knyttet til asbest. En informant fra kommunen sier: «*Det var en del utfordringer med kommunikasjon til målgruppene, du skulle begynne å tenke igjennom hvem det er som hadde jobbet i det bygget*». Årsaken til manglende varsling var på grunn av kommunens manglende registrering

av hvem som hadde oppholdt seg i bygget over tid.

Ulike målgrupper:

I likhet med kommunens strategier for intern og ekstern risikokommunikasjon er det viktig at kommunen arbeider spesifikt rettet mot hvilke målgrupper som finnes blant befolkningen i kommunen (Stavanger kommune, 2018 a). For å bruke kommunikasjon som et virkemiddel, kan det være sentralt for kommunen å få en større oversikt og forståelse over hvilke risikoperspektiver de ulike mottakerne har. Dette er viktig før kommunen eventuelt går ut med informasjon. De kan da bruke dette proaktivt for å sikre dialog og samhandling. Kommunikasjonsrådgiver for helse sier at avgjørelsen om hvilke målgrupper som er viktig å nå ut til blir definert ved planlegging av kommunikasjonen i hver enkelt hendelse.

Vedkommende mener det er viktig at kommunen alltid skaffer seg kunnskap om de ulike målgruppene som skal nås. Likevel er det heller ikke mulig for kommunen å kartlegge alle de ulike målgruppene som eksisterer blant befolkningen. Til tross for dette arbeider kommunen proaktivt og målrettet med hvilke mottakere som eksisterer i asbest-saken. En informant fra kommunen sier: *«Det er flere målgrupper her, og vi må ha dialog og kontakt med de på ulike måter»*. Vi antar at kommunen har en sterk vilje til å prøve å nå ut til alle målgrupper når de kommuniserte om asbest.

Det ultimate målet for risikokommunikasjon er å bistå interessenter og berørte aktører med å forstå begrunnelsen av resultatene fra risikovurderingen. Hensikten er derav å lettere forstå kommunens beslutninger om risikoproblemet (Renn, 2008). Kommunikasjonsrådgiver for helse mener det er viktig å tenke kommunikasjon tidlig og videre samordne kommunikasjonstiltakene. I tillegg mener vedkommende at det er viktig å tenke pedagogisk når det gjelder faktainformasjon. Informanten mener det er bra å legge ut rapporter, men at disse bør bli presentert bedre, gjerne i form av spørsmål og forenklede svar. Ambisjonen er da å sikre en bedre forståelse hos mottakerne. Vedkommende hevder også at dette kan være et type verktøy som kommunen kan bruke som et kommunikasjonstiltak. Det kan dermed være nødvendig for kommunen å informere om tekniske risikovurderinger i form av ulike informasjonsmaterialer. Dette kan bidra til å presenterer den gitte risiko på forskjellige måter (Lundgren & McMakin, 2009). Videre handler kommunikasjon om at personer skal motta og forstå budskapet. Ekspert på inn klima og risikokommunikasjon mener at det ser ut til at den generelle befolkningen ikke har så god kunnskap om de usynlige farene slik som asbest. Dette er til tross for at kunnskapsnivået i dag er høyere. Kommunikasjonsrådgiver for det

byggetekniske i kommunen mener det er vanskelig å kommunisere klart og tydelig hvilken type risiko asbest er. Dette er spesielt med tanke på usikkerhet knyttet til eksponeringsgrad. Vedkommende mener at det kan være et dilemma i det å dekke mottakernes behov for informasjon om risikoen, sett i sammenheng med det å kommunisere klart og tydelig. Informanten sier: «*Det er en interessant, intern utfordring, som vi må bruke litt tid på*». Det kan dermed tolkes slik at kommunen har noen kunnskapsutfordringer knyttet til det å tilpasse risikokommunikasjonen til mottakerne (Lundgren & McMakin, 2009). Likeså kan dette sees i sammenheng med en utfordrende balansegang mellom det å kommunisere trygghet, kontra det å vedlikeholde fagfolk sitt behov for å ha sitt i behold. Derimot har det ikke vært særlig respons fra de berørte ansatte, bortsett fra at de savner mer informasjon rundt risikoen. En ansatt sier:

«De sitter sikkert med informasjon på hva som kan forårsake dette her, eller hva asbest kan forårsake. Så jeg kunne godt tenkt meg litt informasjon om, hvis du har jobbet i et bygg med asbest, hva bør en da være oppmerksom på?».

Hvorvidt kommunen burde ha informert bredere om hvilken risiko asbest innebærer kan diskuteres. På den ene siden skal kommunen kommunisere helsesjefens vurdering av risikoen. På den andre siden kan det være nyttig å kommunisere hva asbest er, og hvilken risiko dette innebærer i et større perspektiv. Vi anser det som nødvendig ut fra flere forhold. For det første er det viktig å løfte og informere alle målgruppene i kommunen. For det andre kan det igjen bidra til en bedre forståelse og aksept av den risiko som blir formidlet. Likevel skal ikke kommunen skremme, skape hysteri eller uro blant befolkningen. Særlig gjelder dette der risikoen blir vurdert som liten av kommunen. Spørsmålet om hvorvidt kommunen har en prosessutfordring rundt det å involvere mottakerne om asbest todelt. Det er viktig at de involverte føler seg involvert i risikohåndteringsprosessen. Dette muliggjør for at de kan være med på å bestemme hvordan en risiko skal bli håndtert, i tillegg til hvilke usikkerheter som er akseptable (Lundgren & McMakin, 2009). Likevel er det ingen av informantene fra de ansatte som ville være med i risikohåndteringsprosessen, da samtlige anså risikoen om asbest som liten. En ansatt sier:

«Jeg sa til flere av de ansatte som jeg jobbet med der nede, og vi fikk samme brevet at; dere må jo gå å få sjekket dere ... De var litt; æ, det er ikke så farlig. Det er alltid annerledes med sånt du ikke ser, enn det du kan se.»

Samtidig sammenfaller risikoen med hvilke oppfatninger vi har av det. I tillegg kan følelser styre hvordan vi anser risikoen (Aven et al., 2003). De ansatte i svømmehallbygget betrakter risiko som noe subjektivt. De tar egne vurderinger av hvorvidt de kan ha blitt eksponert for asbest. Flere av de intervjuede ansatte er usikre på alvorlighetsgraden av asbest. Ansatte er i tillegg usikre på hvilke helsekonsekvenser asbest kan medføre. Likevel er det i kommunikasjonen mellom ansatte og kommunen ingen kjennetegn på uenighet verken for bevis eller for verdier. Vi antar at dette skyldes at risikoen for asbest blir ansett som akseptabel og/eller at risikoen blir ansett som tilstrekkelig kontrollert av kommunen (Renn, 2008). For å utdype blir det beskrevet av flere informanter i kommunen at det har blitt stilt spørsmålstegn utenfra hvorfor kommunen bruker så mye tid og ressurser på planlegging av kommunikasjon. Dette blir støttet opp av en ansatt som mener at konsultasjonene ble for omfattende i forhold til den risiko som vedkommende anså asbest. Av de 250 brev som kommunen sendte til de ansatte, var det bare 46 personer som tok kontakt med BHT for videre konsultasjon. En informant fra helse og velferd sier: *«Det har ikke vært panikkbestillinger, det har ikke vært overbekymrede folk som har kommet, og de som gjerne skulle ha kommet har tatt den vurderingen at til og med jeg ikke har nok timer i bygget»*. Vi antar at det kan tyde på to ting. For det første har flesteparten av de ansatte ikke en klar forståelse og kunnskap om begreper slik som usikkerhet, sannsynlighet og risiko. For det andre kan det være at de ut fra sin egen risikopersepsjon ikke anser asbest som særlig risikofylt (Aven & Veland, 2013).

Etisk forsvarlig kommunikasjon?

Informasjonen fra kommunen bør være pålitelig og etisk forsvarlig (Stavanger kommune, 2018 a). En informant fra helse og velferd sier at de fikk god hjelp av kommunikasjonsrådgivere til å formulere fagspråk til direkte kommunikasjon. Vedkommende mener at det som fagperson var en læringsprosess mellom det å informere mest mulig om asbest, kontra det å ikke skape frykt. Videre mener samtlige informanter fra kommunen at det er viktig at kommunikasjonen fra kommunen er på et etisk nivå. Informant fra helse og velferd sier:

«De er nødt til å bli møtt på en konkret, en veldig tydelig, en veldig forståelsesfull måte. Selv om ikke faren er større, så betyr det ikke at bekymringen ikke er der ... for meg er det verdien av hele den kommunikasjonen».

Til tross for at kommunen ikke kommuniserer usikkerhet er kommunikasjonen fra kommunens side pålitelig. Kommunen erkjenner og kommuniserer at det er en helserisiko. Samtidig kommuniserer kommunen at de skal foreta seg endringer. En informant fra by- og samfunnsplanlegging sier: «Når du snakker om etiske refleksjoner, når vi følger opp med en voldsom risikokommunikasjon, hvor egentlig risikoen er lav for liv og helse, men det er frykten som ingen håndterer». Kommunen legger dermed til rette for en åpen og betryggende risikokommunikasjon.

Bør sikre gode tilbakemeldingsrutiner:

Kommunen bør sikre gode rutiner for håndtering av henvendelser og tilbakemeldinger (Stavanger kommune, 2018 a). For å sikre samhandling bør kommunen muliggjør for at mottakerne kan gi tilbakemeldinger til dem (Schwebs & Østbye, 2013). Kommunen har fungerende rutiner og kanaler for tilbakemelding (feedback) fra berørte aktører og innbyggere for øvrig. For eksempel er dette servicetorget «Innbyggerservice», der befolkningen kan ta kontakt med kommunen. I tillegg er Facebook, twitter og mail sentrale kontaktpunkter til kommunen. Likevel nevner kommunikasjonsrådgiver for helse at det er flere som etterlyser en chattefunksjon. Vi kan dermed anta at det er behov for innbyggerne å ha mulighet til å kommunisere tilbake på andre måter enn ved de eksisterende plattformer. Informanten mener videre at kommunen ved større hendelser eller behov oppretter en egen informasjonstelefon. Dette muliggjør for at folk kan ringe kommunen for å få mer informasjon om aktuelle farer. Derimot er det flere informanter fra kommunen som er usikre på hvorvidt det er et behov for å utvikle en kanal der befolkningen etterspør informasjon om de usynlige farene. Vi tolker det slik at kommunen ikke ønsker å skape større kompleksitet enn nødvendig om de usynlige farene.

5.3.3.3 I hvilken grad har de berørte aktørene tillit?

Tillit eller omdømme?

Tillit og troverdighet er viktig for å oppnå en god og effektiv risikokommunikasjon (Andersson et al., 2008). Samtlige informanter fra kommunen mener at befolkningen i Stavanger har tillit til kommunen. Vi kan også si at tillit handler om omdømme. En informant fra kommunen sier: «Omdømme er en gevinst du får når du gjør en god jobb, og det er en ferskvare. Og det tror jeg er veldig sunt». Det er viktig at kommunen ikke anser tillit som noe

evigvarende. Likeså er det positivt at kommunen kontinuerlig arbeider med å forbedre seg, spesielt med tanke på hvilken risikokommunikasjon de utøver. Kommunikasjonsrådgiver for det byggt tekniske understreker dette:

«Den må bygges, og den bygger man hver dag i fredstid, gjennom måten man kommuniserer på, man kommuniserer i øyehøyde, vi kommuniserer slik at folk forstår det, og vi må være tilstede og svare på den daglige, om det er helt ufarlige ting, eller hva det er. Og den er kjempeviktig med tanke på at vi bygger den sosiale kapitalen som vi trenger i sånne situasjoner».

