



Styrelsen för 
PSYKOLOGISKT FÖRSVAR

**HALLANDSÅSTUNNELN
SOM TVISTEFRÅGA, KRIS OCH
FÖRTROENDEPROBLEM**

Lars Palm

RAPPORT I 75:3

**HALLANDSÅSTUNNELN
SOM TVISTEFRÅGA, KRIS OCH
FÖRTROENDEPROBLEM**

Lars Palm

Utgiven av
Styrelsen för psykologiskt försvar
ISSN 01401-2383
Omslagsfoto: Torbjörn Andersson / Pressens Bild
Stockholm 1998

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	2
FÖRFATTARENS FÖRORD	4
SYFTE OCH GENOMFÖRANDE	5
BAKGRUND	7
KRISKOMMUNIKATION OCH ISSUES MANAGEMENT	9
Skillnader i mål	10
Skillnader i kommunikationsmetodik	11
Olika aktörer – olika kommunikationsmål	13
BÅSTAD KOMMUN SOM AKTÖR	14
Båstad kommuns krisinformation	14
Båstad kommuns strategiska information	18
BANVERKET SOM AKTÖR	23
Organisation	23
Banverkets krisinformation	23
Banverkets nyhetsinformation	24
Banverkets strategiska information	24
Från myndighetsinformation till issues dialog	28
SKANSKA SOM AKTÖR	29
Organisation	29
Skanskas krisinformation och nyhetsinformation	29
Skanskas strategiska information	30
ANSVAR OCH SKULD	32
ANALYS	34
Kriterier för effektiv krisinformation	34
Förtroendeskapande information	35
SLUTSATSER	37
SAMMANFATTNING	38
SUMMARY	39
Litteratur	41
SPFs SENASTE RAPPORTER OCH MEDDELANDEN	42

SPFs FÖRORD

I det demokratiska samhället har medborgarna rätt till information. Denna rätt är en viktig förutsättning för ett aktivt medborgerligt deltagande i den demokratiska debatten och processen och ställer särskilda krav på dem som har viktiga informationer att lämna i från sig. För att demokratin skall fungera krävs att medborgarna har förtroende dels för myndigheterna/informationsgivarna, dels för de medier som förmedlar informationen.

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) har enligt sin instruktion ett övergripande ansvar för informationsberedskapen i Sverige. Detta ansvar fullgörs bl a genom att forskningsmässigt ägna en betydande uppmärksamhet åt frågor som rör de kommunikations- och informationsproblem som ofta uppstår i samband med svåra samhällsstörningar och där samspelet mellan myndigheter, medier och medborgare står i centrum för intresset. Denna mångvetenskapliga triangelansats avtecknar sig i en rad forskningsprojekt i SPFs regi och ett stort antal studier om samhällets kommunikativa förmåga har publicerats under de gångna åren. Allt i syfte att vidmakthålla och om möjligt förbättra informationsberedskapen hos myndigheter, organisationer, företag och andra samhällsorgan samt hos massmedierna.

En händelse som väl svarar mot en sådan samhällsstörning inträffade i samband med tunnelbygget genom Hallandsåsen senhösten 1997. Från byggets start hade man haft betydande problem med den höga nivån på grundvattnet i åsen. Byggentreprenören försökte täta tunneln med ett speciellt tätningsmedel. De första dagarna i oktober 1997 blev det genom massmedierna känt, att vattnet i och kring tunnelbygget var förgiftat. Prover visade att giftet kom från det tätningsmedel som använts, att vattentäkterna i trakten var olämpliga för sitt ändamål och att inte bara fisk och kor utan även människor hade drabbats. En miljöskandal var under uppsegling. I den här akuta situationen var medborgarna, speciellt de boende på och kring åsen, i hög grad beroende av de bedömningar, råd och anvisningar som "samhället" utfärdade.

SPF fann det angeläget att från krishanterings- och kriskommunikations-synpunkt studera hur händelserna vid Hallandsåsen hanterades av myndigheterna och medierna och hur medborgarna underrättades om och reagerade inför det inträffade. Syftet är att beskriva och analysera hur samspelet mellan myndigheter, medier och medborgare har fungerat i samband med skeendet kring tunnelbygget. Speciellt det lokala perspektivet står i fokus.

Projektet är ett samarbetsprojekt mellan SPF, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) och den av regeringen i oktober 1997 tillsatta Tunnelkommissionen. Forskare vid sociologiska institutionen, avdelningen för medie- och kommunikationsvetenskap (MKV), vid Lunds universitet har varit engagerade i forskningsarbetet vilket nu presenteras i form av fyra fristående men integrerade forskningsrapporter.

Studien *"Hallandsåstunneln som tvistefråga, kris och förtroendeproblem"* är genomförd av docent Lars Palm och bygger på intervjuer med nyckelperso-

ner samt på dokument av olika slag. Studien syftar till att beskriva och analysera hur huvudaktörerna kommunicerade med varandra, med medierna, med allmänheten och med de speciella grupper som agerade som företrädare för allmänheten. Från början var Hallandsåstunneln en tvistefråga; i och med giftutsläppet förvandlades denna till ett kriskommunikationsproblem. Författaren visar bl a, att graden av förtroende för inblandade myndigheter påverkar utfallet av kriskommunikationen.

De övriga tre studierna inom projektets ram är de följande: Helena Sandberg och Åsa Thelander *"Miljöhot och medborgaroro"*; Peter Arvidson *"Åsjäveln biter tillbaka"* och Peter Dahlgren, Gunilla Carlsson och Lars Ulin *"Mediernas bevakning av händelserna vid Hallandsåsen, hösten 1997"*.

Slutligen vill undertecknad rikta ett tack till min kollega på SPF, docent Roland Nordlund, som gjort betydande insatser vid genomförandet av detta projekt. Tack också till Karen Williams som svarat för de engelska översättningarna.

Göran Stütz
Forskningschef, SPF

FÖRFATTARENS FÖRORD

Denna studie är en del av ett forskningsprojekt kring kommunikationen mellan medborgare, myndigheter och medier i samband med tunnelbygget genom Hallandsås med tonvikt på den kritiska period hösten 1997, då det uppdagades att tätningsmedlet Rhoca Gil förgiftade vattendrag och brunnar.

Jag vill tacka Roland Nordlund och Göran Stütz på SPF samt mina medforskare Peter Dahlgren, Gunilla Carlsson, Lars Ulin, Helena Sandberg, Åsa Thelander och Peter Arvidson för gott samarbete och konstruktiva råd.

En stor del av intervjuerna har genomförts av Marija Borenius och Rebecca Rabbie. Jag tackar Marija och Rebecca för ett väl genomfört och väl redovisat arbete.

Sist men inte minst vill jag tacka de informatörer, journalister, tjänstemän och företrädare för invånarna på Bjärehalvön som intervjuats för deras tillmötesgående och öppenhet och för de dokument som de ställt till mitt förfogande.

Lars Palm

SYFTE OCH GENOMFÖRANDE

Såväl studier kring kriskommunikation som studier kring opinionsbildning utgår i regel från en triangel vars hörn består av medier, myndigheter och medborgare. Mellan dessa hörn sker den kommunikation som studeras (Nordlund 1994).

Perspektivet i denna studie av kommunikationen i samband med Banverkets tunnelbygge genom Hallandsås är sändarens - myndigheternas. Andra studier inom projektet behandlar Båstadmedborgarnas reaktioner och känslor inför händelseförloppet och huvudaktörernas information (Sandberg & Thelander 1998, Arvidson 1998) och hur medierna behandlat problematiken (Dahlgren, Carlsson & Ulin 1998).

Studiens syfte är att beskriva och analysera hur huvudaktörerna – Båstad kommun, Banverket och Skanska – kommunicerade med varandra, med medierna, med allmänheten och med de speciella grupper som agerade som företrädare för allmänheten eller delar av allmänheten som LRF, Naturskyddsföreningen, aktionsgruppen "Stoppa tunneln" och "Tre byar" – en sammanlutning av tre vägföreningar på Hallandsåsen.

Studien bygger på intervjuer med totalt 19 inblandade personer:

- Företrädare för Båstad kommun, Banverket, länsstyrelsen i Skåne och Skanska.
- Företrädare för Naturskyddsföreningen och "Tre byar".
- Journalister och nyhetschefer på lokala och regionala medier.

Dessutom har dokument i form av planer, PM, pressreleaser, skrivelser, överklaganden, reservationer m m använts i hög grad.

Metoden liknar den som används av nutidshistoriker men skulle lika gärna kunna kallas journalistisk. Liknande metod har använts i andra SPF-studier t ex Palm & Jarlbro 1995, Palm 1996 och Jarlbro, Sandberg & Palm 1997.

Eftersom metoden främst bygger på intervjuer med personer som själva i högre eller mindre grad varit ansvariga för händelseutvecklingen är den förenad med vissa källkritiska problem.

Det finns dock ingen anledning att tro att de intervjuade avsiktligt skulle ge en felaktig eller vilseledande bild av de händelseförlopp de beskriver. Skildringarna kan dock komma att präglas av:

- Önsketänkande. Samtliga intervjuade sade sig vara i stort sett nöjda med sitt eget agerande och dessutom övertygade om att det egna agerandet väckt respekt hos allmänhet, medier och övriga aktörer.
- Bristande tidsperspektiv. Till skillnad mot vad fallet är i nutidshistoriska studier, som också ofta bygger på intervjuer med viktiga aktörer, har dessa intervjuer ägt rum medan händelseutvecklingen varit i full gång. Något facit i form av externa eller interna utvärderingar eller andra indikationer på hur aktiviteterna har lyckats har inte funnits.

- Partiskhet. Självfallet får man räkna med att händelseförlopp och sammanhang tolkas genom de filter som ens egna och den egna organisationens intressen, attityder och ståndpunkter innebär. Att flera av dem som kommer till tals i studien efter giftkrisen har en hätsk inställning till Banverkets och Skanskas vållande av giftutsläppet kan prägla deras bild av dessa aktörers agerande också före krisen.

De källkritiska problemen kan aldrig lösas helt. Genom att jämföra muntliga utsagor med dokument av olika slag och genom att personer ur olika läger ger var sin bild av samma förlopp kan dock en viss korrigering och sammanjämkning av de olika bilderna ske. Aktörerna skiljer sig åt vad gäller prognoser, bedömningar och tolkningar av händelseförlopp, men deras bilder skiljer sig aldrig från varandra i viktiga sakfrågor på så sätt, att om den ena aktören talar sanning så måste den andra aktören ljuga.

BAKGRUND

Sakuppgifterna i detta avsnitt är hämtade ur dokument av olika slag samt till en stor del från rapporten "Finns det troll i Hallandsåsen" av Gunilla Carlsson, som särskilt skrevs för att ligga till underlag för studierna i detta forskningsprojekt.

Tiden från det Båstadtunneln började planeras i slutet på 1980-talet till hösten 1997 då tätningsmedlet Rhoca Gils skadlighet för växter, djur och människor avslöjades är kantad av kontroverser mellan Banverket, länsstyrelsen i Kristianstad län, Båstad kommunstyrelse och miljö- och hälsovårdsnämnd samt de invånare som närmast berördes av tunneln.

Redan 1989 då tunnelbygget fortfarande var under utredning bildades en första motståndsgrupp i Förslöv söder om åsen.

Utredningen skickades ut på remiss 1990 och alla remissinstanser ställde sig positiva till byggandet av en järnvägstunnel genom Hallandsås – även Båstad kommun, som dock i sitt remissvar förutsatte att hänsyn skulle tas till föreliggande miljöaspekter. Gruppen i Förslöv protesterade dock.

Det första företaget som fick uppdraget att bygga tunneln var Kraftbyggarna, ett dotterföretag till Vattenfall. Hösten 1992 togs första spadtaget till tunneln och i april året därpå togs jätteborren Hallborr i bruk för första gången. Borren körde dock snabbt fast i leran och Kraftbyggarna fick i maj 1995 avsäga sig uppdraget. En juridisk tvist mellan Banverket och Kraftbyggarna om vem som skulle stå för kostnaderna för förseningen utbröt.

Efter ny upphandling fick Skanska uppdraget att bygga tunneln våren 1996.

För att ta igen förseningen begärde Banverket att få bygga ett så kallat mellanpåslag – en arbetstunnel på toppen av åsen. Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Båstad avstyrkte vid två tillfällen 1994 och 1995 med hänvisning till naturvårdsvärden. När Banverket 1996 en tredje gång begärde att få göra mellanpåslaget tillstyrkte Miljö- och hälsoskyddsnämnden motvilligt med hänvisning till att såväl länsstyrelsen som vattendomstolen sagt ja. När ärendet nådde byggnadsnämnden i Båstad för bygglov reserverade sig fyra av elva ledamöter i påfallande starka ordalag:

"Vi motsätter oss helt våldtäkten av naturen och detta stora risktagande som kan försämra vårt livsviktiga vattenbehov i framtiden, farhågor som finns i så gott som alla yttranden som ligger till underlag för byggnadsnämndens beslut."

I februari 1997 anmäldes Banverket av länsstyrelsen i Skåne län till regionåklagarmyndigheten för "bortledning av grundvatten från tunnlar genom Hallandsåsen".

Senvåren 1997 begär Banverket att få sänka grundvattennivån ytterligare. Mot detta förslag protesterar i ett brev till regeringen i augusti samma år företrädare för tre vägsamfälligheter inom Båstad kommun, en grupp som när giftkrisen tog fart kom att kalla sig för "Tre byar".

En annan grupp invånare på Bjärehalvön som motsatte sig tunnelbygget kallade sig "Aktionsgruppen mot tunnelbygget genom Hallandsåsen".

Denna grupp organiserade bl a den stora demonstrationen i Båstad mot tunnelbygget den 12 oktober 1997.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att fram till utbrottet av giftkrisen i början av oktober 1997 agerade framför allt Banverket i egenskap av myndighet för att kunna driva tunnelbygget utan förseningar orsakade av protester mot grundvattensänkningarna från olika berörda grupper. Skanska hade egentligen ingen anledning att agera. Tjänstemän och politiker i Båstad kommun var kluvna och tveksamma men accepterade motvilligt Banverkets och Skanskas kraftiga ingrepp i Hallandsås. De boende i byarna närmast tunnelarbetena protesterade energiskt mot grundvattensänkningarna – dock utan resultat.

Mot tunnelbygget	Tveksamt mot	Tveksamt för	För tunnelbygget
"Stoppa tunneln" LRF	Inväånarna i Båstad	Båstads kommun	Banverket
"Tre byar"			Skanska
Naturskyddsföreningen			

Figur 1 Hallandsåstunneln som tvistefråga innan giftkrisen

I månadsskiftet september-oktober 1997 ändrade tunnelfrågan plötsligt karaktär. Från att ha varit en måångårig tvistefråga huvudsakligen kring grundvatten-sänkningen blev den en akut giftskandal.

Aktörerna fick ändrade roller. Banverket placerades på de anklagades bänk tillsammans med Skanska, som fram till denna händelse hållit en mycket låg profil vad gäller kommunikation med myndigheter, medier och allmänhet om tunnelbygget. Förtroendet för Banverket och Skanska sjönk i botten och Båstad kommun tog avstånd från Banverket och Skanska bl a genom att snabbt polisanmäla de ansvariga för att ha orsakat giftutsläppet.

Krav på snabb, korrekt och relevant information från aktörerna till invå-narna kom omedelbart och trycket från medierna accelererade under de första veckorna.

Från att ha varit en tvistefråga blev tunnelbygget en kris.

KRISKOMMUNIKATION OCH ISSUES MANAGEMENT

Begreppen kris och issue – i fortsättningen kommer den svenska termen tvistefråga att användas – ligger nära varandra och skillnaden mellan dem är inte kristallklar.

Den svenska termen kris används både på individuell nivå (t ex livskris) och på kollektiv, samhällelig nivå. I det senare fallet kan kris både beteckna ett långvarigt problem (vårdkrisen, den ekonomiska krisen osv) och ett plötsligt uppträffande problem, en process som:

- avviker från det som betraktas som normalt
- uppstår relativt hastigt och oväntat
- har betydelse för samhället och/eller många människor
- kan hota grundläggande värden
- kräver snabba beslut och åtgärder utöver de normala.

(Jarlbro 1993, Skoglund & Olsson 1995).

Det är i denna betydelse termen kris kommer att användas.

En kris (t ex utsläppet av Rhoca Gil-giftet, ammoniakolyckan i Kävlinge 1996, Estoniaförlisningen 1994, snöstormarna i Skåne vintern 1979 osv) inträffar med kort förvarning eller utan någon förvarning alls. Antingen upplöses krisen inom relativt kort tidsrymd eller omvandlas den till en tvistefråga, som t ex frågan om huruvida Estonia skall bärgas eller inte.

En tvistefråga kan ligga på flera nivåer – miljö mot teknisk och ekonomisk utveckling, ekonomiska och transportmässiga vinster mot förlorade naturvärden, rimliga kostnader för tunnelbygget ställda mot bibehållen grundvattennivå. En tvistefråga inträffar inte lika plötsligt som en kris och den har oftast en längre varaktighet. Dess viktigaste egenskap är en tydlig oenighet mellan sändaren, som kan vara en myndighet, ett företag eller en organisation, och andra aktörer och intressenter rörande hur problemet skall lösas. Exempel på tvistefrågor är grundvattenproblemet i samband med tunnelbygget, läkemedelsindustrins och kosmetikaindustrins djurförsök, huliganer vid fotbolls-evenemang, bärgningen av Estonia och skogsindustrins kalhyggen.

Några vattentäta skott mellan begreppen kris och tvistefråga finns inte. En kris – i den mån det finns olika åsikter om hur den skall lösas – kan samtidigt vara en tvistefråga, och en tvistefråga i ett akut skede kan ha karaktären av en kris.

Kommunikationsproblem i samband med en kris angrips från myndighetens, företagets och/eller organisationens sida med kriskommunikation, i samband med en tvistefråga med vad som i facklitteratur om Public Relations brukar kallas issues management.

SKILLNADER I MÅL

En grundläggande skillnad mellan kriskommunikation och issues management är i vems intresse kommunikationen sker.

Kriskommunikation i mottagarens intresse

Kriskommunikation sker i mottagarens intresse – men inte alltid på mottagarens villkor. När initiativet ligger hos sändaren, vilket innebär att det är sändaren som definierat mottagarens – den hotades eller den drabbades – intresse, har kriskommunikationen som mål att åstadkomma kommunikations- och beteendeeffekter:

- Optimal rädsla hos de drabbade. Blir rädslan för svag bryr sig de berörda inte om anvisningar från sändaren, blir rädslan för stark kan panik uppstå.
- Ändamålsenlig styrning av de berördas beteende genom begriplig, relevant, och snabb information genom medier med maximal snabbhet till och maximal räckvidd inom de aktuella målgrupperna.

När initiativet ligger hos mottagaren har denne själv definierat sitt informationsbehov och målet för sändaren är att tillfredsställa detta.

Sambandet mellan den sändarinitierade och mottagagarinitierade informationen när det gäller kriskommunikation är att ju effektivare den förra är, desto lägre blir behovet av den senare.

Issues management i sändarens intresse

I issues management finns till skillnad mot i kriskommunikation ett kampmoment inbyggt mellan sändaren och mottagargrupperna, eftersom parterna i varje fall i inledningsskedet av en issues management-process är oeniga om hur problemet ifråga skall lösas.

Sändarens mål med issues management är:

- Att återskapa, bevara och helst öka mottagarnas förtroende för inte bara den egna organisationens kompetens och utan också dess goda avsikter.
- Mottagarnas förtroende är en förutsättning för att skapa förståelse och acceptans för de egna ståndpunkterna och åtgärderna, något som sker genom ståndpunktshävdande åtgärder när tillfälle till sådana ges: debattartiklar, ståndpunktsannonser, deltagande i debatter, svar på insändare m m. Är förtroendet för organisationen negativt blir alla former av ståndpunktshävdande kontraproduktiva.
- För att sändaren överhuvudtaget skall få tillfälle att presentera de egna argumenten måste den framtida kommunikationen med mottagarna underlättas. Den egna organisationen måste skapa forum för meningsutbyten och signalera att den är villig att inlåta sig i dialog med motparten. Priset man kan få betala för att få framföra de egna argumenten till motparten är att acceptera att lyssna på dennes.

Något vid sidan av den egentliga issues management-kommunikationen ligger produktprofilering, som egentligen bör ses som en form av marknadskommunikation. I samband med Hallandsåstunneln uppstod som en följd av den negativa publiciteten kring giftproblemen på Bjärehalvön ett behov av att stärka Bjärehalvöns status som turistcentrum och leverantör av jordbruksprodukter.

Med Jürgen Habermas terminologi skulle man kunna se den egentliga kriskommunikationen som handlande med kommunikativa syften – att i mottagarens intresse förse denne med relevant information – medan typisk issues management är att betrakta som handlande med strategiskt syfte – att tjäna sändarens intressen, t ex att genom att bevara intressenternas förtroende (Habermas 1990, Nohrstedt & Nordlund 1993). Nyhetsinformation om en kris under krisen från sändarens sida via nyhetsmedier kan ha strategiska syften, men under normala omständigheter kan syftena med nyhetsinformation ses som kommunikativa.

Det finns en omfattande gråzon mellan informativ och strategisk kommunikation. Framgångsrik informativ kriskommunikation gynnar under normala omständigheter indirekt även sändarens intressen, framför allt bidrar den till att bevara och förstärka målgruppernas förtroende för sändaren. Motsatsen gäller förstås kriskommunikation som är irrelevant, försenad, obegriplig, ottydlig och/eller flertydig. Förtroendet sjunker inte bara för sändarens kompetens utan också för sändarens motiv.

Strategisk information behöver inte alltid motverka mottagarens intressen (men förutsätter att denne inte alltid är medveten om dessa).

SKILLNADER I KOMMUNIKATIONSMETODIK

Kriskommunikation och issues management kräver olika metodik.

Entydighet, begriplighet, hög räckvidd och snabbhet

Kraven på entydighet, begriplighet, hög räckvidd och snabbhet hos kriskommunikationen styr medievalet för den sändarinitierade informationen.

Radion intar genom sin snabbhet och räckvidd en särställning bland massmedierna som informationskanal under kriser. Public service-radion ingår i krigsorganisationen i krigslägen. Vid kriser är public service-radion skyldig att sända myndighetsmeddelanden och kan i vissa akuta krislägen i praktiken komma att ingå i krisorganisationen (Jarlbros, Sandberg & Palm 1996).

Även lokalpress spelar en viktig roll genom sin relativa räckvidd och snabbhet. Medier med hög geografisk och tidsmässig selektivitet, högtalarbilar, flygblad m m är ibland användbara (Jarlbros, Sandberg & Palm 1996).

Tvåvägskommunikation på lika villkor mellan en organisation och dess intressenter är i allmänhet att rekommendera där så är möjligt. I en krissituations akuta skede är dock möjligheterna till och behoven av en sådan begränsade. Sändarens motpart är en målgrupp i ordets egentliga bemärkelse. Krisledningen kan knappast gå ut till de berörda med budskapet "vi har en kris här, vad tycker ni vi ska göra?"

Tvåvägskommunikation på sändarens villkor är dock eftersträfvansvärd. En sådan efterfrågestyrd kriskommunikation sker vanligen genom att stora resurser avsätts för att bemanna sändarens telefoner och receptioner.

Man kan se krisinformationssystemet som en serie filter. Det första filtret är den masskommunicerade informationen. Ju bättre denna fungerar ifråga om räckvidd och relevans, desto svagare blir trycket på sändarens telefoner och receptioner – det andra filtret. Om detta filter i sin tur fungerar tillfredsställande, minskar behovet av individuell öga-öga-rådgivning.

Vid sidan av den rena sakinformationen (hur man skyddar sig, förbereder sig, varför det är viktigt att följa rekommendationerna osv) är information om information det viktigaste innehållet i den egentliga kriskommunikationen. (Var finns mer detaljerad information att hämta? När kommer ytterligare information att lämnas?)