Tillitt kan også bli påvirket av hvilken oppfattelse vi har av kommunen som avsender av risikobudskapet (Engen et al., 2016). Stoler vi på organisasjonen som avsender kan tilliten bli forsterket. En eksisterende oppfattelse og tillit av kommunen i «normaltilstand» er viktig. Grunnen er at kommunen har da har mulighet til å forhindre mistillit hvis de senere må kommunisere noe negativt om en risiko (Drottz-Sjøberg, 2003). På denne måten ser vi at flere av de ansatte har tillit til det kommunen kommuniserer om asbest. En ansatt understreker dette: «Vi har jo undersøkt oss. Vi har snakket med de. Vi får stole på det, og det velger jeg å gjøre». En annen sier: «Jeg må jo ha tillit». Videre kan dette sees i sammenheng med en annen faktor. Hvis vi tolker det slik at kommunen har de samme verdier som oss selv, vil vi ofte ha tillit til at kommunen håndterer de usynlige risikoer på en god måte (Lundgren & McMakin, 2009). Likevel mener ekspert på inn klima og risikokommunikasjon at kommuner har en høy forståelse av risiko, men at de som industri ikke kan gå ut med samme type informasjon slik en forskningsinstitusjon kan. Årsaken er fordi sistnevnte institusjon ofte innebærer både høy status og troverdighet, noe som igjen kan medføre tillit. Dette betyr likevel ikke at kommunen ikke bør etterstrebe tillit. Videre mener informant fra beredskap at det å ivareta tillit er en viktig oppgave. Vedkommende sier: «Det er en særnorsk tradisjon å innrømme feil. Så styrker du omdømmet ditt omtrent. Omdømme er nesten en gevinst av tillit». Likevel kan det slå sprekker hvis kommunen bare fokuserer på å styrke omdømmet. Kommunen har da mulighet for å miste tillit. Informant fra Bymiljø- og utbygging nevner at kommunen på et politisk nivå er opptatt av et omdømme. Samtidig oppfatter vedkommende at organisasjonen og ledelsen i kommunen er opptatt av å tydeliggjøre et faglig og tillitsskapende i bunn etter beste evne:

«Det er en sånn grunnleggende greie som er viktig for oss som er ansatt og skal stå i sånne saker, det å kunne formidle at ut ifra de ulike faglige ståstedene så håndterer vi dette så godt vi kan, for å skape tillit ut ifra det».

En erkjennelse av at kunnskap om de usynlige farene begrenser seg faglig er en god egenskap. Det at kommunen er åpen om sine utfordringer vil bidra til en større aksept for det som blir kommunisert.

Mediene - et talerør for kommunen?

Kommunen skal benytte og bruke mediene aktivt som kanal (Stavanger kommune, 2018 a). Den observerende offentlighet eller mediene innhenter informasjon enten ved å ta direkte kontakt med kommunen, eller ved å abonnere på kommunens nyheter. Mediene er både målgruppe og kanal for kommunen. Disse aktørene blir for eksempel brukt av kommunen som kanal ut til allmenheten når det er behov for å få ut kritisk og viktig informasjon. Vi antar at media og kommunen har et godt samvirke, da hverken kommunen eller mediene har noe negativt å si om deres samarbeid. For eksempel mener flere informanter fra mediene at det ikke er mangel på informasjon fra kommunens side. Imidlertid utfordrer ikke mediene troverdighet og kredibilitet til det kommunen kommuniserer om asbest (Drottz-Sjøberg, 2003). Ved flere anledninger velger mediene å publisere kommunens pressemeldinger direkte. Dette er uten å etterspør informasjon fra eksperter eller lete etter annen dokumentasjon på området. I tillegg stiller ikke mediene spørsmålstegn ved det kommunen kommuniserer om asbest. Hvorvidt dette er på grunn av medienes manglende forståelse og kjennskap til risiko, usikkerhet og sannsynlighetsbegrepet er problematisk å si (Aven & Veland, 2013). Likevel innebærer det at mediene er et «talerør» for kommunen, uten å skape debatt rundt hvilke akseptkriterier som skal gjelde for de beslutninger som blir tatt. Til tross for at det er positivt at media formidler kommunens kommunikasjon, kan vi stille oss kritisk til hvorvidt mediene bidrar til å skape en offentlig debatt rundt asbest.

5.3.3.4 Deloppsummering

Stavanger kommune har et klart tverrfaglig ansvar for hvem som skal kommunisere og informere om asbest. Utfordringen ligger nærmere hvorvidt ansvaret er relasjons- og erfaringsbasert. Dette er en utfordring som senere kan bli problematisk for eksempel ved organisasjonsendringer. Det er også en intern ulik oppfattelse av hvorvidt sannsynlighetsbegrepet skal bli brukt i en praktisk sammenheng. Dette kan være problematisk av mange grunner. For det første kan det være utfordrende å sikre en enhetlig og entydig avsender av kommunikasjonen. For det andre kan det være problematisk for kommunen å nå ut til ansatte på grunn av manglende registrering og via eksisterende nettplattformer. Som et

resultat kan dette gi utfordringer knyttet til det å sikre gode tilbakemeldinger, noe som igjen kan bidra til større kunnskapsforståelse, troverdighet og tillit av det som blir kommunisert. Videre har kommunen interne utfordringer knyttet til det å utøve en proaktiv kommunikasjon. Det gjelder å dekke mottakernes behov for informasjon, i tillegg til det å kommunisere klart og tydelig. Likevel kan vi si at kommunen kommuniserer asbest godt uten å skape uro og hysteri. Målgrupper slik som ansatte og mediene utfordrer ikke det som kommunen kommuniserer. Ansatte anser ikke asbest som særlig risikofylt og oppfatter det heller ikke som nødvendig å delta i risikohåndteringsprosessen. Både ansatte og medier viser tillit og kredibilitet til kommunens kommunikasjon.

5.3.4 Case: Muggsopp på Eiganes skole

5.3.4.1 Kommunikasjon

Kommunikasjonen om muggsopp mellom kommunen og foreldrene på Eiganes skole startet i 2011. Det skulle da utføres kartlegging og tilstandsvurdering av skolens midlertidige paviljonger. De første bekymringsmeldingene fra foreldrene kom da det ble funnet muggsopp i et bøttekott i 2012. Senere i 2014 som i oppgaven blir omtalt som muggsopp-saken, ble det oppdaget en stor vannlekkasje i hovedbygget på skolen. Det var da allerede planer om å bygge et nytt hovedbygg, men samtidig beholde det gamle bygget. Dette skulle være forbeholdt klasserom til elevene. På dette tidspunktet kom de største bekymringsmeldingene fra foreldre. Kommunikasjonen mellom kommunen og foreldrene tilspisset seg. Foreldrerådets Arbeidsutvalg (fra nå av FAU) etablerte en egen bygg-gruppe, Bygg FAU. I tillegg ble flere uavhengige konsultentselskaper hyret inn av både kommunen og foreldregruppen i arbeidet med å kartlegge inneklimaet på skolen. Flere tilstandsrapporter om byggene ble utarbeidet. I tillegg har også skoleledelsen hatt en aktiv rolle i kommunikasjonen mellom kommunen, ansatte og foreldre. Mediene har også hatt en bred dekning av saken.

5.3.4.2 Kommunikasjonsutfordringer

Erfaring kan sikre god intern kommunikasjon og samordning

I likhet med ansvarsprinsippet sier kommunes kommunikasjonsstrategi at de som har ansvar for tjenester, også skal ha ansvar for kommunikasjonen av dette. For eksempel innebærer det at kommunen skal gjennomgå kanalvalg mellom ulike nivåer og avdelinger i kommunen.

Hensikten er da å skape en god intern kommunikasjon (Stavanger kommune, 2018 a). Dette blir av samtlige informanter fra kommunen ansett som viktig. Kommunen prøver generelt å bruke tid i forkant på å møte og orientere hverandre internt. Formålet er da å etablere en god risikokommunikasjon. Flere informanter fra kommunen oppfatter den interne rollefordelingen i muggsopp-saken som tydelig. Helsesjef utalte seg på sitt område, og rektor forholdt seg til ansatte og foreldre. En informant fra kommunen sier: *«Det er åpenhet, vi viser til den som har peiling»*. For å utdype hadde kommunen flere felles interne møter. I tillegg la kommunen til rette for at rektor skulle slippe å håndtere alle spørsmålene alene. Videre er det bred enighet blant informantene fra kommunen at det er viktig å samkjøre informasjonen rundt saken og videre utrede mulige tiltak. En informant sier: *«Så vi prøvde å være veldig nøye med å sette opp punkter som ble forelagt politikere, forelagt FAU, rektor og alt, med; hva er problemene, hva gjør vi med det. Punkt for punkt, og en plan»*.

Likevel kan muggsopp som en usynlig fare skape kompleksitet internt i organisasjonen, men også ved kommunikasjon eksternt til interessenter slik som foreldregruppen. En informant fra kommunen sier: *«Når man jobber i et sånt system som hos oss så dette ble jo veldig politisert, i motsetning til det vi snakket om med asbest»*. Behov for mer informasjon om muggsopp var stort både hos kommunes ledelse, blant foreldre og medier. En annen informant sier: *«Vi hadde jo like mye spørsmål fra våre overordnede som fra foreldrene i perioder, og de var til og med ganske likelydende»*. Dette illustrerer at muggsopp er en usikker risiko som skaper behov for tilstrekkelig kommunikasjon. I tillegg blir muggsopp et komplisert risikoproblem ved at det blir politisert. Det er bred enighet i kommunen ved det faktum at det er viktig at alle internt kjenner til hvordan kommunikasjonsprosessen vil bli. Kommunen har da trygghet til å møte utfordrende aktører eller grupper. En informant fra kommunen sier: *«De gode løsningene på kommunikasjonen blir nesten alltid til i relasjonen mellom fagene ... du kan aldri sitte alene og ha hele vettet, det er en veldig viktig grunn til å møtes, at det er over bordet det blir til»*. Med andre ord er et godt tverrfaglig samarbeid viktig for å kunne håndtere muggsopp. Likeså er det enighet at det er viktig å tenke kommunikasjon tidlig, og videre samordne kommunikasjonstiltakene. En informant fra kommunen sier:

«Så kan du gå et skritt tilbake og se om det er noe vi kan gjøre annerledes faktisk, ikke bare i kommunikasjonen, for når du begynner og se på kommunikasjonen, så er det ofte problemet i kommunikasjonen er jo bare et symptom på at problemet ligger lenger tilbake».

Videre mener en informant at kommunen gjennom erfaring fra tidligere hendelser bygger opp kunnskap som tilsier den gode internkommunikasjonen de i dag har. Likevel har Stavanger kommune hatt utfordringer knyttet til den interne samordningen. Vi antar at det eksisterer to sentrale årsaker. For det første har kommunen flere formelle roller i forskjellige bygg. For det andre er kommunikasjon og erfaringsoverføring fra både synlige og usynlige farer viktige faktorer i forbindelse med intern kommunikasjon. En informant fra kommunen sier: «*Det som vi kanskje skulle vært enda flinkere på, snakke oss gjennom ting, og gjerne en stund etterpå for å se tilbake på det*». Intern erfaringslæring og -overføring fra tidligere kommunikasjons hendelser kan bidra til å endre dette problemet. Kommunen har da mulighet til å lære av tidligere erfaringer. Samtidig undrer vi på om det nettopp er mangel på de overnevnte forhold som kan være kommunes bakenforliggende problem.

Den kritiske målgruppen

Stavanger kommunes kommunikasjon skal være målgruppeorientert. Dette innebærer at kommunen bør ha informasjon og kunnskap om de ulike målgruppene som skal nå (Stavanger kommune, 2018 a). Flere informanter fra kommunen betegner foreldregruppen som en sammensatt og kunnskapsrik gruppe, som både kan opplæring- og helseloven. Disse foreldrene innehar yrker som biologer, kommunikasjonsmedarbeidere, rektorer, leger og ingeniører. En av informantene har på bakgrunn av denne saken valgt å spesialisere seg i arbeidsmedisin og på det medisinske perspektivet til inneklima. Faren for at de blir eksperter og dermed vanskelig å nå inn til, er en utfordring mener en informant fra kommunen. En annen sier: «*Det ble tidlig klart at vi må møte de*». Hvorvidt foreldregruppen er eksperter er problematisk å si. Gruppen bærer preg av opparbeidet kunnskap på området og er godt kjent med ulike begreper slik som sannsynlighet, risiko og usikkerhet. Imidlertid innehar også denne gruppen en sterk frykt for muggsopp og tilhørende konsekvenser (Slovic et al., 2000).