Relations- och nätverksuppbyggnad i stället för bombmattekampanjer

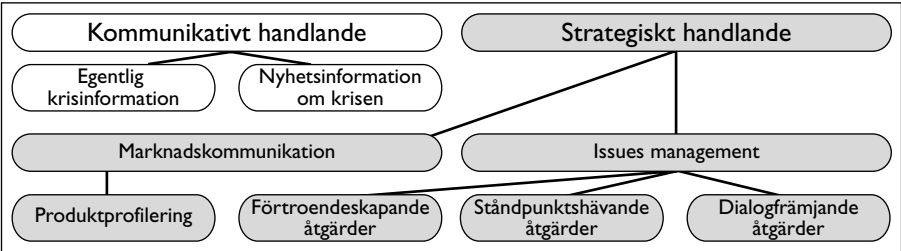
Även issues management-projekt har – framför allt tidigare – använt sig av traditionella massmediekampanjer för att nå sina målgrupper och uppnå sina mål. Under senare år har emellertid en omorientering skett i takt med att forskningen kring planerad kommunikation allt mer betonat värdet av tvåvägskommunikation mellan företag, myndigheter och stora organisationer å ena sidan och medier, allmänhet och grupper organiserade kring en tvistefråga å andra sidan (Grunig & Repper 1992, Grunig & Hunt 1984, Broom & Dozier 1990, McQuail & Windahl 1993, Windahl & Signitzer 1992).

Långsiktiga effekter genom relations- och nätverksuppbyggnad prioriteras framför kortsiktiga effekter genom s k bombmattekampanjer (Dozier m fl 1995). Målgruppstänkandet har ersatts med ett intressenttänkande och ett dialogförhållande eftersträvas snarare än en enkelriktad kommunikationsrelation. Den eftersträlvade dialogen sker med naturliga grupper som byalag, föräldraföreningar, vägföreningar, miljögrupper och aktionsgrupper snarare än med enskilda individer och hushåll.

Medievallet styrs mot personlig påverkan i form av möten och diskussioner och syftet med dessa träffar är lika mycket att lyssna på intressenterna som att påverka dem.

Denna strategi innebär inte att sändaren gör avkall på sina mål eller ens eftersträvar en kompromiss med intressenten. När Bofors bjuder in företrädare för Plogbillsrörelsen till personliga samtal (Expressen 1998-07-03) är det inte i hopp om att förmå dessa att överge sina radikalpacifistiska ståndpunkter, ej heller ett tecken på att Bofors överväger att lämna sin huvudsakliga industriella inriktning.

De termer och begrepp som handlar om målstyrning av information och strategier och som kommer att användas i denna studie förhåller sig till varandra på följande sätt:



Figur 2 Kommunikativt och strategiskt handlande

OLIKA AKTÖRER - OLIKA KOMMUNIKATIONSMÅL

Som kommer att framgå av studien hade de olika aktörerna vare sig före, under eller efter krisen samma kommunikationsmål, och de lade också olika vikt vid de olika målen. Figur 3 avser att beskriva aktörernas informationsmål. Kraftig ring betecknar stark betoning på målet, tunn ring svagare betoning.

	Krisinformationsmål	Ståndpunktsmål ("tunneln är bra")	Förtroendemål	Dialogmål	Produkt- profilmål
Båstad kommun	○		○	○	○
Banverket	○	○	○	○	
Skanska	○	○	○		

Figur 3 Aktörernas kommunikationsmål

BÅSTAD KOMMUN SOM AKTÖR

Sakinformationen i detta kapitel bygger främst på samtal med den tillförordnade informationschefen i Båstad, Kalle Eriksson, samt dokument av olika slag som han och andra personer ställt till mitt förfogande.

BÅSTAD KOMMUNS KRISINFORMATION

När Rhoca Gil-giftets effekter konstaterats och blivit offentliga den 2 oktober 1997 agerade Båstad kommun i sin kriskommunikation till kommuninvånarna snabbt, beslutsamt och systematiskt.

Organisation

Kommunen försattes i beredskapsläge söndagen den 5 oktober, vilket innebar att kommunledningen överlät beslutsfattandet kring tunnelolyckan till en krisorganisation, avsedd att träda i kraft under krigshot. I ledningsgruppen för denna organisation ingick tre ledamöter ur kommunstyrelsen; kanslichef, kommunsekreterare samt informationsansvarig. Till gruppen knöts tekniske chefen, miljönämndens ordförande, räddningschefen, socialchefen och en miljöinspektör. Så småningom förstärktes gruppen av en miljöexpert från länsstyrelsen i Skåne (Dérans, Ryghammar & Sträng 1997).

Huvudansvaret för kommunikationen inom krisgruppen lades på en tillfällig informationsenhet under ledning av kommunens tillförordnade informationschef Kalle Eriksson – tidigare turistchef i kommunen och van vid att hantera stora medieuppbåd i samband med olika tennisevenemang i Båstad.

Beredskapsplanen föreskrev att informationsenheten skulle bestå av informationschef, biträdande informationschef samt tre biträden. I verkligheten begränsades bemanningen till informationschef samt sekreterare på deltid, om man bortser från några veckor från mitten av oktober då krisinformationsexperten Carsten Erichs var engagerad för att handha informationen till invånarna i Båstad.

Informationspolicy

De principer som skulle prägla massmediekontakterna var enligt informationschefen dessa:

1. *Informationen skall präglas av stor öppenhet. Allt skall redovisas.*
2. *Informationen skall vara noga kontrollerad.*
3. *Informationen skall ges snabbt för att därmed minska utrymmet för desinformation.*

I den mån den andra och den tredje principen kolliderade fick den andra gå före den tredje.

4. *Informationen skall beskriva helheten. Sammanhangen skall redovisas för att underlätta för allmänheten att följa utvecklingen och få en korrekt och begriplig bild.*
5. *All officiell information skall meddelas via kommunens informationskontor.*
6. *Informationen skall ge en allsidig bild av de ofta komplicerade problemkomplexen.*
För den skull skall experter så långt det är möjligt medverka vid presskonferenserna.
7. *Information till boende inom riskområdena prioriteras.*

Målgrupper och kanaler

Ledningsgruppens delvis uttalade, delvis underförstådda målgruppsdefinitioner byggde på i vilken grad målgruppen ifråga berördes av krisen.

- Den svenska allmänheten nåddes självfallet av riksmedier som Aktuellt, Rapport, Dagens Eko, kvälls- och riksmorgontidningar, TT via landsortspress samt Båstad kommuns hemsida. Den senare utnyttjas enligt uppgift mer av massmedier, myndigheter och högskolor än av privatpersoner.
- De boende i regionen, dvs nordvästra Skåne och södra Halland, nåddes dessutom av regionala och lokala medier; Radio P4 Kristianstad, Sydnytt, TV Skåne, Nordvästra Skånes tidningar, Laholms tidning, Hallandsposten, Helsingborgs Dagblad, Sydsvenska Dagbladet, Kvällsposten, Arbetet och Skånska Dagbladet.

Dessa medier förmedlade inte krisinformation i strikt mening – operativ information till de drabbade i form av förhållningsregler, information om information m m – utan i första hand nyhetsinformation kring krisen. Den viktigaste kanalen för kommunen till medierna var förstås de dagliga presskonferenserna.

Kommunens policy att förmedla all officiell information genom kommunens informationskontor, med andra ord den tillförordnade informationschefen, accepterades inte av massmedierna som krävde omedelbara svar av den politiker eller tjänsteman man vänt sig till. I praktiken blev det miljöchefen Bo Wendt, som inte var medlem i kommunens ledningsgrupp, som kom att framstå som Båstad kommuns talesman, ett förhållande som ingen i efterhand beklagar. Kommunen strävade efter att presskonferenserna i första hand skulle fungera som kunskapskällor, varför man tillsammans med Banverket och Skanska lade ner stor energi på att engagera utomstående experter.

Lokalpress och Radio P4 Kristianstad gav dessutom viktig information om information – när ny information kommer att ges, var mer information finns att hämta, vart man kan vända sig med detaljerade frågor m m.

Den egentliga krisinformationen var den som riktades till Båstadborna i allmänhet och de boende längs den förgiftade Vadbäcken i synnerhet.

- De boende i Båstad nåddes dessutom av kommunens anslagstavlor, flygblad från kommunen, informationsmöten samt Radio Båstad, en lokal, icke-kommersiell utbildningsradio som drivs av Akademi Båstad, en medieutbildning som ingår i kommunens vuxenutbildningsprogram. En viktig kanal var de särskilda telefonlinjer som upprättades. Ungefär var 10:e Båstadbo ringde via dessa till kommunen för att ställa frågor (Arvidson 1998).
- De boende i närheten av Vadbäcken nåddes också via kommunens POSOM-grupp (psykiskt och socialt omhändertagande), vars medlemmar kommer från skola, barnomsorg, Bjärehälsan, socialtjänst och räddningstjänst samt kyrkan. Gruppen har inte bara haft en informativ funktion utan också en länkfunktion. Den har arbetat med personliga besök och telefonkontakter med de hårdast drabbade och praktiskt och psykologiskt stött dessa, samtidigt som den fört synpunkter från de drabbade vidare till ledningsgruppen. Ledningsgruppens informationschef organiserade arbetet.

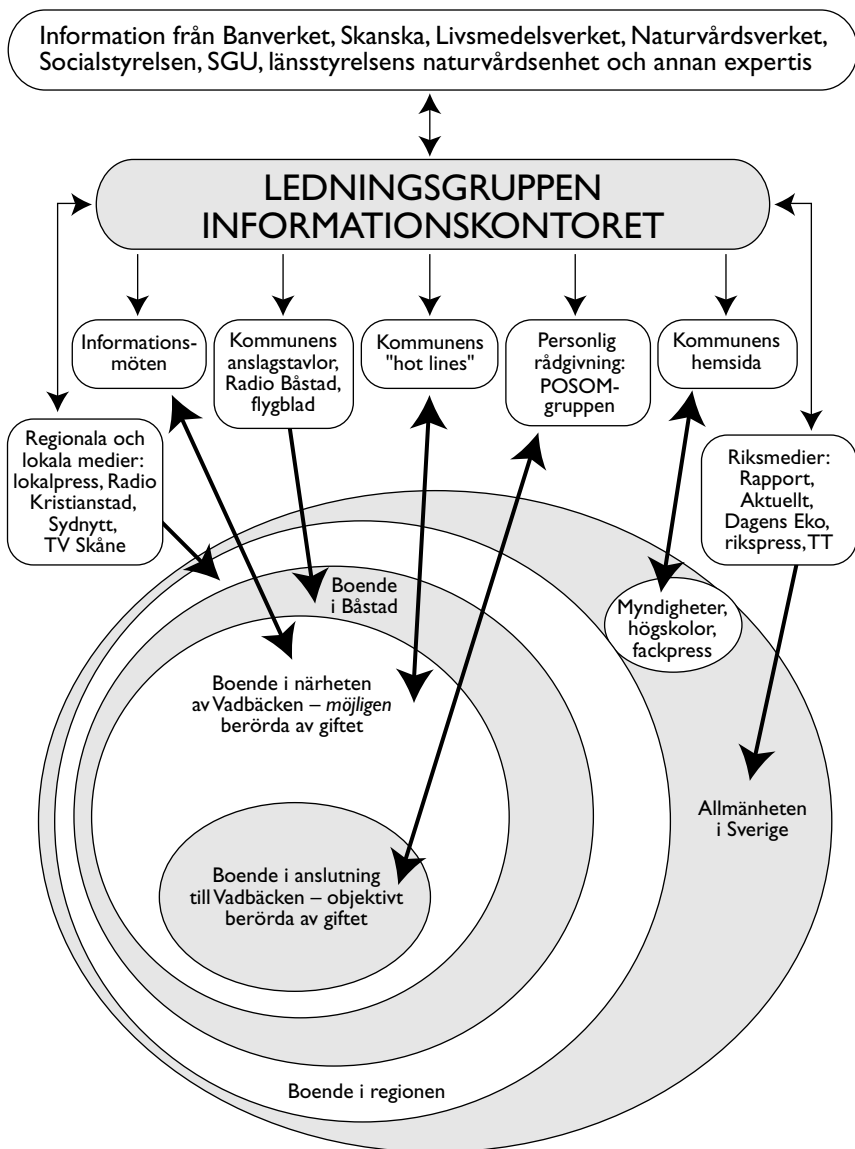
Många kommuner i Sverige – men inte alla – har inrättat POSOM-grupper. I samband med Estonia-olyckan, då 33 kommunanställda i Lindesberg i Örebro län omkom, blev POSOM-gruppen i Lindesberg centrum för krishantering på orten (Medin 1996).