Kommunikasjonen fra kommunen skal også skape engasjement og bidra til deltakelse rundt ulike beslutningsprosesser (Stavanger kommune, 2018 a). Dette innebærer at kommunikasjonen fra kommunen bør være en dialog, en toveis prosess basert på tillit og respekt (Brehmer & Sahlin, 1994). Samtlige informanter fra kommunen synes det er vanskelig å vite hvordan de skal kommunisere med foreldregruppen. De mener selv at de trekker seg tilbake i dialog med disse. Videre beskriver flere informanter at det har vært en vanskelig balansegang mellom det å imøtekomme gruppen, i tillegg til det å «*sette foten ned*». En informant fra kommunen sier: «*Legger du opp til en debatt med den kverulanten som tror at*

han kan det, da har du trødd i baret. For du klarer ikke å svare for det etterpå. Og vi er ikke fagfolk». Som et resultat har dette medført at kommunen har vært tilbakeholdne med informasjon om muggsopp i dialog med foreldregruppen. En informant fra kommunen bekrefter dette: *«Vi var trygge på faget, vi var trygge på løsningene, trygge på fremgangsmåten. Men vi var utrygge på menneskene vi møtte».* Det har på bakgrunn av denne saken blitt diskutert internt i kommunen hvorvidt det er et behov for en strategi som kan håndtere denne type kommunikasjonsutfordring. Kommunen anser denne type problem som voksende. Dette er på grunn av at lekfolk stadig blir eksperter og dermed ikke vil tro på det kommunen kommuniserer. Samtlige informanter fra foreldrene hadde samme syn på situasjonen som oppstod. En informant sier: *«Det var mye diskusjoner, eller å prøve å få Stavanger kommune i dialog på tilstanden til skolen».* Vi tolker det slik at den sterke foreldregruppen på Eiganes skole ser ut til å være en stor prosessutfordring for kommunen. Dette blir eksemplifisert med at det var vanskelig for kommunen å få foreldrene til å føle seg involvert i risikohåndteringsprosessen (Lundgren & McMakin, 2009). En informant fra foreldrene sier:

«Så vi kjempet egentlig med å få informasjon, så da fant vi ut at de vet egentlig så lite om tilstanden til byggene at vi gikk jo i gang med å bestille diverse utredninger selv, for å få vite noe. Det var liksom, det var sånn kommunikasjonsvakuum, for det var ikke noe ordentlig kommunikasjon».

Videre kan dette stå i konflikt med den idé om at en god risikostyring er basert på tilstrekkelig og kontinuerlig risikokommunikasjon om muggsopp gjennom hele prosessen (Renn, 2008). Dette vil også være et avgjørende moment for hvilken tillit mottakerne har til kommunen, noe oppgaven vil drøfte videre.

Faktabasert kommunikasjon

Kommunikasjonen fra kommunen skal bli brukt som et strategisk virkemiddel (Stavanger kommune, 2018 a). Kommunen er bevisst på at de kun kommuniserer med faktabasert informasjon når de kommuniserer eksternt om risiko. Dette innebærer flere faktorer. For eksempel er dette resultater fra luftmålinger som ble utført på skolen, hva kommunen gjør i saken og grunnlaget for dette, i tillegg til nasjonale retningslinjer på området. Videre kan usikkerhet sies å påvirke hvilke risikostrategier vi benytter (Engen, et al., 2016). Til tross for at kommunen erkjenner at det er usikkerhet i risikoen, er de varsomme med å kommunisere dette. Årsaken blir sterkt begrunnet med en unngåelse for å skape synsing og spekulasjoner

hos mottakerne. En informant fra helse og velferd sier: *«En skal uttale seg om risiko tuftet på kanskje sparsommelige data, tolkningsusikkerhet, så en kan legge lag på lag med usikkerhet frem, så plutselig kan det stå mellom å gå i fella med å bli totalt bombastisk og veldig angripelig»*. I stedet kan et for stort fokus på usikkerhetsmomentet svekke konklusjonene som kommunen gjerne vil ta angående muggsopp. Som et resultat kan kommunen bli fristet til å skjule disse usikkerhetene. De kan også argumentere for at usikkerhet ikke bør vektlegges i beslutningstakingen (Aven & Veland, 2013). Flere informanter fra kommunen uttrykker at det er vanskelig å kommunisere noe annet enn faktabasert kommunikasjon. Vi antar at faktabasert kommunikasjon blir brukt av kommunen som et strategisk virkemiddel der de ikke ønsker å skape uenighet eller å gjøre saken mer kompleks. Ekspert på muggsopp og inneklimate støtter at kommunen ikke bør kommunisere sannsynlighet i stor grad. Informanten sier: *«Vi informerer, prøver vi å tenke til dels hvordan vi informerer, men også videre hva vi gjør her, sånn at vi kan forklare på en fiktivt sett. Og det er ikke ved hjelp av sannsynlighetsbegreper»*. Vedkommende vil heller bruke sunn fornuft og gi ensformig informasjon om hva forskningen faktisk sier.

Hvilken informasjon behøver mottakerne av risikobudskapet å få? Definisjonen på risikokommunikasjon vektlegger en kommunikasjon som baserer seg på det å informere det nødvendige, slik at aktører kan ta avgjørelser på risikoer som angår dem (Andersson et al., 2009). Stavanger kommune er gode på å bruke et lett og forståelig språk. Spørsmålet blir om det blir litt for enkelt med tanke på å ikke skape spekulasjoner. Vi antar at dette bidrar til mindre informasjon om risikoen. Kommunen innehar en forståelse av at kommunikasjonen om muggsopp skal være nærmere en informasjonsoverføring. Her er kommunikasjonen styrt av kommunen for å kunne skape en bestemt effekt hos mottaker. Dette er en effekt som vi antar kan sies å forhindre at mottakerne ikke blir urolige eller vil kunne skape hysteri (Schwebs & Østbye, 2013). På den ene siden er det nødvendig at kommunen ikke kommuniserer usikkerhet i den grad slik at det ikke blir skapt frykt og uro. Dette innebærer at kommunen ikke kommuniserer usikkerhet i stor grad for å forhindre å svekke sine egne konklusjoner. Dette kan igjen innebære en utfordring i det å kommunisere en trygg løsning. På den andre siden er det viktig at kommunen er ærlig om de faktiske forhold som ligger til grunn for risikovurderingen. Dette verdiproblemet kan ha noen interessante implikasjoner. Det kan se ut til at det er en kommunikasjonsutfordring ved det å informere godt nok, jfr. kommunens opplysningsplikt, i tillegg til det å ikke informere mer enn nødvendig for å forhindre tvetydighet og hysteri. Imidlertid bør kommunen strekke seg etter å gi en balansert

beskrivelse av usikkerhet. Dette gjelder å kommunisere hvilken risiko muggsopp innebærer i dialog med foreldrene (Aven & Veland, 2013).

I likhet med målet om risikokommunikasjon, innebærer en kunnskapsutfordring at mottakerne bør være i stand til å forstå den tekniske informasjonen rundt risikovurderinger (Lundgren & McMakin, 2009). For å illustrere var det i denne saken flere rapporter med 30 ulike målepunkter på fuktmålinger fra skolens bygg. En informant fra kommunen sier: *«Det er jo det som er utfordringene, å gjøre det, få gjennomslag ovenfor disse foreldrene. For det blir jo ofte tunge rapporter, for vanskelige å forstå hva det egentlig handler om»*. Kommunen satte her en grense på 85 prosent relativ fuktighet i forhold til målingene som ble utført i skolens bygg. Dette var målinger utført av eksterne selskaper. På denne måten kan vi si at kommunen satte kriterier for akseptabel risiko. Dette innebærer at gjenstående risiko under 85 prosent relativ fuktighet ikke blir sett på som nødvendig å redusere ytterligere (Renn, 2008). videre ble det for vanskelig for kommunen å kommunisere dette. Det finnes ikke noen nasjonale retningslinjer på dette området, samtidig til at det blir knyttet fakta opp mot en risiko med tilhørende konsekvens. Muggsopp ble med andre ord en målbar fare. En informant fra kommunen sier: *«Du vet ikke egentlig, med usynlige farer så har du ikke noen presise mål på at hvis du har den verdien så gir det de og de effektene»*. En annen sier: *«Så satt de der; ja men 85,1 da. Det har ingenting å si, men de der små desimalene ble veldig viktige plutselig»*.

En kamp om fakta

Akseptabel risiko vil være et politisk spørsmål om hvilke verdier som står på spill. Det finnes med andre ord ikke noen gitte, objektive og verdifrie mål for hva som er akseptabel risiko (Aven et al., 2003). I tillegg bør beslutninger på akseptabel risiko være basert på en subjektiv forståelse av faktiske bevis, moralske standarder og holdninger til usikkerhet (Renn, 2008). En informant fra kommunen sier: *«På usynlige farer så er det jo så grobunn for diskusjon, for det er jo så usynlig»*. Samtlige kommuneinformanter mener de brukte mer tid på denne saken enn normalt. En annen sier:

«Kommunikasjonsutfordringen vår var størst da vi gikk ut og fortalte hva vi hadde funnet, fortalte hva som hadde skjedd, og fortalte hva vi gjør. Og vi fortalte at dette er helsemessig forsvarlig, så sier de; nei, det stemmer ikke. For vi har noe i baklomma her, se på den du».

En typisk kommunikasjonsbarriere er at lekfolk stiller spørsmålstegn ved det grunnlaget som resultatene er bygget på. Dette kan for eksempel gjelde forhold som ikke er blitt inkludert i risikovurderingen. I tillegg kan det være antagelser som ikke i tilstrekkelig grad reflekterer den nåværende situasjon (Aven & Veland, 2013). Vi anta at det er enklere for kommunen å kommunisere til lekfolk som har et større kunnskapsnivå. Informasjonen kan da bli lettere forstått. Samtidig kan dette likevel utfordre risikokommunikasjonen. Foreldregruppen protesterer imot og stiller spørsmålstegn ved den informasjon de har fått. Det ble for vanskelig for kommunen å møte en foreldregruppe som utfordret risikokommunikasjonen i den grad at de ikke aksepterte hva som ble formidlet. Hva som er akseptabel risiko vil med andre ord avhenge av hvem vi forholder oss til, i tillegg til hvordan kommunikasjonen fra kommunen er (Aven et al., 2003). En informant fra kommunen sier: *«Man opplever at det eskaleres mer og mer, for plutselig vil den siden bare ikke gi seg. Og vi kunne aldri innfri kravet med å rive bygget, men plutselig gjelder det bare å ikke tape»*. På motsatt side mener samtlige foreldreinformanter at de ikke hadde bedt om noe dyrt skolebygg, men at de ønsket et sikkert ett.

Vi antar at kommunen mener at det eksisterer en «sann» og underliggende risiko. Kommunen velger å vektlegge risikovurderingene som de får fra selskapet i sin kommunikasjon til foreldrene. I tillegg argumenterer de videre for at de tar beslutninger basert på disse rapportene. Vi kan si at det blir en kamp om fakta når foreldrene velger å svare med en egen ekstern ekspertrapport, i tillegg til at de oppretter en egen bygg-gruppe. Således kan vi si at det på Eiganes skole nærmere bestemt ble kamp om akseptkriterier, en kamp om hvilke verdier og bevis som skal råde for risikovurderingene som skal bli tatt. Samtidig kan vi også undre oss over om dette er en interessekonflikt mellom økonomiske- sett imot helsemessige hensyn. For å illustrere er det en normativ kamp om å forbedre byggenes forhold, noe som vil koste penger, kontra det å ivareta de helsemessige verdiene. Vi kan med andre ord si at risikoproblemet muggsopp blir en fortolkende tvetydighet. Det er uenighet om hvilke «sanne» risikoer som eksisterer, hvilke akseptable verdier som skal gjelde, og deretter hvilke beslutninger som bør bli tatt angående risikoen (Aven et al., 2003). Videre mener flere informanter fra foreldrene at det er vanskelig å få noen til å stole på noe, da det ikke er mulighet for å dokumentere dette i forhold til entydige lover og forskrifter. En informant sier:

«Spesielt på inneklimaet, det er alt slags mulige stoffer som kan måles, og ikke kan måles på en så god måte at det er to streker under. Da er det mye synsing og veldig

personlige oppfatninger, avhengig av hvilken side av bordet man sitter på».

Det bør dermed bygges bro mellom den spenningen som eksisterer blant lekfolks risikoforståelse og ekspertvurderinger. Dette innebærer at det bør engasjeres sakkyndige for å finne en felles plattform. Dette kan bidra til en mulighet for å karakterisere og kvalifisere bevis (Renn, 2008). Kort fortalt er det dermed viktig at kommunikasjonen om muggsopp fra kommunen opptrer i en form for samhandling. Kommunen har da anledning til å få en større forståelse av gruppen, og hvilke synspunkter disse har om saken. Dette innebærer også å involvere og engasjere berørte aktører for å kunne informere, diskutere og definere hvilke risikoer som er akseptable (Renn, 2008). Kommunen hadde i muggsopp-saken flere store fellesmøter der politikere, fagfolk, FAU og rektor var invitert. På den ene siden er en kommunikasjonsprosess basert på samhandling positivt når det gjelder en omstridt risiko slik som muggsopp. Hensikten er da at mottakerne har mulighet til å gi tilbakemeldinger eller feedback. Dette kan skape en bedre arena for å finne felles akseptkriterier og videre etablere tillit for de beslutninger som blir tatt av kommunen. På den andre siden fungerte ikke dette tilstrekkelig godt, med henvisning tilbake til at kommunen ikke klarte å møte denne foreldregruppen.

Krever åpenhet

Å skape en god dialog og samhandling krever også åpenhet. Samtidig handler risikokommunikasjon om å kommunisere om noe som kan oppstå (IRIS, 2018). Kommunen har problemer med å informere og være proaktive i hvert tilfelle. En informant fra kommunen sier: *«Vi prøver jo, men det er jo helt umulig med alt det vi holder på med å treffe hver gang, og informere og være proaktive nok hver gang»*. Å inneha en god risikokommunikasjon før det muligens går over til krisekommunikasjon er en god fremgangsmåte. Dette kan sikre åpenhet, god samhandling og aksept for de beslutninger kommunen tar (Lundgren & McMakin, 2009). Kommunikasjonsrådgiver for helse opplever at kommunen er åpne om den type informasjon de kan uttale seg om knyttet til de usynlige farene. Vedkommende henviser til kommunens kommunikasjonsstrategi som sier at kommunen skal være en åpen kommune som praktiserer innsyn (Stavanger kommune, 2018 a). Informanten peker videre på at dette kan være en utfordring som gjelder de fleste kommuner. Dette blir begrunnet med at kommunikasjon kan være tidkrevende. Samtidig er det av hensyn til taushetsplikt ikke alt kommunen kan gå ut med. For eksempel er det andre etater som «eier» hendelsen. Dette kan for eksempel være politi eller brannvesen. Det er dermed disse aktørene og ikke kommunen

som skal gå ut med opplysninger.

Samtlige informanter i kommunen mener at det beste er å være åpen og legge frem ting som er reelle. Dette til tross for at situasjonen gjerne ikke er god. For å illustrere er det viktig at kommunen diskuterer og håndterer usikkerhet når de i dialog med foreldrene får spørsmål om dette. Dette innebærer at kommunen bør være åpne om hva de vet, i tillegg til de kommuniserer om hva de som kommune gjør for å redusere denne usikkerheten (Lundgren & McMakin, 2009). Videre kan dette lede opp til spørsmålet om hvorvidt kommunen burde ha erkjent og kommunisert at det er en forskjell mellom risikoen (og risikoen estimat) for at det finnes muggsopp på skolen, med tilhørende usikkerhet (Aven & Veland, 2013). En informant fra foreldrene sier: *«Hadde de vært mer åpne og ærlige, og møtt oss på banehalvdelen så hadde det kanskje blitt en helt annen prosess»*. En annen sier:

«For vi hadde akseptert at de sa; vi har et problem, ja de konkludere sånn og sånn i rapportene, vi har ikke ressursene, og derfor så får dere bare denne potten, og den bruker vi til å flytte så godt som vi kan ... Men i stedet å bli sittende med en tullede fakta-kamp».

Vi kan si at foreldregruppen identifiserer svakheter ved både metodene og kommunikasjonen som er blitt brukt av kommunen. I tillegg har kommunen problemer med å tilby troverdige svar til det foreldregruppen stiller spørsmålstegn ved (Aven & Veland, 2013). En informant fra foreldrene sier: *«De kunne kommet unna med veldig mye mindre ved å stilt med fagkompetanse, og vært åpne og ærlige»*. En annen sier: *«Det var vi som innhentet informasjon for å dokumentere det de ikke ville dokumentere. Så ble de konfrontert med det. Så kom det kanskje en innrømmelse, kanskje ikke, så måtte vi bare holde på videre»*.

Imidlertid er det også viktig å erkjenne at dette muligens ikke hadde oppstått på en annen skole i kommunen. Denne foreldregruppen er en svært kunnskapsrik og økonomisk sterk gruppe som kan få gjennomslagskraft for sine meninger. Likevel gjelder det for kommunen å inneha en god dialog med disse. En foreldreinformant sier: *«Det var en veldig rar måte å snakke sammen, for det var blå-neking versus; kan vi ikke snakke om denne saken, fakta rundt dette her»*. Det kan se ut til at det er enklere for kommunen å kommunisere fakta, enn det å kunne argumentere for, og svare på spørsmål fra foreldrene. Det at kommunen støtter seg på en risikokommunikasjon basert på en objektiv risikoforståelse, innebærer midlertidig at kommunen anser å ha kunnskap om den sanne risikoen. En kommunikasjon som kun er fokusert på fakta kan være problematisk. Vi har ikke kunnskap om muggsopp basert på store

mengder tilgjengelig data om årsak og konsekvens (Aven & Veland, 2013). En informant fra foreldrene sier: *«En viss andel vil utvikle astma ... Og det er ikke en eneste person som vil diskutere, ikke engang helsesjefen vil diskutere fag, det faglige grunnlaget der»*. En annen informant sier: *«Når vi prøvde å adressere, at dette bør undersøkes til kommunen så møtte du bare på en vegg, for det var ingen villige til å erkjenne at det kunne være et problem»*.

Risikopersepsjon utfordrer risikokommunikasjon

Sentralt gjeldende her er utfordringen knyttet til det å kommunisere risiko til aktører med ulik risikopersepsjon. Risikopersepsjon er *«en avgjørelse eller tro holdt av et individ, gruppe eller samfunn vedrørende en risiko»* (Aven & Veland, 2013, s. 37). Muggsopp som en usynlig og ukjent fare innebærer frykt hos foreldrene. En informant fra kommunen sier: *«Når du har den usynlige faren så har du dette fryktmomentet som kan få litt ekstra grobunn da, fordi at tross alt så er det vi viser av dokumenter og det vi sier er tross alt bare utsagn, de kan ikke ta og føle på det selv»*. Ekspert på inn klima og risikokommunikasjon trekker parallell til hvordan mottakerne av budskapet kan oppleve urettferdighet vedrørende risikoen. Dette kan bli påvirket av vitenskapelige og faglige vurderinger. Likevel er det viktig å understreke at menneskelig oppførsel ikke er drevet av fakta, eller fakta forstått av risikoanalytikere og forskere. Denne blir hovedsakelig styrt av oppfattelse og persepsjon av risikoen (Renn, 2008). Dette innebærer at aktørene kan ha ulike verdenssyn, forskjellige sosiale statuser, følelsesmessige erfaringer og reaksjoner som medfører at de kan definere risikoen forskjellig (Slovic, 2000). En informant fra kommunen sier: *«Her er en jo inne på noe som en faglig sett tenker er nesten mikroskopisk, men oppleves truende»*. Videre kan det trekkes likhetstegn til Aven og Veland (2013) definisjon på risiko: *«Usikkerhet om og alvorlighetsgraden av konsekvenser (eller utfall) av en aktivitet i henhold til noe som mennesker verdsetter»* (Aven & Renn, 2010, s. 3). Vi tolker det slik at risikoen på vegne av egne barn blir sett på som større enn risikoen for egen del. Dette kan også betegne hvorfor kommunikasjonen ble så dramatisk. Flere av foreldrene valgte å ta ut barna sine fra skolen ettersom de mente at deres barn ble dårlig av å være i bygget. En informant fra foreldrene sier: *«Vi var redd for at ungene gikk dag ut og dag inn i et inn klima som var helseskadelig for de, og kunne gi de sykdommer som de tok med seg resten av livet»*. Dessuten mener samtlige foreldre at det er vanskelig å anslå hvorvidt det er en statistisk sammenheng mellom eksponering og konsekvens av muggsopp. En informant fra foreldrene sier:

«Du har den synlige fuktskaden på bygningen, så har du en viss prosentandel av ungene, eller folk i det hele tatt, som er under økt risiko, og en gitt andel av de vil

utvikle astma, allergi, økt hyppighet av luftveisinfeksjoner ... så kan du ikke ta en blodprøve og si; dette viser at min unge er allergisk mot det bygget».

Videre kan en opplevelse av situasjonen være subjektivt bestemt. Dette betyr at risikokommunikasjonen ikke nødvendigvis trenger å være god. Kommunikasjonen trenger med andre ord å bli opplevd som god. Dette kan igjen skape tillit (Drottz-Sjøberg, 2003). Flere informanter fra kommunen mener at risikokommunikasjon basert på faglighet er utfordrende. Særlig gjelder dette i kombinasjon med at foreldrene engasjerer sine egne fagfolk. En informant sier: *«Det var mye mer utfordrende å forholde seg til en foreldregruppe av til dels av foreldre, dels av fagpersoner, dels av folk som frykter ting fordi de er usynlige, og dermed så velger å tro det verste»*. Likevel innebærer risikopersepsjon også noe positivt. En persons risikoforståelse er basert på erfaring og kunnskap. Dette kan styrke måten vi håndterer risikoen på. Som nevnt tidligere kan dette gjøres gjennom et godt og tverrfaglig samarbeid. Derimot er det også viktig å drøfte hvorvidt denne kollektive oppfatningen kan skape grobunn for diskusjoner og frykt internt blant foreldrene. En informant fra foreldrene sier: *«Samtidig som at vi hadde ansvar for å ikke skape noe hysteri på skolen, for en var jo fullstendig klar over at dette fungerte, de fleste ungene ble jo ikke syke»*. En annen foreldre sier: *«Det der med symptomer versus eksponering, der er det jo foreldre som igjen kan være overfølsomme og litt hysteriske, der vet en jo at det er overrapportering»*.

Videre er det også viktig å være observant på at en god opplevelse av risikokommunikasjon kan skape gjensidig tillit (Renn, 2008). Kommunikasjonsrådgiver for bygg mener at det er viktig at kommunen ikke begynner å diskutere opplevelser. Kommunen hadde i denne saken som agenda at foreldrene skulle oppleve at dette var trygt. Likevel er det undrende at kommunen ikke klarte å kommunisere dette. Informanten sier videre: *«Vi klarte ikke å skape den tryggheten, fordi vi opplevde nok at det var ikke, i en kjerne av denne gruppen så var det ikke noe interesse for egentlig å oppnå trygghet, det var en interesse for å få revet bygget, punktum»*. Med andre ord var det en klar forståelse hos kommunen at foreldregruppen hadde en skjult agenda. En informant fra kommunen sier: *«Den sterke FAU gruppen problematiserer det; vi tror ikke på det. Og selvfølgelig da med en agenda på at dette skal rives»*. Informant fra skoleledelsen har samme forståelse av situasjonen: *«Omfanget, måten det ble signalisert ut i foreldregruppen spesielt, ble litt overdramatisert. Men det er klart de var jo opptatt av å sette fingeren på alt som kunne gi fortgang i en rivning, og i en bygging av noe nytt»*. Vi tolker det dermed slik at kommunen selv ikke hadde tillit til foreldregruppen, og

hvilket motiv disse hadde i dialog med dem.