Den första officiella informationen till kommuninvånarna om giftutsläppet från kommunens sida gavs via Radio P4 Kristianstad söndag eftermiddag den 5 oktober och genom en annons på måndagen i Nordvästra Skånes tidningar, den största tidningen på orten. Det viktigaste innehållet från krisorganisationens standpunkt i såväl radiosändningen som i dagstidningen var information om information – framför allt nummer till de direkta telefonlinjer till kommunförvaltningen som inrättats och uppmaningar att lyssna på Radio Båstad vid vissa fasta tidpunkter.

Det var meningen att både Radio P4 Kristianstad och Radio Båstad, skulle bereda utrymme för kommunens officiella information kring händelseförloppet. I praktiken blev det främst Radio Båstad som utnyttjades för detta, ett förhållande som Radio P4 Kristianstad ställer sig kritisk till.

"Vi är ju beredskapskanal men de använde oss inte på det sättet. De använde lokalradion (Radio Båstad) som det istället. Och den lokalradiostationen fick den information som vi skulle ha haft.....Nu begärde de aldrig vad som kallas VMA, dvs viktigt meddelande till allmänheten.....Och i det ögonblick som de begär VMA så måste vi gå ut med det. Och då kör vi ren information, Båstad kommun använde sin närradio som sin kanal istället, inte för att tala illa om närradion där nere, så har de inte samma granskande funktion som vi har. Vi kan ifrågasätta kommunen och undra "hur har ni hanterat det här? Vilka brunnar är smittade? osv. På något sätt såg kommunen oss som ett hot.... De drog ju igång full beredskap men uppenbarligen förstod de inte vår roll i det hela. Och i det läge som beredskapsplanen faktiskt dras igång så blir det mobilisering och då mobiliserar vi också. Vi är ju krigsplacerade som radiokanal" (Radiojournalist).

Informationschefen å sin sida menar att eftersom Radio Båstad gick ut med regelbundna kommunikéer, och eftersom Radio P4 under den mest akuta perioden i oktober strängt taget alltid hade en reporter i kommunhuset, fanns det inte med de resurser som stod till förfogande för informationschefen något reellt behov av sända ytterligare kommunikéer vid bestämda tidpunkter.



Figur 4 Båstad kommuns externa krisinformation

BÅSTAD KOMMUNS STRATEGISKA KOMMUNIKATION

Vid sidan av målet att med hjälp av krisinformation åstadkomma informationseffekter och tillfredsställa informationsbehov ställdes Båstad kommun inför två strategiska mål: att bevara kommuninvånarnas förtroende och att återprofilera Båstad som jordbruks- och turistcentrum.

Att bevara Båstadbornas förtroende

För kommunledningen – i synnerhet den tillfälliga ledningsgruppen – var den centrala strategiska uppgiften att bevara Båstadbornas förtroende.

"Förtroende" har tre komponenter:

1. *Förtroende för kommunens vilja att verka för kommuninvånarnas intressen, att vara på kommuninvånarnas sida i deras kamp mot jättarna Banverket och Skanska.*
2. *Förtroende för kommunens kompetens och förmåga att lösa de problem, som krisen skapat. I det utkast till Kommunikationsplan-informationsstrategi som utarbetats av en konsult i Stockholm på uppdrag av länsstyrelsen nämns som ett av fyra mål: Återupprätta kommuninvånarnas förtroende genom att positionera kommunen som engagerad och handlingskraftig.*
3. *Förtroende för kommunen i den meningen att man litar på att kommunen inte döljer viktiga fakta. Lågt förtroende i detta avseende ökar risken för panik, oro, rykten och bagatellisering.*

Viktigast härvidlag är självfallet att krisinformationen upplevs som entydig, relevant och väl timad. Även om det fanns kritiska synpunkter (se t ex Sandberg & Thelander 1998) bland Båstadborna mot kommunens hanterande av frågan så visar Peter Arvidsons enkätundersökning av hur Båstadborna upplevt informationen i samband med giftkrisen (Arvidson 1998) att man i varje fall är klart mer nöjd med kommunens agerande än med Banverkets och Skanskas.

En annan faktor, som – oberoende av kriskommunikationens kvalitet – påverkar förtroendet för respektive aktör, är i vilken grad aktören ifråga kan anses ansvarig för krisen. För Banverket och Skanska fanns i detta avseende ett mycket litet spelrum. Båstad kommun däremot hade vissa möjligheter att påverka Båstadbornas och den svenska allmänhetens bild av sitt ansvar för händelseförloppet.

Utgångsläget var dock inte särskilt gynnsamt.

Redan 1990 sade Båstad kommun ja i sin remiss till Banverkets tunnelutredning och under åren fram till giftkrisen var man – om än inte särskilt entusiastiskt – i princip för tunnelbygget, även då grundvattenproblemen blev uppenbara i samband med mellanpåslaget. På tunnelbyggets pluskonto för kommunen fanns flera arbetstillfällen och ett bättre vägnät delvis bekostat av Banverket. Det fanns också förhoppningar om att den färdiga tunneln – Europas längsta järnvägstunnel – skulle locka turister till orten.

Före giftkrisen drev Båstad kommun tillsammans med Banverket och Skanska en utställningslokal i Båstad om tunneln, som knappast innehöll några ifrågasättande inslag. (Lokalen stängdes för allmänheten när giftkrisen inträffade.)

Tidningen "Dag för Dag" utgiven av Båstad Turism, där kommunen är delägare, betraktas allmänt i Båstad som kommunens informationstidning. Den var, som Annika Sjölander visat i en rapport (Sjölander 1998), fram till oktober 1997 klart positiv till tunnelbygget. En förklaring till detta kan vara att "Dag för Dag" delvis bekostades av Banverket och Skanska som köpte minst en helsida i varje nummer. Det var på denna sida materialet om tunnelbygget fanns.

Sidan var dock från och med nr 5 april 1997 till nr 9 september 1997 (det sista numret som utkom före giftkrisen) signerad "Banverket, Skanska och Båstad kommun", ett förhållande som måste tolkas som att även kommunen stod bakom den information som gavs på sidan. Tidningens flitigaste medarbetare, som skrev både på specialsidorna och på övriga sidor i tidningen, var också ansvarig för tunnelutställningen och fick en del av sin lön av Skanska och Banverket.

Exempel på den positiva attityden till tunnelbygget i "Dag för Dag":

Tunnelbygget kommer att ge kommunen en modern, pulserande, dubbelspårig järnväg som betyder mycket för bygdens framtid (Dag för Dag nr 4 1997).

I en artikel om mellanpåslaget nämns inte med ett ord de redan då kända effekterna på grundvattennivån och protesterna både från miljögrupper och politiker.

Hittills har arbetet fortskridit mycket bra....Transportvägen liksom hela arbetsområdet skall försvinna då arbetet är färdigt och miljön skall återställas till ursprungligt utseende (Dag för Dag nr 3 november 1996).

För den allmänna opinionen på Bjärehalvön var Båstad kommun när krisen började om inte huvudansvarig så dock delansvarig för tunnelprojektet. Kommuninvånarna var också klart mer missnöjda med Båstads kommuns information kring tunnelbygget före giftutsläppet uppdagande än efter (Arvidson 1998).

Det fanns alltså ett behov för Båstad kommun att snabbt distansera sig från de ansvariga för giftkrisen.

En viktig åtgärd, som gav denna distanseringseffekt, från kommunens – Miljö- och hälsoskyddsnämndens – sida var att redan lördagen den 4 oktober polisanmäla Banverket, Skanska och Rhône-Poulenc.

En annan markering var att inte acceptera gemensamma presskonferenser med Banverket och Skanska. Presskonferenserna hölls visserligen av hänsyn till medierna i samma lokal och tidsmässigt i anslutning till varandra, men det stod ändå helt klart att de rörde sig om skilda presskonferenser. En – avsedd eller ej – konsekvens härav blev att representanter för Båstad kommun aldrig kom att intervjuas tillsammans med representanter för Banverket och Skanska ett förhållande som i sin tur strök under partsrelationen.

Kommunen lyckades förmedla en David och Goliat-bild av relationerna mellan den lilla kommunen och jättarna Banverket och Skanska.

"Lilla Båstad kommun och Banverket och Skanska som är två jättar. Det är inte lätt att knäcka nötter ihop med dem.... Det är ju inte så lätt för en liten kommun att hävda sig... det är alltid den störres villkor som gäller." (Citat från intervjuer med Båstadbor: Sandberg & Thelander 1998)..

"Vill Banverket bygga sin tunnel så gör de det ändå. En liten kommun är lätt att köra över." (Citat från intervjuer med Båstadbor: Sandberg & Thelander 1998).

"Kämpar man mot hydror så är det bara att knata på och försöka...Det är stora herrar att kämpa mot Banverket och Skanska." (Citat från intervjuer med Båstadbor: Sandberg & Thelander 1998).

Båstad kommun har gång på gång protesterat mot en sänkning av grundvattnet men har körts över av Banverket och länsstyrelsen (Expressen 1997).

Trots ibland hårda ord från kommunen så är den allmänna meningen hos de tre huvudaktörernas informationsansvariga att samarbetet dem emellan fungerade så tillfredsställande man kunde begära efter omständigheterna.

Båstad kommun kunde exempelvis inte bara använda sin egen expertis för presskonferenser och pressreaser utan också fritt utnyttja den expertis som anlätades av Banverket och Skanska. Informatörer från kommunen, Banverket och Skanska hade möte varje dag under krisens mest akuta skede. Det reguljära informationssamarbete som påbörjats långt innan krisen i en partssammansatt informationsgrupp, som sammanträdde månatligen, fortsatte även efter krisens utbrott. I decembernumret 1997 av Skanska-Världen – som till skillnad mot oktobernumret inte skickades ut även till Båstadborna – säger kommunstyrelsens och ledningsgruppens vice ordförande i en intervju:

Vi har från början velat ha en tunnel och det vill vi fortfarande. Det är en klar målsättning.

Man kan lugnt påstå att relationen mellan Båstads kommun å ena sidan och Banverket och Skanska å den andra utåt framstod som mer antagonistisk än vad den var - en bild som låg mer i kommunens intresse än i Banverkets och Skanskas.

"Samtidigt förstår man ju också att kommunen inte vill bli sedd som någon som går i ledband av Banverket och Skanska som är så fruktansvärt hatade här." (Medlem av kommunens ledningsgrupp intervjuad i Andersson & Lundvall 1997).

"Att tvätta bort giftstämpeln" – ett produktprofileringsproblem

Att uppnå förtroendemålet var mest angeläget när det gällde de bofasta invånarna i Båstad. För övriga svenskar, definierade som potentiella turister och färskpotatiskonsumenter, var målet ett annat.

Båstads näringsliv domineras av turism och jordbruk, i synnerhet tidig potatis. Båda näringsgrenarna är känsliga för renomméstörningar och det blev en uppgift för kommunen att tillsammans med det lokala näringslivet "tvätta bort giftstämpeln", att återprofilera Båstad som ett centrum för förstklassiga jordbruksprodukter och som en ledande turistort i Sverige.

Det ligger i nyhetsmediernas natur att fokusera på det dramatiska, känsloladdade, problematiska och kontroversiella medan det normala och återgången till det normala ges ett mera sparsamt utrymme. Rhoca Gil-krisen utgör inget undantag från denna regel.

Giftfrågan gavs stort utrymme i nationella medier under akutskedet, men när förhållandena på Bjärehalvön började återgå till det normala svalnade

medieintresset. Det fick till följd att bilden av Bjärehalvön som förgiftad kom att leva kvar i den svenska allmänhetens ögon även efter det att värdena återgått till det normala, något som på kort sikt drabbade näringslivet i Båstad hårt. Så sent som i mars 1998 tog ICA och SABA ställning mot att distribuera jordbruksprodukter från det före detta riskområdet trots att detta förklarats gift- och riskfritt. Energiska påtryckningar från LRF och färskpotatisodlarna fick grossisterna att ändra sitt beslut.

För turistnäringen var läget minst lika illa. Antalet bokningar fram till i slutet av februari 1998 hade sjunkit med 40% jämfört med motsvarande period 1997.

Läget för Båstads näringsliv ansågs så allvarligt att regeringen gav länsstyrelsen uppdraget att:

...utreda det samlade behovet av att till allmänheten lämna klagörande information om omfattningen av effekter av tunnelbygget genom Hallandsås m m med avseende på situationen för livsmedelsproducenter och turistnäring i Båstads kommun och dess omgivning.

Den utredning som producerades ledde dock inte till att regeringen sköt till några medel för marknadsföring av Båstads turism och jordbruk, något som man hoppats på i Båstad.

Båstads företagare fick själva stå för profileringsarbetet. Jordbrukets informations- och marknadsföringsproblem handlades i nära samarbete med kommunen av LRF och Sydsvensk Färskpotatis ek förening, vars viktigaste målgrupper är de stora grossistföretagen och andra uppköpare. Båstad Turism, där kommunen är delägare, bearbetade på samma sätt sina större kunder. Den interna kommunikationen med bygdens lantbrukare och företagare i turistbranschen sköttes av respektive branschorganisation. Tillsammans tog ett antal organisationer i Båstad, bl a Båstads Handels & Företagarförening, Torekovs Turist & Badförening, Båstad turism, LRF, Industrigruppen och Framtid Båstad fram ett PM kallat "65 förslag för att återskapa bilden av Bjärehalvön som ett attraktivt område för arbete, boende och rekreation".

Strävan att återställa Båstads förlorade renommé hos den svenska allmänheten tog från ledningsgruppens sida sig nu framför allt uttryck i de pressreleaser som gavs ut med jämna mellanrum. Redan den 22 oktober skriver ledningsgruppen genom sin informationschef i ett pressmeddelande:

Nu gäller det att återskapa den mycket goda image som varit Båstads och Bjärebygdens kännetecken och som lidit allvarlig skada genom giftskandalen...Det är inte rimligt att Båstad kommun och dess invånare skall drabbas av ekonomiska förluster utöver allt det lidande som giftolyckan redan inneburit.

De allra flesta pressreleaserna efter detta datum har en positiv grundton. Exempel på rubriker och mellanrubriker från pressmeddelandena är

- "Positiv bekräftelse i Båstad" (97-10-16),
- "Endast 7 brunnar visar nu spår av förorening"...
- "Kommunens vatten OK" (97-11-07),

- "Livsmedelsbranschen enig om fullvärdig produktion på Bjäre" (97-11-13),
- "Positiva rapporter från Hallandsås" (97-12-18),
- "Positiva nyheter från Hallandsås. Mjölken flödar åter. Analysmetoder på väg?!" (97-12-23),
- "Positiva nyheter till Bjäreborna" (98-03-05),
- "Professor Lars Hagmar: Inga skador bland lokalbefolkningen" (98-03-06),
- "Nu kommer de positiva nyheterna till Båstad" (98-03-13).

Det var emellertid enligt informationschefen – ej oväntat – svårt att få riksmidierna att engagera sig för de positiva nyheter som presenterades. De spreds i första hand genom lokala medier till de boende i regionen.

En bumerangeffekt uppstod. Flera av de lokala journalisterna var kritiska mot kommunens prioritering:

"De försökte hela tiden tona ner det negativa. De skulle ha fokuserat sig mer på kommuninvånarna och mindre på kommunens rykte." (Nyhetschef)

"Nu är man mer ute efter att få bort den här peststämpeln från Båstad kommun, nu har det från ett rent informationssyfte gått över till ett PR-syfte." (Reporter)

Bland lantbrukarna fanns enligt informationschefen en viss oro över att avvecklingen av riskområdena skulle kunna leda till ett försämrat förhandlingsläge.

Det kom också reaktioner från befolkningen i Båstad – i synnerhet från dem som drabbats av giftkrisen och som ansåg att man ägnat för litet uppmärksamhet åt grundvattenfrågan.

"De stod inte upp bakom mig när jag tyckte att det var för jäkligt detta, då visste jag att jag inte hade kommunen i ryggen i början. Utan de på kommunen menade mer att 'Hallå! så allvarligt är det inte.'" (Citat från intervjuer med Båstadbor: Sandberg & Thelander 1998)

Något hårddraget kan man påstå att den imagepåverkande information, som var tänkt att via nationella medier lugna svenska nypotatisätare och potentiella turister, genom lokala medier främst nådde lokalbefolkningen som reagerade negativt på vad de uppfattade som en idyllisering av det verkliga läget på Bjärehalvön.

Informationschefen är väl medveten om kritiken och säger så här om den oundvikliga balansgång som krisinformation i snäv mening innebär:

Under hela denna period har kravet på nyanser beträffande beskrivningen av den faktiska situationen varit stor. Å ena sidan har det gällt att varna för ett gift, som i koncentrerad form kan vara farligt för människor, djur och natur. Å andra sidan har det gällt att undvika sådana överdrifter som ger en felaktig bild och som skapar en oro som i vissa fall kan orsaka ännu större skada.

BANVERKET SOM AKTÖR

Sakinnehållet i detta avsnitt bygger främst på intervjuer med informationsdirektör Karin Rosander och projektledare Jan Skoglund på Banverkets stab, intervjuer med informationschefen på Södra Banregionen, Eva Johannesson, informatör Christina Held i Båstad samt dokument av olika slag som ställts till mitt förfogande.

ORGANISATION

När krisen tar sin början de första dagarna i oktober befinner sig Banverkets båda ledande informatörer på en järnvägsmässa i Jönköping. De får veta att "någoting har hänt som förgiftar kor och dödar fiskar". Informatörerna är fullständigt oförberedda och ovetande men misstänker att tunnelbygget har med problemen att göra. Att dessa orsakats av Rhoca Gil förstod man långt senare. Man var snarare benägen att misstänka sabotage.

Informatörerna såg inledningsvis händelserna som tillfälliga och lokala och valde därför att ligga lågt tills vidare. Man fann därför ingen anledning att bilda en krisgrupp. Först när telefonsamtalen från medierna började att komma till Banverkets huvudkontor i Borlänge och inte bara till Båstad och till regionkontoret i Malmö efter den första demonstrationen i Båstad den 5 oktober insåg man att händelserna var av nationellt intresse.

Vad som slutligen utlöste bildandet av en krisgrupp var dock att man den 6 oktober fick veta att Båstad kommun polisanmält Banverket och Skanska, en händelse som också ledde till att tunnelbygget tillfälligt stoppades.

Krisgruppen kom till att börja med att bestå av generaldirektören Bo Bylund, informationsdirektören Karin Rosander samt ytterligare två chefer på central nivå. Gruppen utökades med projektledare Jan Skoglund och södra regionens informationschef Eva Johannesson.

Under större delen av oktober hade gruppen ett dagligt timslångt telefonmöte med huvudsyfte att förbereda sig inför dagens väntade medieanstormning. Vissa kontakter förekom med Skanska eftersom man hade gemensamma presskonferenser, men det var aldrig frågan om någon gemensam taktik. Man hade i och för sig önskat intimare kontakter med Båstad kommun, men som professionella informatörer kunde man förstå och respektera avståndstagandet från kommunens sida.

BANVERKETS KRISINFORMATION

Krisinformation i snäv mening till invånarna i Båstad från Banverkets sida var begränsad. Den bestod egentligen bara av en jourtelefon i Båstad som var öppen för allmänheten sex timmar varje vardag och som utnyttjades av 1% av Båstadborna (Arvidson 1998). Banverket deltog också i de olika möten och demonstrationer som ordnades.

Ansvar för den egentliga krisinformationen vilade främst på Båstad kommun. Vad Banverket gjorde var att ge understöd till kommunens ledningsgrupp och informationskontor i form av experthjälp.

BANVERKETS NYHETSINFORMATION

Under krisens första veckor lades merparten av resurserna på nyhetsinformation, förmedlad via presskonferenser, pressmeddelanden och andra presskontakter kring krisen.

Banverket utsattes liksom Båstad kommun och Skanska för ett eskalerande tryck från medierna.

Enligt en analys gjord av Jan Skoglund kan mediernas behandling av giftkrisen vid Hallandsås delas upp i tre perioder:

1. Den första delen varade från den 3 oktober till den 6 oktober. Temat var fram till dess "mystiska händelser".
2. Från den 6 oktober till den 16 oktober var temat "miljöskandalen". Demonstrationer och opinionsmöten ordnas, ministrar uttalar sig.
3. Från den 16 oktober och nio dagar framåt kulminerade trycket med temat "vem är skyldig – straffa de skyldiga" som framför allt kvällspressen drev.

Efter den 25 oktober svalnade medieintresset. För Banverkets del innebar det att man kunde förbättra framförhållningen i sin kommunikation och därigenom målstyra den i högre grad.

BANVERKETS STRATEGISKA INFORMATION

För Banverket var Rhoca Gil-krisen mer en fråga om issues management än om krisinformation.

Utgångsläget katastrofalt

Under perioden fram till giftkrisen hade Banverket i sin kommunikation med de boende på Bjärehalvön agerat tämligen stelt även om alla lagregler följts när det gäller markägarsammanträden, information till berörda myndigheter, inhämtande av tillstånd m m.

Banverkets kommunikation med de boende på Bjärehalvön var i enlighet med en traditionell myndighetskultur.

"Den som behöver information i ett sånt här sammanhang får försöka se till att skaffa sig det, den finns tillgänglig, men den serveras inte på fat framför en på frukostbordet."
(Representant för länsstyrelsen i Skåne)

Från Banverket till de Båstadbor som inte var direkt berörda i egenskap av markägare var kommunikationen ensidig. Kanalerna var utställningslokalen i Båstad tätort och de köpta sidorna i tidningen "Dag för Dag".

Frågan om grundvattensänkningen undveks om möjligt. En av Skanskas informatörer ansåg att Banverket misskött grundvattenfrågan opinionsmässigt, en åsikt som delades av andra lokala intressenter.

"Deras attityd var ganska stöppig och de ville inte lyssna till vad någon sade om grundvattnet. De var inte alls mottagliga för allmänhetens åsikter. Den attityden har ändrats litet efter alla problemen." (Företrädare för Naturskyddsföreningen, Bjärekretsen)

"Banverket såg det nog så att 'vad har allmänheten med det här att göra, det ordnar ju sig så småningom ändå.' Informationen bakåt till allmänheten, den var ju för dålig, det ju först nu den har kommit." (Företrädare för "Tre byar")

På "Tre Byars" initiativ ordnades den 31 juli 1997, två månader innan giftkrisen utbröt, ett möte med Banverket om grundvattenproblemen.

"Vi ville ha information från Banverkets sida vad de höll på med, hur mycket grundvattensänkning det var. Vi var starkt oroade av den grundvattensänkning som vi förstod hade hänt men som vi inte hade fått upplysningar om. Här sinade mer eller mindre sjuttio brunnar utan något som helst samråd." (Företrädare för "Tre byar")

"Vi fick en upplysning på det mötet om Rhoca Gil. Banverkets representant förklarade hur det var; en plastmassa som skulle täta tunneln, det var ett undermedel. Visserligen var den ena komponenten litet giftig, men när den blandades med den andra så blev det hela totalt ogiftigt, det var absolut ingenting att oroa sig för." (Företrädare för "Tre byar")

Om Båstadsbornas förtroende för Båstad kommun var ogynnsamt när krisen började var det ännu sämre för Banverket och det sjönk ytterligare medan krisen pågick.

Under en intervju mars 1998 med flera företrädare för "Tre Byar" yttrade en av dessa, utan att någon av de övriga protesterade:

"Jag anser att Banverket är kriminellt och en miljömarodör och att de mot bättre vetande nästan har hållit på att förgifta kor och fiskar, de har också utsatt befolkningen, bland annat oss, för förgiftningsrisker i och med att de injicerade akrylamid i grundvattenskiikt när det visste att vi tog vatten från det här grundvattnet." (Företrädare för "Tre byar")

Även lokala medier var misstänksamma mot Banverket.