Kommunikativ ansvarsfraskrivelse?

Skoleledelsen på Eiganes skole har ansvar for risikovurderinger i form av risiko- og sårbarhetsanalyser (fra nå av ROS-analyser). Informanten fra skoleledelsen på Eiganes skole forteller at de ikke vektlegger usynlige ting som kan oppstå i skolens risikoanalyser. Ledelsen inkluderer bare synlige farer som kan ha likhetstrekk med sannsynlighet kombinert med konsekvens (Pettersen, 2016). For eksempel innebærer dette sannsynlighet for å falle ned trappetrinn eller ved å bli rygget på ved skolens parkeringsplass. Vedkommende sier videre: *«Det står ikke oi, kommer det muggsopp? Oi, kommer det radon? Altså, fordi det ligger litt utenfor det jeg som skoleledere og brukere ... på en måte har i kall det fagfeltet vårt. Vi har ikke et måleredskap for det»*. Muggsopp som en usynlig fare ser ut til å være vanskelig for skolen å håndtere.

Informanten har et klart helse, miljø og sikkerhetsansvar (fra nå av HMS-ansvar) på skolen. Dette er noe som ikke omfatter informantens stillingsbeskrivelse. Til tross for at vedkommende har dette ansvaret, er ikke informanten sentral i informasjonsutvekslingen mellom skoleledelsen og kommunen. Dette kan stå i kontrast med det faktum at kommunen skal ha et avklart og godt samarbeid internt og eksternt, der hensikten er å sikre en tydelig og enhetlig avsender av informasjonen (Stavanger kommune, 2018 a). Samtidig er det også undrende at en aktør med et slikt ansvar ikke i like stor grad blir involvert i kommunikasjonen. Vi antar at dette kan motvirke en god og enhetlig kommunikasjon om muggsopp. Det er dermed sentralt at skoleledelsen får hjelp av andre interne aktører som har denne fagkunnskapen. En informant fra helse og velferd sier at kommunen og skoleledelsen hadde en samkjørt strategi, ved å kommunisere med faktabasert kommunikasjon eksternt ut til foreldre og ansatte. Imidlertid nevner flere informanter fra kommunen at skolen hadde problemer med å håndtere foreldrene. En informant sier: *«Jeg føler kanskje skolen var litt engstelig, eller lot seg skremme litt av disse foreldrene, synes dette var litt vanskelig»*. Videre nevner en kommunikasjonsrådgiver at: *«Det har vært litt sånn motløshet, oppgitthet, mye diskusjon rundt i skolefagstaben. Så har man ikke helt visst hvordan man skulle ta tak i det, rett og slett»*.

Til sammenligning har kommunen flere problemer med å kommunisere om muggsopp eksternt til foreldre, særlig til de som etterspør mer informasjon. Flere instanser i kommunen

velger å henvise foreldrene til andre avdelinger for uttalelse om muggsopp. Kort fortalt ble foreldrene henvist til Stavanger Bygg, videre til Miljørettet helsevern og deretter til helsesjef, som igjen henviste tilbake til de andre instansene. En informant fra foreldrene sier: «*Den totale avvisningen, de ønsket ikke å diskutere det engang*». En annen sier: «*Så vi forventer ikke mer enn at du blir møtt, du blir trodd og hørt på, så lovet at du skal, at det skal bli fulgt opp, rett og slett*». Det var denne motsetningen som til slutt førte til at partene ble nærmere en enighet rundt risikoproblemet. Da foreldrene møtte en person som var forberedt, som svarte tillitsvekkende og som hadde faktagrunnlaget i orden snudde saken seg. En informant fra foreldrene sier: «*Hun snakket rolig, hun fortalte at jeg ser at dette er et problem, men det kan vi ikke gjøre noe med, fordi vi må forholde oss til de retningslinjene. Og det går det an å forstå*». Dette illustrerer at det å være åpen og ærlig ved å innrømme at det eksisterer et problem, vil være utslagsgivende for hvilken forståelse, aksept og tillit mottakerne har av situasjonen.

5.3.4.3 I hvilken grad har de berørte aktører tillit?

Tillit og troverdighet er viktig for å oppnå en god og effektiv risikokommunikasjon (Andersson, et al., 2008). Likevel kan mottakerne av risikobudskapet utfordre denne kommunikasjonen hvis de ikke har tillit til det kommunen kommuniserer. Vi antar med henvisning på det analytiske rammeverket at tillit kan påvirke kommunens nedskrevne kommunikasjonsstrategier, noe som videre berører hvordan kommunen kommuniserer risiko om de usynlige farene. Kommunen bør ta i betraktning hvordan målgruppene vil imøtekomme den informasjon som blir gitt av dem (Renn, 2008). Ved å forbedre de kunnskapsutfordringer som kommunen har vedrørende foreldregruppen, har kommunen igjen mulighet til å skape tillit. Dette innebærer også å forstå og erkjenne de ulike risikoperspektiver i kombinasjon med hverandre. Tillit kan også være avhengig av at de berørte aktører og kommunen har samme forståelse i forhold til hvilke verdier som skal være gjeldende for risikoen (Lundgren & McMakin, 2009). En informant fra kommunen sier: «*Hvis du ikke er fornøyd med svaret du har fått, eller åpenbart ikke har tiltro til, som vi opplevde fra FAU Eiganes, at de ikke hadde tiltro til de faglige vurderingene som vi gjorde*». Informanten fra skoleledelsen mener at kommunen har spilt med åpne kort. Vedkommende mener videre at kommunen ikke har noe å hente med å skjule fakta. Informanten sier videre: «*Det er mye enklere hvis du bare sier; jo det er muggsopp, det er sånn eller sånn, nå gjør vi noe med det*». Vedkommende mener også at skoleledelsen i motsetning til foreldrene, stolte mer på at bygget var i forsvarlig stand.

Avslutningsvis sier informanten: «*Det var derfor de måtte bruke et helt ekstra år på å fortsette målingene før de kunne tette det på en måte*».

Vektlegger ærlighet

Tillit mellom aktørene er en hovedbarriere for å kunne etablere en felles forståelse av risiko mellom partene (Aven & Veland, 2013). Det var mellom foreldrene og kommunen et kommunikasjonsforhold preget av konflikt om hvilke helsemessige og økonomiske verdier som skulle bli tatt i betraktning og beskyttet. Som et resultat har dette medført at foreldrene ikke stoler på kommunen. Videre kan ethvert budskap som kommunen kommuniserer bli utfordret og stilt spørsmålstegn ved. Dette innebærer at det kommunen prøver å kommunisere kan påvirke tilliten (Engen et al., 2016). Kommunen kan vinne tillit ved å alltid vise omtanke, være kompetente og ærlige i sin risikokommunikasjon (Chess et al., 2002). Med andre ord må kommunen bli ansett som en ansvarlig og tillitsfull aktør for å sikre tillit. Hvis ikke foreldrene stoler på det kommunen kommuniserer, kan en negativ opplysning om muggsopp forsterke denne eksisterende mistilliten som foreldregruppen har til kommunen (Drottz-Sjøberg, 2003). Som et resultat kan tap av sosial tillit påvirke sosiale institusjoner og offentlige orienteringer mot bestemte retningslinjer og beslutningsarenaer (Kasperson et al., 2005 b).

Foreldregruppen mener at det er viktig at kommunen er åpen og ærlige om hva de har fått gjort. Det er også avgjørende at kommunen tar tak i problemstillingen ved å innrømme at det er et problem. Hvis ikke, sier en informant: «*Da er det klart at kommunikasjonen, du får en sånn mistillit, til hva er det de egentlig sitter og sier, hvem er det de beskytter*». Vi tolker det slik at denne mistilliten ødelegger både for samhandling mellom partene, og for de beslutninger som kommunen har vedtatt (Grimen, 2009). Likevel kan en åpen og ærlig kommunikasjon fra kommunens side forandre den eksisterende mistilliten. En foreldreinformant sier: «*Hvis Stavanger kommune kunne ha sagt; ja vi vet at dette ikke er godt, så hadde jeg i hvert fall tenkt at okey, vi kan i hvert fall stole på de, så kan vi diskutere det*».

Tillit og kredibilitet fra media?

Mediene skal dekke et bredt spekter av både synlige og usynlige farer. De fleste informantene fra mediene mener at de i motsetning til de usynlige farer, er på «ballen med en gang» når det gjelder de synlige. De fleste informantene har også tillit til det kommunen kommuniserer til dem. En informant sier: «*Jeg har ikke opplevd at det har vært noe særlig tilløp til å feie slike*

ting under teppet». Likevel sier en informant: «Jeg har ikke 100 % tillit. Men det har jo også med hvem jeg snakker med. Om det er folk jeg snakker med fra før, om det er folk jeg kjenner eller ikke kjenner fra før». En godkjenning av fakta og kredibilitet av informasjonen er ikke bare avhengig av den «objektive sannhet». Det er også avhengig av formidlernes ferdigheter og villighet til å behandle, forstå og stole på informasjonen (Drottz-Sjøberg, 2003). Dette innebærer også at mediene kan påvirke kommunens tillit og kredibilitet ved måten de fremstiller situasjonen på (Drottz-Sjøberg, et al., 2003). Strategier som mediene bruker kan påvirke vår forståelse og reaksjoner av en hendelse. En informant fra mediene sier at de bruker ekspertuttalelser i enkelte saker som de ikke har kunnskap om, eller der de ønsker et større faktagrunnlag. En annen sier: «Nå tror jeg at vi er blitt mer pågående hvis vi kan si det slik. At en selv passer på å ringe litt rundt». Videre mener samtlige medieinformanter at det opparbeidede kunnskapsgrunnlaget for de usynlige farene er avhengig av hvilken oppmerksomhet og medieomtale de får gjennom tiden. For å utdype ble kommunens kommunikasjon i denne saken utfordret med tanke på kredibilitet. Muggsopp-saken hadde en bred dekning hos de ulike mediene. Dette blir eksemplifisert ved at flere informanter hadde mange intervjuer med FAU-leder, enkeltforeldre, kommuneledelsen og ulike eksperter på området. I tillegg tok de en grundig gjennomgang av eksisterende konsulentrapporter, lovverk og ROS-analyser på området.

5.3.4.4 Delkonklusjon

Stavanger kommune har en god intern samordning i muggsopp-saken. Kommunen er bevisst sine ansvarsroller og oppgaver. Likevel er den interne kommunikasjonen erfarings- og relasjonsbasert noe som kan gi negative utslag for fremtidige kommunikasjonshendelser der sentrale aktører ikke lenger er tilstede. I tillegg sikrer ikke kommunen god erfaringsoverføring og erfaringslæring fra tidligere kommunikasjonshendelser slik de burde ha gjort. Dette gjelder blant annet etter asbest-saken. Skoleledelsen på Eiganes skole vektlegger ikke usynlig risiko slik som muggsopp i sine ROS-analyser. Dette er på grunn av manglende faglig kompetanse. De er da avhengig av en god og kontinuerlig kommunikasjon med kommunen. Stavanger kommune har også problemer med å være proaktive i sin risikokommunikasjon om muggsopp til foreldrene, en målgruppe som nærmer seg eksperter. Det er problematisk for kommunen å uttale seg faglig eksternt til denne gruppen. Det er flere grunner til dette. For det første henviser kommunen foreldregruppen rundt i organisasjonen for å finne personer med fagkompetanse for å svare for seg. For det andre trekker kommunen seg i dialog med disse.

For det tredje er muggsopp en politisert risiko som skaper et stort informasjonsbehov både for politikerne og hos foreldrene. Foreldregruppen stiller spørsmålstegn ved det kommunen kommuniserer. Vi antar at dette er på grunn av at kommunen kommuniserer faktabasert kommunikasjon med en utelatelse av usikkerhetsmomentet. Dette leder opp til en kamp om hvilke akseptable verdier som skal gjelde, i tillegg til en diskusjon på hvorvidt muggsopp er en risiko som medfører konsekvenser på barna. Foreldrenes risikopersepsjon er sentralt gjeldende her. De viser frykt for at risikoen er ukjent, i tillegg til frykt for en risiko knyttet til sine egne barn. Dette er noe som vi antar forverrer og kompliserer kommunikasjonen. Foreldregruppen har mangelfull tillit til kommunen og til det de kommuniserer. De etterlyser åpenhet og ærlighet rundt saken. Videre har også mediene hatt en sentral rolle. Flere av disse har utfordret kommunens kredibilitet og tillit med sin mediedekning av saken.

5.4 Vurdering av funn for begge case: Hvordan kommuniserer Stavanger kommune om asbest og muggsopp?

Asbest og muggsopp innebærer stor grad av usikkerhet rundt risikoens reelle betydning og videre konsekvens på helseeffekter. I tillegg er disse farene komplekse ved at de involverer og engasjerer interne og eksterne aktører (Renn, 2008).

Stavanger kommune har i begge kommunikasjonshendelsene faglig avgrensede roller og organisering. Likevel ble det i begge tilfeller en intern erfarings- og relasjonsbasert kommunikasjon i praksis. Risikoanalytikere og beslutningstakere er i hver case innordnet kommunen, noe som vi i begge tilfellene antar har forstyrret kommunikasjonen. I asbest-saken var det intern uenighet hvorvidt kommunen skulle bruke sannsynlighetsbegrepet eksternt. På samme måte var det også i muggsopp-saken forvirrende for hvem som hadde det faglige ansvaret for å svare på spørsmål eksternt til foreldrene. Ved bruk av eksterne og uavhengige risikoanalytikere kunne kommunen lettere ha fått hjelp til både faglige vurderinger og risikoanalyser på området. Det er også sentralt å benytte seg av eksterne aktører som kan forhindre at verdispørsmålet ikke blir utfordret i den grad at det blir kamp om akseptkriteriene.

Kommunen har tro på at resultatene fra undersøkelsene som blir gjort i forkant tilbyr det beste tilgjengelige målet på «sann risiko» (Aven & Veland, 2013). Det er det som blir hovedargumentet i kommunes kommunikasjon om hvilke beslutninger som har blitt tatt. Dette

gjelder både i forhold til asbest i svømmehallbygget og om muggsopp-problematikken på Eiganes skole. Samtidig som kommunen kommuniserte faktabasert kommunikasjon, tonet de ned andre aspekter slik som sannsynlighet, usikkerhet og konsekvens. Kommunen prøvde i begge tilfeller å kommunisere slik at det ikke ble skapt spekulasjoner, uro og panikk. I motsetning til asbest-saken klarte ikke kommunen dette tilstrekkelig på Eiganes skole.

Tidsperspektivet er også sentralt i denne sammenheng. Det er flere år som skiller disse to hendelsene. Det kan dermed antas at kommunen har lært fra kommunikasjonen i muggsopp-saken da asbest-saken dukket opp i 2017. I tillegg har også kommunen håndtert samme problemstilling om asbest i samme bygg ti år tidligere. Videre er det også sentralt å vektlegge at kommunen hadde bedre tid i asbest-saken. I motsetning til Eiganes skole som hadde bygget i drift, var svømmehallbygget allerede stengt for rehabilitering.

I begge tilfellene hadde kommunen kommunikasjonsutfordringer knyttet til å nå ut til mottakerne. Disse målgruppene er ulike med tanke på flere forhold. For det første gjelder dette størrelsesomfanget. I asbest-saken informerte kommunen til nåværende og tidligere ansatte, brukere av svømmehallen og befolkningen for øvrig. I kontrast skulle kommunen i muggsopp-saken informere til skolens ansatte, skoleledelsen og foreldre. Sammenlignet med asbest-saken der kommunen tilrettela for en dialog, ble det i muggsopp-saken en større informasjonsoverføring av risikobudskapet. Det ble her problematisk for kommunen å kommunisere risiko i dialog med foreldre som ble eksperter.

For det andre er disse målgruppene ulike med tanke på oppfattelse av risikoen og tilhørende frykt. Det kan se ut til at de berørte interessenter betrakter risikoen som noe subjektivt basert på frykt og/ eller kunnskap, mens eksperter og kommunen ut i fra statistikk og fakta (Slovic et al., 2000). Vi kan videre si at kunnskap utfordrer risikokommunikasjon. I motsetning til asbest blir muggsopp i dette tilfellet ansett som en større tvetydig risiko. I asbest-saken ser det ut til at situasjonen rundt risikovurderingen mellom kommunen og de berørte aktører er mer samstemte for bevis og verdier, enn slik det gjorde i muggsopp-saken på Eiganes skole. Vi antar at det i svømmehall-saken fantes en større aksept for å godta kommunens prioriteringer. Til tross for at det fantes asbestplater i et bygg som de ansatte oppholdt seg i, godtok de ansatte dette så lenge de visste at det ikke ble utført arbeid som kunne forårsake farlig asbeststøv i luften. Dette står i kontrast til hvordan muggsopp skaper en politisk debatt. Foreldregruppen på Eiganes hadde ikke noen form for aksept for at deres barn muligens ble

eksponert for muggsopp. Det var her stor uenighet mellom kommunen og foreldregruppen vedrørende hvorvidt det fantes muggsopp i skolens bygg, og hvilken alvorlighetsgrad dette medfører. Dette kan indikere at muggsopp innebærer en fortolkende tvetydighet (Renn, 2008). Vi tolker det slik at det er lettere for kommunen å kommunisere om usynlige farer til aktører som ikke har kjennskap til risikobegrepet og usikkerhetsmomentet. Vi antar at denne årsaken er knyttet til at disse aktørene ikke i like stor grad utfordrer kommunikasjonen ved å stille spørsmålstegn med det som blir kommunisert. Videre er det også nødvendig å si at kommunen i større grad innrømmet at det var et problem rundt asbestproblemet i svømmehallbygget. Dette står i motsetning til problematikken på Eiganes skole der foreldregruppen savnet åpenhet og ærlighet rundt det de anså som et risikoprosjekt.

I og med at den mest sannsynlige responsen fra lekfolk på kommunens informasjon kan rangeres mellom to ytterpunkter; tillit til kommunen om å ta pålitelige avgjørelser, kontra en total mangel på tro på kommunen, vil det være en betydelig forskjell mellom de ansatte og foreldregruppen som er med i oppgaven (Aven & Veland, 2013). Foreldrene reagerer annerledes enn det de ansatte gjør. Frykt for risiko for egne barn ser ut til å være større enn frykt for egen risiko. Videre kan det også trekkes en parallell til at foreldregruppen anser kommunen til å ha manglende bekymring og tro på et bredere aspekt relatert til risikoproblemet. I motsetning til de ansatte som viste større grad av tillit til kommunen, havner denne foreldregruppen på andre motpol med total mangel på tro til kommunen (Aven & Veland, 2013). Vi undrer oss over om denne forskjellen av tillit mellom mottakerne kan skyldes forskjellige målgrupper med ulik oppfattelse av risikoene, kunnskap, frykt, og videre betydning av fraværende kommunikasjon fra kommunens side til foreldrene.

Medienes rolle i kommunikasjonshendelsene er også viktig å drøfte her. I asbest-saken ble ikke kommunikasjonen fra kommunen utfordret i like stor grad. Mediene benyttet seg lite av ekspertuttalelser, i tillegg til at de direkteførte kommunens pressemelding. I motsetning ble mediene i større grad brukt i muggsopp-saken. Dette gjaldt både av foreldregruppen og av kommunen. I tillegg brukte mediene ekspertuttalelser, intervjuer og dokumenter i sin dekning av saken. Vi antar at dette kan ha påvirket foreldrenes tillit da kommunens informasjon ble utfordret i forhold til kredibilitet og troverdighet.

6.0 Konklusjon

Vi har i denne oppgaven undersøkt hvilke utfordringer Stavanger kommune har med kommunikasjon av usynlige farer. Våre funn kan deles inn i 3 sentrale konklusjoner.

For det første viser våre data at asbest og muggsopp er risikoproblemer som inneholder stor grad av usikkerhet, tvetydighet og kompleksitet. Disse to usynlige farene er risikoproblemer som ligger i gråsonen for hvordan de blir ansett som risiko og hvorvidt de bør bli kommunisert. Særlig muggsopp blir politisert og skaper et stort informasjonsbehov. En rimelig tolkning er at dette er risikoer som spesielt gir utfordringer for hvorvidt kommunen kommuniserer dette på en ærlig og åpen måte.

For det andre kan vi konkludere med at kommunens interne og eksterne kommunikasjonsstrategi «*Kommunikasjon for en levende by*» er gode rettesnorer for kommunen. Likevel er det viktig at kommunen bør ta i betraktning hvordan disse utspiller seg i praksis. Det er et sentralt funn at kommunen har *prosessutfordringer* knyttet til det å informere alle mottakerne av kommunikasjonen. Det er viktig at kommunen inkluderer alle aktører som muligens har blitt eksponert for denne faren, slik at de kan føle seg involvert i risikohåndteringsprosessen. Våre data viser at kommunen har problemer med å møte en sterk og kunnskapsrik gruppe slik som foreldre. Dette kan tolkes slik at kommunen har utfordringer knyttet til det å informere, men også skape en felles plattform for dialog og medvirkning rundt risikoproblemet. Dette innebærer ikke bare informasjonsoverføring, men krever samtidig en kommunikasjon basert på samhandling. Dette vil skape en bedre forståelse for den aktuelle risiko, samtidig til at det legger til rette for en større aksept og tillit blant mottakerne av risikokommunikasjonen.

Videre er det et sentralt punkt at kommunen har *kunnskapsutfordringer* ved det å kommunisere til aktører som har ulik risikoforståelse enn dem selv. Det er betydningsfullt at kommunen på forhånd undersøker de ulike målgruppene og deres respektive risikoforståelse for å tilrettelegge en god proaktiv risikokommunikasjonen. Kommunens interne organisering skaper noen utfordringer. Kommunen bør i møte med andre aktører være seg selv bevisst hvordan de kommuniserer. Dette innebærer at kommunen bør skape en felles intern forståelse av hvordan sannsynlighetsbegrepet skal bli brukt i en ekstern situasjon. Kommunikasjonen om de usynlige farene er også relasjons- og erfaringsbasert. Vår tolkning er at dette kan gi

utfordringer for kommunikasjonen ved senere organisasjonsendringer. Vår oppfatning er at dette kan bli løst ved at kommunen har fungerende metoder for erfaringslæring og -overføring. Vi antar at bruk av eksterne og uavhengige risikoanalytikere vil tilrettelegge for større faglig støtte, i tillegg til at verdispørsmålet ikke vil stå like sentralt i risikovurderingene.

For det tredje kan vi konkludere med at i hvilken grad aktørene har tillit til kommunen og det de kommuniserer er avhengig av flere faktorer. Det er et avgjørende funn at risikopersepsjon og kunnskap om risikoen hos lekfolk er et sentralt moment for hvilken tillit aktørene har. Ressurssterke grupper som baserer sin risikoforståelse på kunnskap og frykt for egne barn vil i større grad ha mistillit til det kommunen kommuniserer. Dette muliggjør også for at kommunikasjonen blir mer problematisk. Videre er det en rimelig tolkning at hvorvidt mediene enten fungerer som «talerør» for kommunen eller utfordrer kredibilitet og troverdighet av informasjonen som blir gitt av kommunen, kan medføre utslag for aktørenes tillit.

Vi antar at usikre, tvetydige og komplekse risikoproblemer er noe som ikke bare Stavanger kommune har utfordringer med. Vår oppfatning er at kommunen kunne forhindre de usynlige farene til å bli større risikoproblemer. *Kommunikasjonsutfordringer* henger sterkt sammen med tillit. Tillitsdimensjonen er ikke bare et resultat fra en risikostyringsprosess. Tillit krever en kontinuerlig proaktiv risikokommunikasjon basert på åpenhet, ærlighet og rom for medvirkning.