"Men jag kan väl säga så här att tillförlitligheten eller tilltron till den informationen som kommit från Banverket (och Skanska) har väl inte varit lika hög som den som kommit från Båstad kommun. Även om man har kollat alla uppgifterna så har jag nog känt att det som kommer från Banverket (och Skanska) det får man försöka läsa litet mellan raderna, för de vill ju gärna vinkla det till sin fördel." (Journalist)

"PR-filosofin har tagit över. Man vill rentvå sig själva på andras bekostnad, gärna på Rhône-Poulencs bekostnad." (Journalist)

Ståndpunktsmålet underordnas förtroendemålet

Banverkets informatörer var väl medvetna om det olyckliga utgångsläget. Ståndpunktsmålet, att förklara tunnelns nödvändighet, fick till att börja med underordnas målet att återvinna det förlorade förtroendet.

I "Informationsplan för Projekt Hallandsås 1998", färdigställd december 1997, beskrivs informationsproblemet så här:

Bygget, Banverket och Skanska saknar trovärdighet... För att överhuvudtaget kunna kommunicera lokalt kring tunnelns nytta trafikalt, för bygden etc måste Banverket och bygget vara trovärdigt. Trovärdiga blir vi om vi agerar öppet och redovisar både det som är positivt och negativt. Därefter måste projektets nytta nationellt regionalt och lokalt kommuniceras.

De mål som sattes upp för den externa informationen var:

- Banverket och projektet skall ha ett lokalt förtroende att genomföra sanering, skaderegleringen, miljörevision och eventuellt fortsatt bygge på ett miljö-säkert sätt.
- Verksamheten skall präglas av miljömedvetenhet, kvalitet, öppenhet, ärlighet, ansvar och dialog.
- Både positiva och negativa händelser och resultat skall kommuniceras.
- Budskapet att vi vill bygga vidare på ett miljösäkert sätt skall kommuniceras.
- Nyttan med projektet, varför tunnlarna är så viktiga skall kommuniceras.
- Om det visar sig att det inte går att bygga miljösäkert skall även detta budskap kommuniceras liksom konsekvenserna av detta.

Förtroendet återupprättas

Liksom för Båstad kommun är förtroende ett nyckelbegrepp för Banverket och ett centralt inslag i Banverkets informationsstrategi. "Utan förtroende klingar budskapen ohörda" konstateras det i informationsplanen.

Strategin innehåller tre vägar för förtroendeskapandet:

1. Genom att använda rätt företrädare.

För Banverkets del var rätt företrädare Bo Bylund, generaldirektör sedan den 1 september 1997 och sålunda historiskt obelastad av Banverket och tunnelprojektet. Bo Bylund hölls i krisens inledning i bakgrunden för att hans "deniability" inte skulle påverkas negativt. Eventuella misstag som gjordes och felaktiga och/eller motstridande uppgifter som lämnades under de första dagarnas kaos och förvirring borde helst inte belasta organisationens främsta företrädare.

Vi sparade generaldirektören som frontman tills det krävdes, dvs till 6/10. (PM upp-rättad av Banverkets informationschef i Södra Banregionen).

I ett öppet brev i NST skrev Bo Bylund den 13 oktober 1997:

Bara tanken på att några människor skulle ha kommit till skada känns övermäktig. All tillgänglig kompetens måste nu bistå med att saneringsprogrammet genomförs och att de långsiktiga effekterna analyseras och hela tiden följs upp. De som drabbats har rätt till ersättning enligt gällande lagstiftning.

Men Bo Bylund framträdde inte bara i medierna i rollen som Banverkets företrädare. Han träffade också flera av de drabbade personligen. Enligt Banverkets informatörer fungerade detta påfallande väl. Han hade "deklarerat ett klart ansvar för det inträffade" och "reagerat känslomässigt" samt "visat empati med drabbade".

"Halv sex ringde det på dörren och jag gick och öppnade. Då stod faktiskt Bo Bylund där utanför. Vi blev jätteglada...Han kom in här som vilken vanlig människa som helst och det kändes jätteskönt." (Drabbad Båstadbo intervjuad i Andersson & Lundvall 1997)

Bylunds agerande ansågs så framgångsrikt att förhoppningen var att den lokale frontmannen och platschefen skulle "laddas med förtroende" från generaldirektören.

2. Genom att använda rätt övertalningsstrategi.

Eftersom ämnesinvolveringen (för en närmare diskussion av begreppet se Palm 1994) för tunnelbygget är hög, dvs Båstadborna är starkt involverade i frågan, så ansågs relevant och saklig VARFÖR-information vara den rätta retoriska strategin.

3. Genom att använda rätt övergripande budskap.

Dessa var:

- Banverket har ansvar för det inträffade.
- Banverket kommer att sanera där det behövs.
- Banverket kommer inte att fortsätta med tunneln om inte detta kan ske på ett miljösäkert sätt.
- De drabbade skall hållas skadeslösa.

Allt tyder på att man lyckades få fram dessa budskap i sin nyhetskommunikation under de första veckorna av krisen.

"Sen inträffade det ju ganska tidigt att de insåg att det var bättre att lägga sig platt och erkänna sitt misstag och efter det flöt det rätt fint." (Journalist)

"Både Banverket och Skanska insåg en bit in på det här att det är bäst att lägga sig platt på golvet och erkänna allt." (Journalist)

"De hade tagit lärdom av Mona Sahlin-affären. De sa ifrån från början: jajamensan, vi har gjort fel, det är vårt fel alltihopa, nu ska vi göra allt vi kan för att rätta till det här." (Journalist)

4. Genom att använda rätt medievalsstrategi.

Den strategi som valdes var personliga kontakter via möten och sammankomster kombinerat med kontinuerlig skriftlig information – inte traditionella masskommunikationskampanjer.

Stora ståndpunktsannonser ansågs göra mera skada än nytta. Istället bygger strategin på "personliga relationer i nätverk i Båstadtrakten" uppnådda genom *walking and talking*. Tvåvägssymmetrisk kommunikation (Grunig & Hunt 1984) med intressenterna eftersträvas.

För att verkställa strategin anställdes en lokal informatör. Man ville ha en kvinna för att om möjligt mjuka upp bilden av Banverket som en hård och okänslig miljömarodör. Den lokala informatören tillträdde den 20 november och hon har sedan dess tillsammans med Banverkets platschef i Båstad ansvaret för den lokala kommunikationen.

Hon berättar om hur hon arbetar:

"Vad vi har gjort är att vi har varit ute och lyssnat på folk och haft möten om vad folk vill ha. Man har ju varit hemma hos många av dem på besök för att höra om det finns speciella önskemål. Jag har haft väldigt mycket kontakt med potatisodlare och många andra odlare i olika inriktningar... De kommer ju väldigt nära en eftersom vi bor här och alla bor här och är här hela veckan, man blir kompis och vän med dom."

FRÅN MYNDIGHETSINFORMATION TILL ISSUES DIALOG

Banverkets kommunikation med Båstadborna före giftkrisen var ensidig men korrekt ur ett myndighetsperspektiv och stred egentligen inte mot Banverkets informationspolicy från 1992, som formellt (men knappast reellt) fortfarande gäller.

De övergripande målen för den externa informationen i denna policy är:

- Skapa förutsättningar för att öka järnvägens konkurrenskraft.
- Ge en enhetlig, tydlig och saklig bild av Banverket samt vår roll och vårt ansvar i trafikpolitiken.
- Ge kunskaper om vår verksamhet och våra resultat.
- Skapa gynnsamma förutsättningar för en kontinuerlig rekrytering av kompetent och engagerad personal.

Inget av målen handlar om att öppna en dialog eller att främja ett ömsesidigt informationsutbyte med olika intressenter.

Krisen innebar ett trendbrott för Banverkets externa kommunikation som kan avläsas såväl i planeringsdokumentet som i tillämpningen av det. Det handlar – i varje fall i Båstad – inte längre i första hand om att från en upphöjd myndighetsposition tala till medborgarna.

Banverkets lokala informatör i Båstad uttrycker den nya policyn – enkelt men tydligt:

Att vara ödmjuk och att lyssna, det är nog det viktigaste.

SKANSKA SOM AKTÖR

Sakinnehållet i detta avsnitt bygger huvudsakligen på intervjuer med informationsdirektör Lennart Hallberg, informationschef Lisa Lindh och Jan-Gunnar Glave, chef för Skanskas affärsområde Civil Engineering och ansvarig för saneringsarbetet, samt på olika dokument.

ORGANISATION

Liksom övriga aktörer var Skanskas informatörer fullständigt oförberedda när giftkrisen inträffade. Det fanns visserligen utarbetade beredskapsplaner som anvisade hur informationsfrågorna skulle hanteras vid en eventuell katastrof i samband med tunnelbygget, men planerna var anpassade till en händelser som brand i tunneln, större ras m m. För en händelse som giftkrisen fanns inga färdiga informationsplaner.

En krisgrupp bildades emellertid snabbt bestående av VD, informationsdirektör, miljöchef, och några andra topp tjänstemän. Gruppen sammanträdde liksom motsvarande grupp inom Banverket varje morgon så länge den akuta krisen varade för att så långt som möjligt förbereda de dagliga presskonferenserna.

Under den akuta krisen förstärktes gruppen med en krisinformationsexpert från det stora PR-företaget Burson & Marsteller

SKANSKAS KRISINFORMATION OCH NYHETSINFORMATION

För Skanska var den primära målgruppen för den egentliga krisinformationen tunnelarbetarna. För externa målgrupper inrättade Skanska ett eget informationskontor i Båstad för att ta emot och besvara frågor från allmänhet, press, myndigheter m m. Liksom Banverket bistod man kommunen med experthjälp av olika slag och deltog i olika möten så länge krisen varade.

I övrigt prioriterades nyhetsinformationen. Skanska var snabba med att tillsammans med Banverket ta på sig ansvaret för händelserna och lovade att återställa förhållandena till de normala. Stora resurser lades ner på att reda ut faktaförhållandena kring giftet, dess farlighet på kort och lång sikt för människor, djur och växter m m.

Skanskas huvudbudskap var i princip desamma som Banverkets: vi tar ansvar, vi kommer att sanera, vi bygger inte vidare utan miljögarantier, drabbade skall hållas skadeslösa; ett förhållande som är naturligt eftersom Banverket och Skanska både av journalister och Båstadbor sågs som en enhet. Man gjorde sällan uttalanden om Banverket *eller* Skanska, oftast om Banverket *och* Skanska.

Skanskas policy rörande nyhetsinformationen var att den skulle präglas av ärlighet, tillgänglighet, saklighet och öppenhet. Ambitionerna försvårades av att Skanska tillsammans med Banverket hemlighöll de provresultat som påvisade Rhoca Gils giftighet under tre dagar i slutet av september. Skälet till att man dolde resultaten var att man helt enkelt inte trodde på dem – de föreföll orimliga.

Något som tyder på att Skanska avvek från sin policy efter detta mörklägnings-försök, som avslöjades av kommunens miljöchef, har inte framkommit.

SKANSKAS STRATEGISKA INFORMATION

Skanska betonar att tunneln är Banverkets projekt, det är Banverket som "äger" problemet. Det innebär att Skanska inte behöver ta på sig något ansvar för vad som hänt innan Skanska tog över tunnelbygget våren 1996, ej heller för vad som händer efter giftkrisens avklingande.

Skansas del av ansvaret är begränsat till att det var Skanska som stod för det faktiska användandet av tätningsmedlet Rhoca Gil.

Skansas kanaler för den strategiska informationen till Båstadborna, förutom lokala och nationella medier, var ett specialnummer av Skansas personaltidning Skanska-Världen, daterat redan den 8 oktober, som snabbt distribuerades till samtliga kommuninvånare.

Det kan diskuteras om åtgärden fick avsedd effekt. När tidningen kom ut var Skansas (och Banverkets) anseende i botten. Enligt en av informatörerna sågs Skanska som "jätten Gluff Gluff". Med en viss överdrift kan man påstå att information från en avsändare oavsett budskap kommer att tolkas på ett illvilligt sätt om avsändaren har en negativ prestige (Palm 1994).

Av de 16 Båstadbor som Helena Sandberg och Åsa Thelander intervjuade i december 1997 (Sandberg & Thelander 1998) var alla utom en starkt kritiska till tidningsutskicket. Man reagerade minst lika mycket över tilltaget att skicka ut en tidning som över innehållet i den. Tidningen anklagades för att vara partisk, alltför påkostad, som "tyck-synd-om-mig-information", som reklam och marknadsföring.

"Det är ju bara att skyla över som gäller när det skickar ut detta. De har ju fördärvat så mycket här. Jag tycker inte det är schysst". (Citat från intervjuer med Båstadbor: Sandberg & Thelander 1998)

"De ville vi skulle tycka synd om dem. Men det har de ingenting för. Det är ingen som tycker synd om dem...De kunde ha sparat pengarna till skadestånd". (Citat från intervjuer med Båstadbor: Sandberg & Thelander 1998)

"De beskriver allt flott och reklamässigt. Jag köper inte allt det...Allt är så fint och de är så proffsiga". (Citat från intervjuer med Båstadbor: Sandberg & Thelander 1998)

Aktieägarna viktig intressentgrupp

En viktig intressentgrupp för Skanska var och är aktieägarna. Som väntat sjönk börsvärdet på Skanska-aktierna i anslutning till giftkrisen. Man lät informationskonsultföretaget JKL göra en så kallad arena-analys bland annat för att få en bild av hur aktiemarknaden såg på händelseförloppet.

Börsanalytikern Björn Davegårdh, chefredaktör på "Börsveckan" (Skanska-Världen, specialnummer december 1997) gör en jämförelse – som självfallet utfaller till Skansas fördel – med rederiet Nordström & Thulins beryktade reaktion när Estonia sjönk: Först av allt meddelades aktieägarna att fartyget

var försäkrat till sitt fulla värde och att olyckan således inte påverkade bolagets ekonomi.

Davegårdh menar att ett antal handlingar med starkt symbolvärde bidrog till att begränsa skadorna på Skanskaaktien, t ex budskapet från ledningen att "vi delar våra anställdas oro och tar fullt ansvar för alla skador", gesten att bjuda tunnelarbetarna på en resa till Teneriffa i november 1997 samt snabba skadeersättningar till drabbade bönder – och information om att ersättningarna har ägt rum.

Till skillnad mot Banverket släppte Skanska fram sin VD Claes Björk omgående under den allra värsta turbulensen. Det ligger i sakens natur att hans framträdanden i olika medier inte blev lika väl förberedda som Banverkets generaldirektörs, något som man på sina håll beklagar inom Skanska.

ANSVAR OCH SKULD

Det viktigaste budskapet från såväl Banverket som Skanska var "vi tar vårt ansvar", ett budskap som fick stort genomslag i medier och hos allmänheten.

Ansvar innebär för Banverket och Skanska att så långt som möjligt hålla de drabbade skadeslösa och återställa naturen till ursprungligt skick – inte ett erkännande av skuld.

Vi ska också visa för oss själva och för alla boende på och runt åsen att vi kan städa upp efter oss och återställa miljön i ett bra skick. Vi ska också tillsammans med Banverket se till att alla drabbade av vårt agerande hålls skadeslösa. (Skanskas VD Claes Björk i Skanska-Världen 8/97)

Skulden till det giftiga tätningsmedlet kom att användas lägger Skanskas VD delvis på Banverket:

En vattendom reglerar hur mycket grundvattnet får sänkas i Hallandsås i samband med tunnelbygget. Vi var angelägna att hjälpa vår beställare Banverket att efterleva domen och minska miljöpåverkan på åsen. Skanska föreslog en s k lining – dvs att tunnarna skulle kläs in med betong – men Banverket valde att pröva ett kemiskt tätningsmedel. (Claes Björk i Skanska-Världen 8/97)

I en debatt den 16 oktober i TV 4 påpekar Skanskas vice VD och miljöexpert Per Westlund att Skanska följt de anvisningar de fått från Banverket, men att dessa visade sig vara otillräckliga (Dahlgren, Carlsson & Ulin 1998).

Självfallet läggs en stor del av skulden på Rhône-Poulenc, tillverkaren av Rhoca Gil:

För all information om skydd, hanteringen och dimensionering frågade vi leverantören. Vi trodde att de var bäst eftersom de har 20 års erfarenhet. Det är tydligt att det var fel att lita på dem. Vi har fått vilseledande information från tillverkaren. (Jan-Gunnar Glave i Skanska-Världen 8/97)

Banverkets generaldirektör Bo Bylunds artikel i Dagens Nyheter den 14 oktober utstrålar ansvarskänsla och empati men knappast skuld för Banverkets räkning.

Mot den här bakgrunden är miljöolyckan med Rhoca Gil dubbelt tragisk. De negativa effekterna på djur och natur är uppenbara. Men olyckan i sig har också skadat järnvägens anseende. Det gäller därför för alla inblandade att hålla huvudena kalla så att inte lösningar tvingas fram som långsiktigt leder till ytterligare negativa effekter på miljön.

Uttrycken "miljöolyckan" och "tragisk" leder snarare tankarna till en naturkatastrof än till en kris orsakad av missbedömningar, övermod och oförsiktighet.

Ej heller i debatten i TV 4 medger Bo Bylund någon skuld. Han menar att vad som orsakat grundvattenproblemen är att geologer och hydrologer har underskattat vatteninträngningen (Dahlgren, Carlsson & Ulin 1998).

Samma tema finns Bo Bylunds brev "Till alla invånare i Båstad kommun":

...När jag tillträdde som chef för Banverket den 1 september i år kände jag att jag började i en verksamhet med en självklar miljöprofil. Järnvägen är i sig miljövänlig. Miljöexperter hade anställts. Trots detta har skadan skett.

Skulden läggs på de miljöexperter som anlitas.

ANALYS

Det kan diskuteras om ett maximalt förtroende från medborgarnas sida gentemot myndigheter och medier under normala omständigheter är ett eftersträvarnsvärt samhälleligt tillstånd (Nordlund 1994).

Under den akuta fasen av kris är det dock så. Krisen löses snabbast om människor utan ifrågasättande följer myndigheternas anvisningar förmedlade direkt från myndigheten eller via lokala medier.

När den akuta krisen har övergått till att bli en tvistefråga, när ansvarsfrågan skall diskuteras, slutsatser för framtida kriser dras och betyg skall sättas på myndigheternas krishantering kan ifrågasättande, kritik och olika åsikter i rimliga doser från demokratisk ståndpunkt ses som ett friskhetstecken.

KRITERIER FÖR EFFEKTIV KRISINFORMATION

För att krisinformation skall vara ändamålsenlig måste den fylla vissa informationstekniska kriterier.

- Informationen skall vara begriplig.

Till skillnad mot t ex vad som fallet under Tjernobylikrisen (Nordlund 1994, Stütz 1987) finns det ingenting som tyder på att krisinformationen i Båstad försvårades av några begriplighetsproblem.

- Informationen skall vara relevant – dvs av det slag som de drabbade efterfrågar och behöver i ett visst läge.

Detta kriterium innebär inte bara att viktig information skall vara tillgänglig för målgrupperna utan också att den inte skall drunkna i ovidkommande information.

- Informationen skall vara interaktiv

Även om sändaren eftersträvar maximal kontroll över kommunikationssituationen är det inte självklart att all information skall vara envägsinformation. Informations relevans ökar självfallet om mottagarna ges möjligheter att definiera sina informationsbehov för informationsledningen. I Båstad användes POSOM-gruppen framgångsrikt för detta ändamål.

Den interaktiva informationen är också en förutsättning för sändaren skall kunna avläsa stämningar och opinioner i befolkningen. Under krisen i Båstad hade socialchefen i uppdrag att "undersöka om det fanns tendenser till social oro".

- Informationen måste vara entydig.

Budskap som strider mot varandra kan vara förödande (Nordlund 1993, Larsson & Nohrstedt 1996, Palm 1996). För att undvika detta är det viktigt att sändarsidan centraliserar informationen. I Båstad var intentionen att all extern information från kommunens sida skulle gå genom beredskapsgruppens informationschef. Nu blev det av olika skäl inte exakt som beredskapsgruppen ville, men man var under hela krisperioden mycket angelägen om att förhindra att motsägelsefulla budskap kom ut. Viss förvirring skapades dock av budskap från Livsmedelsverket och Socialstyrelsen som inte var helt i linje med de besked som givits av kommunen.

- Informationen och kanalerna för denna måste målgruppsanpassas.
Som framgått ovan använde Båstad kommun en rad olika kanaler för sin krisinformation.
 - Ju mer drabbade målgrupperna var, desto större anledning att använda interaktiva kanaler som telefonsamtal från kommunen och besöksverksamhet.
 - Till mer eller mindre indirekt berörda användes såväl mekaniska kanaler – anslags tavlor, flygblad m m – som personliga – telefonlinjer till kommunen, informationsmöten m m.
 - Särskilda intressenter som lantbrukare och affärsmän nåddes i hög grad av formella och informella nätverk som LRF, företagarföreningar m m.

FÖRTROENDESKAPANDE INFORMATION

Förtroende kan sägas vara ett strategiskt mål, i den meningen att det i första hand ligger i sändarens intressen (även om medborgarna gärna vill ha förtroende för "sina" myndigheter). Samtidigt är förtroende både en förutsättning för och en följd av ett framgångsrikt hanterande av krisen och den informativa kriskommunikationen.

En viktig anledning för en kommuninvånare att ha högt förtroende för kommunledningen är att den och dess informationshantering uppfattas som kompetent.

Också viktigt för förtroendet är att sändaren uppfattas som stående på "det godas sida". För Båstad kommuns del blev det viktigt att markera ett avståndstagande från "de onda makterna" Banverket och Skanska.

En annan viktig förutsättning för förtroende är att sändaren i ord och handling visar empati för och medkänsla med de drabbade.

För att ge intryck av rättrådighet, empati, ansvarstagande, omtänksamhet och medkänsla kan sändaren dels använda rena symbolhandlingar, dels handlingar med symbolvärde.

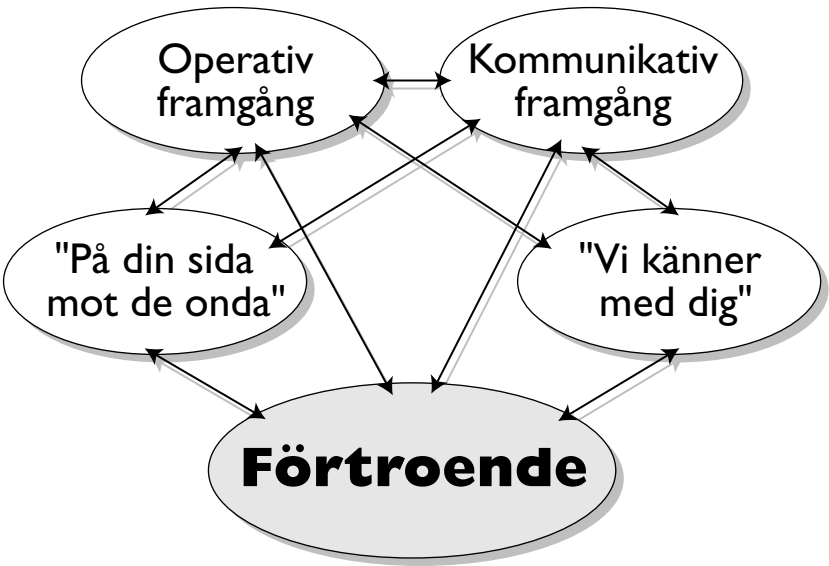
Rena symbolhandlingar har ingen annan funktion än att kommunicera sändarens känslor. Exempel på en sådan handling från tunnelmotståndarnas sida är demonstrationen den 12 oktober 1997. En annan typisk ren symbolhandling är en tyst minut.

Handlingar med symbolvärde har egentligen en annan huvudfunktion, men de uttrycker samtidigt en attityd eller en känsla. Exempel på sådana handlingar under giftkrisen är kommunens polisanmälan av Banverket och Skanska, som uttrycker avståndstagande, Banverkets generaldirektörs personliga besök hos de drabbade, som uttrycker medkänsla, Banverkets och Skanskas snabba ekonomiska uppgörelser med de drabbade som uttrycker ansvarstagande och Skanskas initiativ att bjuda tunnelarbetarna på en solresa, som uttrycker omtänksamhet.

Handlingar kan förstås också – oavsiktligt – uttrycka känslor och attityder som är motsatsen till de ovan beskrivna. Marknadsföringsbudskapet "allt är normalt igen" var riktat till den svenska allmänheten men, eftersom nationella mediers intresse för budskapet var svagare än lokala och regionala mediers,

nådde det främst de boende i regionen. Budskapet kom av de Båstadbor som inte är näringsidkare, främst naturligtvis de direkt drabbade, att uppfattas som en brist på empati, som ett bagatelliserande av de svårigheter som drabbat bygden.