Bibliografi

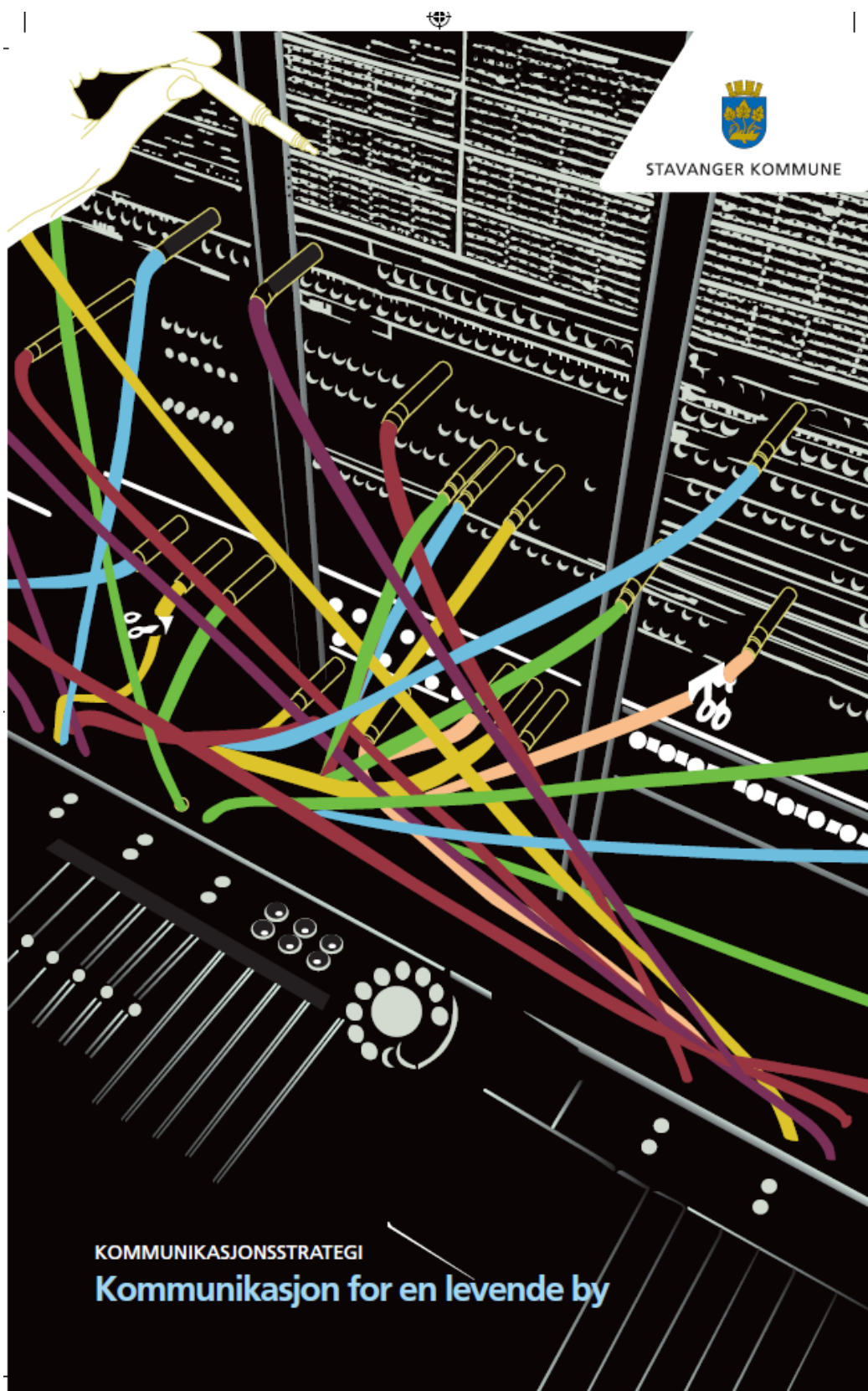
- Andersson, K., Nordin, S., & Warg, L. E. (2009). Inomhusklimat och riskkommunikation. Hentet juni 12, 2018 fra <http://www.inomhusklimatproblem.se/publikations/publikationer/referens%2057.pdf>
- Andersson, K., Warg, L.-E., & Stridh, G. (2008). *Kriterier för effektiv riskkommunikation - Sanering av förorenade områden*. Arbets- och miljömedicinska kliniken. Stockholm: Naturvårdsverket. Hentet juni 12, 2018 fra <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-5887-6.pdf>
- Angelo, E. (2016, august 22). *Asbestalarm fra Arbeidstilsynet: Flere dør av asbest enn i trafikken*. Hentet mars 15, 2018 fra FriFagbevegelse: <https://frifagbevegelse.no/magasinet-for-fagorganiserte/flere-dor-av-asbest-enn-i-trafikken-6.158.399126.2705fbeb7f>
- Arbeidstilsynet. (u.å.). *Asbest*. Hentet mars 15, 2018 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/kjemikalier/asbest/>
- Aven, T. (2015). *Risikostyring* (2 oppl.). Oslo: Universitetsforlaget.no.
- Aven, T., & Renn, O. (2009, januar 20). On risk defined as an event where the outcome is uncertain. *Journal of Risk Research*, ss. 1-11. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/13669870802488883>
- Aven, T., & Renn, O. (2010). *Risk Management and Governance - Concept, Guidelines and Applications*. Berlin: Springer.
- Aven, T., & Veland, H. (den 8 Mars 2013). Risk communication in the light of different risk perspectives. *Reliability Engineering and System Safety 110*, ss. 34-40.
- Aven, T., Boyesen, M., Heinzerling, G., & Njå, O. (2003). *Risikoakseptkriterier og akseptabel risiko i transportsektoren - En kunnskapsoversikt*. Rogaland Forskning. Hentet fra <https://www.forskningsradet.no/csstorage/vedlegg/risikoakseptkriterier.pdf>
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Becher, R., & Hongslo, J. K. (2016, november 1). *Råd for godt inneklime i boligen*. Hentet mars 15, 2018 fra Folkehelseinstituttet: <https://www.fhi.no/ml/miljo/inneklime/generelt-og-boliger/godt-inneklime-brosjyre/#asbest-og-syntetiske-mineralfibrer>
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research* (2 oppl., Vol. 2). Malden: Polity.
- Brehmer, B., & Sahlin, N.-E. (1994). *Future Risks And Risk Management* (Vol. 9). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Chess, C., Hance, B. J., & Sandman, P. M. (2002). *Bättre dialog med allmänheten*. Universitetssjukhuset Örebro, Yrkes- och miljömedicinska kliniken. Örebro: NÄRKETRYCK AB.
- Drottz-Sjøberg, B.-M. (2003). *Current Trends In Risk Communication - Theory And Practice*. Oslo: Directorate for Civil Defence and Emergency Planning.
- DSB. (2007, juli). *Informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon - Veileder 2007*. Hentet juni 04, 2018 fra Fylkesmannen.no: https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMFI/Beredskap/Veileder_informasjonsberedskap.pdf
- DSB. (2014, november). *Risiko- og krisekommunikasjon*. Hentet juni 12, 2018 fra DSB: <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMMR/Samfunnstryggleik%20og%20beredskap/00.9.%20M%C3%B8te%20og%20konferansar/2015.06.03.-04.%20Fagsamling%20for%20kommunale%20beredskapsmedarbeidarar/2014.09.00.%20DSB.%20Veileder%20for%20risiko-%20og%20kri>
- DSB. (2015, November). *Veiledning til forskrift om nasjonal beredskapsplikt*. Hentet Desember 06, 2017 fra <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/veiledning-til-forskrift/veiledning-forskrift-kommunal-beredskapsplikt/#1.-formal>
- Engen, O. A., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Stavanger: Cappelen Damm Akademisk.
- Flage, R. (2018). *Risiko knyttet til iskast og isfall fra vindturbiner - Notat til Norges vassdrags- og energidirektorat*. IRIS Samfunnsforskning. Stavanger: IRIS.
- Grimen, H. (2009). *Hva er tillit*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsedirektoratet. (2017, april 26). Folkehelseloven. Hentet mai 21, 2018 fra <https://helsedirektoratet.no/lover/folkehelseloven#miljørettet-helsevern>
- IRIS. (2015). *Forprosjektet RFF - Kommunikasjon av usynlige farer*. Stavanger: IRIS.
- IRIS. (2018). *Risikokommunikasjon av usynlige farer i norske kommuner*. Stavanger: IRIS.
- Jacobsen, D. I. (2003). *Hvordan gjennomføre undersøkelser - Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Kasperson, J. X., & Kasperson, R. E. (2005). *The Social Contours of Risk - Publics, Risk Communication & the Social Amplification of Risk*. London: Earthscan. Hentet mai 28, 2018
- Kasperson, J. X., Kasperson, R. E., Perkins, B. J., Renn, O., & White, A. L. (2005 a). Media Risk Signals and the Proposed Yucca Mountain Nuclear Waste Repository 1985-1989. I R. E. Kasperson, & J. X. Kasperson, *The Social Contours of Risk - Publics, Risk*

- Communication & the Social Amplification of Risk* (ss. 133-161). London, UK: Earthscan. Hentet mai 28, 2018
- Kasperson, R. E., & Kasperson, J. X. (2005 c). Hidden Hazards. I J. X. Kasperson, & R. E. Kasperson, *The Social Contours of Risk - Publics, Risk Communication & the Social Amplification of Risk* (ss. 115-132). London, UK: Earthscan. Hentet mai 28, 2018
- Kasperson, R. E., Golding, D., & Tuler, S. (2005 b). Social Distrust as a Factor in Siting Hazardous Facilities and Communicating Risks. I R. E. Kasperson, & J. X. Kasperson, *The Social Contours of Risk - Publics, Risk Communication & the Social Amplification of Risk* (ss. 29-50). London, UK: Earthscan. Hentet mai 28, 2018
- Kreftforeningen. (u.å). *Yrker og kreft*. Hentet mars 15, 2018 fra Kreftforeningen: <https://kreftforeningen.no/forebygging/andre-mulige-risikofaktorer/kjemikalier-man-handterer-i-jobb/>
- Krumsvik, R. J. (2013). *Innføring i forskningsdesign og kvalitativ metode*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Leiss, W. (1996, mai). Challenges in Risk Assessment and Risk Management. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 545, ss. 85-94. Hentet juni 13, 2018 fra <http://www.jstor.org/stable/1047895>
- Lovdata. (2003, april 25). Forskrift om miljørettet helsevern. Oslo, Norge. Hentet mai 21, 2018 fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-04-25-486>
- Lundgren, R. E., & McMakin, A. H. (2009). *Risk Communication - A handbook for Communicating Environmental, Safety, and Health Risks*. New Jersey: Wiley.
- Nasjonalt Folkehelseinstitutt. (2015). *Anbefalte faglige normer for inneklima - Revisjon av kunnskapsgrunnlag og normer - 2015*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. Hentet 03 15, 2018 fra <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/anbefalte-faglige-normer-for-inneklima-pdf.pdf>
- Pettersen, K. (2016). Understanding uncertainty: Thinking through in relation to high-risk technologies. i A. Burgess, A. Alemanno, & J. O. Zinn, *Routledge Handbook of Risk Studies* (ss. 39-46). Abingdon: Routledge Handbooks.
- Regjeringen. (2014, januar 08). De viktigste endringene i ny plan- og bygningslov. Oslo. Hentet mai 21, 2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/bygg/ryddemappe-byggesak/ny-plan--og-bygningslov-2/id505338/>
- Regjeringen. (2017, September 08). *Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet*. Hentet Februar 05, 2018 fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>

- Renn. (2008). *Risk Governance - Coping with Uncertainty in a complex World*. UK: Earthscan .
- Rennes, B. (u.d.). Illustrasjon. *Risikokommunikation - Vad säger man och vad säger man inte?* Sverige. Hentet juni 14, 2018 fra http://www.isiaq.no/Portals/22/Tilgjengelige_filer/Fagm%C3%B8te%206juni2013/Risikokommunikasjon%20-%20hva%20sier%20man%20og%20hva%20sier%20man%20ikke.pdf
- Schwebs, T., & Østbye, H. (2013). *Media i samfunnet* (6 uppl.). Oslo: Det Norske Samlaget.
- Slovic, P. (2000). *The Perception of Risk*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Slovic, P., Fischhoff, B., & Lichtenstein, S. (2000). Rating the Risks. i P. Slovic, *The Perception of Risk* (ss. 104-120). London: Earthscan Ltd.
- Stavanger Byggdrift KF. (2014, april 14). Hentet mai 28, 2018 fra Om oss: <http://www.stavangerbyggdrift.no/om-oss/hvem-er-vi>
- Stavanger Kommune. (2017, Desember 13). *Fakta om Stavanger*. Hentet Januar 26, 2018 fra Stavanger Kommune: <https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/fakta-om-stavanger/>
- Stavanger kommune. (2018 a). *Kommunikasjonsstrategi - Kommunikasjon for en levende by*. Stavanger. Hentet fra <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/strategier/kommunikasjonsstrategi.pdf>
- Stavanger kommune. (2018 b, januar 29). *Organisasjon*. Hentet 03 22, 2018 fra Stavanger kommune: <https://www.stavanger.kommune.no/om-stavanger-kommune/organisasjon-og-administrasjon/organisasjon/>
- Store norske leksikon. (2015, mai 12). *Konstruktivisme - filosofi*. Norge. Hentet april 11, 2018 fra https://snl.no/konstruktivisme_-_filosofi
- Store Norske Leksikon. (2016, September 8). *Usikkerhet*. Norge. Hentet april 11, 2018 fra <https://snl.no/usikkerhet>
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og Innlevelse - En innføring i kvalitativ metode* (3 uppl.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- US National Research Council. (1989). *Improving risk communication Committee on Risk Perception and Communication*. Washington, D.C: National Academy Press.
- Vatn, J. (2005, november 24). *Risiko, usikkerhet og beslutninger*. Hentet fra <https://www.sintef.no/globalassets/upload/ikt/9012/kst/seminarer/nov-2005/7-vatn.pdf>

Vedlegg 1



Innhold

1. Innledning
2. Kommunikasjonsmål
3. Kommunikasjonsutfordringer
4. Målgrupeer
5. Strategier med tilhørende tiltak
6. Prinsipper for kommunikasjon
7. Vedlegg

1 : INNLEDNING

1.1

Kommunikasjon i kommunen - hvordan og hvorfor?

Dette dokumentet omhandler Stavanger kommunes strategi for informasjon og kommunikasjon.

Her presenteres mål, strategier og tiltak for hvordan kommunen skal informere og kommunisere med innbyggerne, ansatte og andre interessenter.

Kommunikasjon skal være en naturlig del av all planlegging i kommunen og et strategisk virkemiddel på lik linje med andre virkemidler.

Strategien skal tas i bruk i hele organisasjonen. En viktig del av implementeringen vil være å sikre tilstrekkelig kompetanse og ressurser. Strategier med tilhørende tiltak må bli til handling i kommunens avdelinger og virksomheter.

Strategien revideres ved behov.

1.2

Hva er informasjon og kommunikasjon?

I norsk språkbruk brukes ofte begrepene informasjon og kommunikasjon om hverandre. En enkel måte å skille dem på er at kommunikasjon betegner prosessen, mens informasjon er produktet eller budskapet. Informasjon er det som blir formidlet når vi kommuniserer.

Kommunikasjon defineres som budskapsformidling tilpasset målgruppen.

1.3

Hva bygger vi denne strategien på?

Strategien tar utgangspunkt i og baserer seg på kommunens visjon og verdier, overordnede mål og styringsdokumenter.

I kommunelovens paragraf 4 slås det fast at kommunene skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Dette prinsippet er innarbeidet i strategien.

Ny offentlighetslov ble innført 1.januar 2009. Bakgrunnen for ny lov var et behov for større åpenhet og mer innsyn i forvaltningen. Den nye strategien legger opp til at Stavanger skal være en åpen kommune som ønsker deltakelse og engasjement hos innbyggerne.

I tillegg tas det hensyn til annet relevant lovverk (se vedlegg).



Vedlegg 2

Intervjuguide: Leder

Introduksjon:

- Hvor lenge har du jobbet her?
- Hva er dine typiske arbeidsoppgaver?

Risikoperspektiver/forståelse:

- Hva vet du om muggsopp og inneklimate?
- Hvor henter du din informasjon fra? Hvilke nettsider, informasjonsskriv etc.?
- Hvordan opplever du denne risikoen?

Informasjon/kommunikasjon:

- Hvor lenge har denne saken pågått? Når ble problemet oppdaget?
- Hvordan har gangen i saken vært? Hva har blitt gjort mht. risikokommunikasjon av denne saken, og hvem har kommunisert?
- Hva slags informasjon får du/har du tidligere fått?
 - Av hvem?
 - Når? På hvilken måte?
 - Forstår du den tekniske informasjonen rundt risikovurderingen?
 - Hvilken info skulle du ønske at du hadde fått? På hvilken måte?
 - Har du tillit til den informasjon du har fått/får?
 - Føler du deg involvert i risikohåndteringsprosessen?
- Har du en oppfatning av hva det er som skiller usynlige farer fra de synlige mht. kommunikasjon? Opplever dere at det *er* en forskjell?
- Hvilken informasjon kommuniserer du videre om den usynlige faren slik som muggsopp?
 - Til hvem?
 - Når?
- Hva opplever du som utfordrende med tanke på å videre kommunisere risiko om den usynlige fare slik som asbest?
- Hvordan opplever du forståelsen av denne type risiko hos foreldrene? Hos barna?
- Hvilket forbedringspotensial har kommunen med hensyn på å kommunisere ut den usynlige risikoen?

Erfaring:

- Har du opplevd at noen av barna som er her har blitt syke?
- Hvis ja; hvordan ble dette håndtert av skolen? Av kommunen?

Annet:

- Er det noe annet du tenker på som er problematisk i forhold til Stavanger kommunes kommunikasjon?
- Noe annet du tenker på som er viktig for denne saken som vi ikke har vært inne på?

Vedlegg 3

Intervjuguide: Kommunikasjonsmedarbeider

Introduksjon:

- Hvilken stilling har du?
- Hvor lenge har du arbeidet her (med kommunikasjon)?
- Hva er dine typiske arbeidsoppgaver?
- Hva kan du om asbest og muggsopp?
 - Hvor henter du informasjon fra?
 - Stoler du på denne informasjonen?

Intern kommunikasjon:

- Hvilke aktører er involvert i risikokommunikasjon av usynlige farer?
 - Hvordan er de involvert?
 - Hvorfor akkurat disse aktørene?

- Hvilke strategier, planer og rutiner benytter dere i forhold risikokommunikasjon ut til befolkningen mht. usynlige farer (som asbest, inneklime, radon)?
 - Noe du vil tilføre fra forrige møte?

- Når kan usynlig risiko som asbest klassifiseres som risiko?
 - Når blir det en reel risiko?

- Hvordan kommuniserer dere til ansatte om usynlig risiko?
 - Hvilken rutiner, planer, strategier har dere for å motta informasjon og kommunikasjon fra ansatte i de berørte tilfeller?
 - Når går dere ut med hvilke info?
 - Hva tilbyr dere ansatte?
 - Tror du de berørte føler seg involvert i risikohåndteringsprosessen angående asbest?

Utfordringer

- Hvilke utfordringer har dere ved å drive intern kommunikasjon?
 - Hvordan tilpasser dere kommunikasjonen til ulike målgrupper innad?

Ekstern kommunikasjon:

Media

- Hvem har kontakt med media? Hvordan fungerer dette?
- Hvordan opplever du samarbeidet med media?
 - Åpenhet, tillitt?

- Har kommunikasjonen med media endret seg? Eksempelvis asbest i Stavanger svømmehall i 2007 til nå i 2017.

Risikoperspektiver

- Hvordan kommuniserer dere usikkerhet, kompleksitet og tvetydighet til befolkningen?
 - Bruker dere sannsynligheter?
 - Bruker dere brosjyrer, faktahefter etc.?
- Har dere god kjennskap til hvilke ulike målgrupper befolkningen representerer?
- Hvordan tilpasse kommunikasjonen til den type risiko som asbest og inneklime representerer?
 - Har dere strategier, planer, rutiner på dette?
 - Hvordan har dette fungert?
- Mener du den generelle befolkningen god kunnskap om usynlige farer slik som muggsopp og asbest?
 - Er befolkningen i stand til å forstå den tekniske informasjonen rundt risikovurderingen?

Utfordringer

- Hvilke utfordringer har dere ved å drive ekstern kommunikasjon? Mht. risikokommunikasjon?

Tillit og åpenhet

- Opplever du at kommunen er åpen om informasjon?
- Mener du at befolkningen har tillit til Stavanger kommunes kommunikasjon?

Annet

- Er det noe annet du tenker på som er problematisk i forhold til Stavanger kommunes kommunikasjon?
- Noe annet du tenker på som er viktig for denne saken som vi ikke har vært inne på?

Vedlegg 4

Intervjuguide: Ansatt

Introduksjon:

- Hvilken type stilling har du?
- Hvor lenge har du jobbet her?

Risikoperspektiver/forståelse:

- Hva vet du om asbest?
- Hvordan forstår du denne type risiko?
- Opplever du denne som farlig?
- Når blir det en risiko for deg?
- Hvor henter du informasjonen fra? Har du tillit til disse kildene?

Kommunikasjon/informasjon:

- Hva slags informasjon får du/har du tidligere fått om asbest?
 - Av hvem?
 - Når og på hvilken måte?
 - Forstår du den informasjonen du har fått? Den tekniske risikovurderingen?
 - Har du gitt noen tilbakemeldinger til kommunen?
 - Hvilken info skulle du ønske at du hadde fått?
 - Har du tillit til den informasjon du har fått/får? Tillit til Stavanger kommune?
- Føler du deg involvert i denne saken/prosessen/risikovurderingen?
- Har du eller kjenner du til ansatte som har uttrykt noe i forhold til asbest?
 - Til hvem?
 - Når?
 - Hvordan?
- Har du erfaring til hvordan faste brukere forstår denne usynlige faren?
- Hvilket forbedringspotensial har kommunen med hensyn på å kommunisere ut den usynlige risikoen?

Annet:

- Er det noe annet du tenker på som er problematisk i forhold til Stavanger kommunes kommunikasjon til dere ansatte?
- Noe annet du tenker på som er viktig for denne saken?

Vedlegg 5

Intervjuguide: Media

Informasjon/kommunikasjon:

- Hvilken erfaring har du med Stavanger kommune angående usynlige farer slik som asbest og muggsopp?
- Hvordan opplever du kommunikasjonen fra Stavanger kommune?
- Hvordan går dere generelt frem i slike saker?
- Hva kommuniseres av kommunen? Og eventuelt når?
- Har dere endret dekningsformen av disse sakene?
- Bruker dere ekspertuttalelser for å dekke opp eller mot uttalelsene fra kommunen?
- Rapporterer dere på noe som kommunen ikke hadde tenkt eller burde agert på?
- Hva er hovedtrekkene i deres dekning av denne type saker?
- Oppfatter du interessen som stor i mediene angående denne type sak?
 - På hvilken måte?

- På hvilken måte mener du kommunen kan forbedre sin kommunikasjon til dere som media?

Åpenhet og tillit:

- Opplevde/oplever du kommunen som åpne om informasjon?
- Mener du at det er mangel på informasjon fra kommunen?
- Har du/dere tillit til Stavanger kommunes kommunikasjon?

Annet:

- Er det noe annet du tenker på som er problematisk i forhold til Stavanger kommunes kommunikasjon til dere?
- Noe annet du tenker på som er viktig for denne saken?