Huruvida marknadsföringen av Båstads turism och färskpotatis till svenska livsmedelskonsumenter och turister varit framgångsrik är omöjligt att säga på detta stadium. Kanske det initiala motståndet hade klingat ut av sig självt även utan marknadsföringsinsatserna. Det kan till och med vara så att dessa motverkade sitt syfte, att de fungerade som en påminnelse om giftskandalen för potentiella kunder – "ingen rök utan eld".



Figur 5 Faktorer som påverkar förtroendet för en myndighet under en kris.

SLUTSATSER

De kriser och katastrofer som drabbat Sverige under de senaste decennierna och som analyserats av SPF, t ex Tjernobylyolyckan, Estoniakatastrofen, ammoniakolyckan i Kävlinge och snöovädren i Skåne 1979 och Västsverige 1996, har antingen varit i form av rena naturkatastrofer eller att betrakta som incidenter orsakade av en serie olyckliga omständigheter. De har inte på samma sätt som giftkrisen på Bjärehalvön varit sammankopplade med en tvistefråga med klara frontlinjer och med klara hjälte-, och framför allt, skurkrroller.

Under giftkrisen befanns omedelbart två av aktörerna – Banverket och Skanska – skyldiga såväl av ledande rikspolitiker, kommunpolitiker och kommuntjänstemän, massmedier som av allmänheten. Ett tecken på hur stark vreden var gentemot de skyldiga är att demonstrationen den 12 oktober lyckades mobilisera dryga 5 000 deltagare på ca 14 000 invånare, en händelse som helt saknar motsvarighet vid tidigare kriser i Sverige.

Under förperioden hade framför allt Banverket men även Skanska förverkat sitt förtroende bland invånarna runt den planerade Hallandsåstunneln genom ett okänsligt hanterande av grundvattenfrågan. När giftkrisen uppstod kan man tala om ett rent hat från många Båstadbor mot dessa aktörer.

Även förtroendet för Båstad kommun i samband med tunnelbygget var skakat eftersom kommunen – före giftkrisen – av Båstadborna ansågs stå på Banverkets och Skanskas sida.

När Båstad kommun tog på sig ansvaret för krisinformationen till invånarna var det livsnödvändigt för kommunen att återvinna båstadbornas förtroende. Utan detta förtroende var kriskommunikationen dömd att misslyckas. En handling med stark symbolisk betydelse, som möttes med djup tillfredsställelse av Båstadbor och med gillande av medier, var kommunens polisanmälan av Banverket och Skanska. Med andra ord: en myndighet ökar förtroendet för sitt eget agerande genom att sänka förtroendet för en annan myndighets agerande.

Händelserna vid Hallandåsen visar att en god informationsberedskap inte alltid bara är beroende av en professionell planering av krishantering och kriskommunikation. Graden av förtroende för de inblandade myndigheterna påverkar utfallet av kriskommunikationen.

Båstad kommuns krishantering och kriskommunikation har såvitt man kan bedöma varit effektiv och ändamålsenlig. Men det som verkligen fick Båstadborna att återfå förtroendet för sin kommun var dess avståndstagandet från "de onda makterna".

I ett kommande krisläge är det inte särskilt troligt att den för kriskommunikationen ansvariga myndigheten – kommunen, länsstyrelsen, det statliga verket – har en annan myndighet att använda som syndabock. Förtroendet från medborgarna måste finnas redan när krisen inträffar.

SAMMANFATTNING

"Hallandsåstunneln som tvistefråga, kris och förtroendeproblem" är en del av ett forskningsprojekt kring kommunikationen mellan medborgare, myndigheter och medier i samband med tunnelbygget genom Hallandsås med tonvikt på den kritiska period hösten 1997, då det uppdagades att tätningsmedlet Rhoca Gil förgiftade vattendrag och brunnar.

Uppdragsgivare är Styrelsen för psykologiskt försvar och Tunnelkommissionen.

Studien, som bygger på 19 intervjuer med nyckelpersoner samt dokument av olika slag, syftar till att beskriva och analysera hur huvudaktörerna i dramat, i första hand Båstad kommun och Banverket, kommunicerade med varandra, med medierna, med allmänheten och med de speciella grupper som agerade som företrädare för allmänheten.

Fram till giftkrisens utbrott var Hallandsåstunneln en issue – en tvistefråga, som handlade om ekonomiska och transportmässiga vinster mot förlorade naturvärden och sänkt grundvattennivå i området. Under denna period framstod Båstad kommun för Båstadborna som allierad med tunnelkonsortiet Banverket och Skanska.

När giftkrisen bröt ut förvandlades tvistefrågan till ett kriskommunikationsproblem.

Det stod klart för alla att Banverket och Skanska var de ansvariga och starka negativa reaktioner riktades mot dessa aktörer från såväl allmänhet och medier. Förtroendet för Banverket och Skanska var i botten och det blev viktigt för Båstads kommun, som ansvarade för den egentliga kriskommunikationen, att distansera sig från de skyldiga för att behålla och helst öka sin trovärdighet. En handling med starkt symbolvärde i detta avseende var den polisanmälan som som miljö- och hälsoskyddsnämnden i kommunen gjorde mot Banverket och Skanska så fort giftutsläppet konstaterats. Samtidigt försökte kommunen "tvätta bort giftstämpeln" från Båstad genom att försöka nå potentiella turister och livsmedelskonsumenter med budskapet att läget i Båstad var normalt igen. Dessa aktiviteter fick en viss bumerangeffekt. Budskapet kom av de Båstadbor, som inte är näringsidkare, främst naturligtvis av de direkt drabbade, att uppfattas som en brist på empati, som ett bagatelliserande av de svårigheter som drabbat bygden.

Banverket som före giftkrisen främst arbetat mot ett ståndpunktsmål – att övertyga de tveksamma om Hallandsåstunnelns förträfflighet – fick när giftkrisen utbröt prioritera detta ståndpunktsmål efter ett förtroendemål. "Utan förtroende klingar budskapen ohörda" var den slutsats Banverkets informatorer drog. Strategin för Banverkets externa information kring Hallandsåstunneln ändrades från ensidig myndighetsinformation till en strävan efter ömsesidigt informationsutbyte med allmänheten och med olika intressenter.

Händelserna vid Hallandås visar att en god informationsberedskap inte alltid bara är beroende av en professionell planering av krishantering och kriskommunikation. Graden av förtroende för de inblandade myndigheterna påverkar utfallet av kriskommunikationen.

SUMMARY

"The Halland ridge tunnel as a controversial issue, crisis and credibility problem" is part of a research project on the communication between citizens, authorities and the media during the building of the tunnel through Halland ridge, with an emphasis on the critical period in the autumn of 1997, when it was revealed that the sealing agent Rhoca Gil had poisoned surrounding streams and wells.

The project was commissioned by the National Board of Psychological Defence in cooperation with ÖCB, the Swedish agency for civil emergency-planning and the Tunnel Commission.

The study is based on 19 interviews with key persons as well as on various types of documents. The purpose of the study is to describe and analyse how the main actors in the drama – primarily from the local government in Båstad and the National Rail Administration – communicated with each other, the media, the public and with the special groups that acted as representatives for the public.

Before the poison crisis, the tunnel through Halland ridge was a controversial issue, in which economical and transport advantages were pitted against deterioration of the local countryside and a lowered ground water level in the area. For the citizens of Båstad, their local government appeared to be allied with the tunnel consortium (the National Rail Administration and the construction company Skanska) during this pre-crisis period.

When the poison crisis broke out, the controversial issue was transformed into a problem of crisis communication.

It was clear to everyone that the National Rail Administration and Skanska were responsible for the crisis, and the public as well as the media directed their strong negative reactions toward these actors. Confidence in the National Rail Administration and Skanska had bottomed, and it was important for the Båstad authorities – who were responsible for the actual crisis communication – to distance themselves from the guilty parties and to maintain, or preferably to increase, their credibility. In this regard, one event that had great symbolic value was when the local environment and health protection committees reported the National Rail Administration and Skanska to the police as soon as the discharge of poison had been established.

At the same time, the local government attempted to "wash away the poison label" from Båstad by trying to reach potential tourists and food consumers with the message that the situation there had returned to normal. However, these activities had a certain boomerang effect. For those citizens of Båstad who were not business people – and, of course, especially those who were directly affected – this message came to be perceived as a lack of empathy, as an attempt to make light of the difficulties to which the people in this area had been subjected.

Before the poison crisis, the aim of the National Rail Administration had been to work toward changed attitudes – to convince doubters of the splendiddness of the tunnel through Halland ridge. Following the crisis, they were forced to change their priorities, putting credibility and confidence before attitudes.

The conclusion of the public relations people at the National Rail Administration was that "without confidence our message will go unheard". The National Rail Administration's strategy for external information about the tunnel changed from one-sided government information to an attempt at mutual exchange of information with the public and other interested parties.

The events at Halland ridge show that good information preparedness is not always solely dependent on professional planning of crisis management and communication. The outcome of crisis communication is also affected by the degree of confidence in the authorities involved.

LITTERATUR

Andersson B & Lundvall K (1997) *Att sätta ord på det oväntade - om kris kommunikation i samband med händelsen på Hallandsås*. Lund. 60-poängsuppsats. Medie- och kommunikationsvetenskap.

Arvidson P (1998) *Åsjaöveln biter tillbaka*. Styrelsen för psykologiskt försvar.

Broom G M & Dozier G M (1990) *Using research in public relations: Applications to program management*. New York. Prentice-Hall

Carlsson G (1997) *Finns det troll i Hallandsåsen?* Avdelningen för medie- och kommunikationsvetenskap. Lunds universitet.

Dahlgren P, Carlsson G & Ulin L (1998) *Mediernas bevakning av händelserna vid Hallandsåsen hösten 1997*. Styrelsen för psykologiskt försvar.

Dérans D, Ryghammar L & Sträng D (1997) *Krisledning i Båstad. Studie av Båstads kommuns krisledning i samband med utsläppet av giftigt vatten från tunnelbygget i Hallandsåsen*. Stockholm. FOA. Avdelningen för försvarsanalys.

Dozier D, Grunig L A & Grunig J E (1998) *Managers Guide to Excellence in Public Relations and Communication management*. Lawrence Erlbaum. Mahwah. NJ.

Grunig, J E & Hunt, T (1984) *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rhinehart & Winston.

Grunig, J E & Repper, F C (1992) *Strategic Management, Publics, and Issues*. I Grunig, J. E. (ed.) *Excellence in Public Relations and Communication Management*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.

Habermas J (1990) *Kommunikativt handlande: Texter om språk, rationalitet och samhälle*. Göteborg. Daidolos

Jarlbrog G, Sandberg H & Palm L (1997) *Ammoniakycken i Kävlinge*. Styrelsen för psykologiskt försvar. Meddelande nr 142.

Larsson L & Nohrstedt S A (1996) *"Det ser onekligen illa ut..."*. Kommunikationsproblem i samband med Estoniakatastrofen 28 september 1994. Rapport nr 168:1. Styrelsen för psykologiskt försvar.

McQuail D & Windahl S (1993) *Communication models for the study of mass communication*. New York. Longman.

Medin A (1996) *Örebro län och Lindesbergs kommun* I Larsson, L och Nohrstedt S A red. (1996) *"Det ser verkligen illa ut..."* Kommunikationsproblem i samband med Estoniakatastrofen 1994. Styrelsen för psykologiskt försvar rapport nr 168:1

Nohrstedt S A och Nordlund, R (1993) *Medier i kris. En forskningsöversikt över mediernas roll vid kriser*. Psykologiskt försvar rapport nr 163:4

Nordlund, R (1993) *Ett triangeldrama. Myndigheter, medborgare och medier i kris*. Psykologiskt försvar meddelande nr136:a

Palm L (1996) *När 83 000 skåningar fick dåligt vatten. Kommunikationen mellan myndigheter, medborgare och medier i samband med driftstörningar vid Ringsjöverket november 1995*. Styrelsen för psykologiskt försvar.

Palm L (1994) *Övertalningsstrategier - att välja budskap efter utgångsläge*. Lund: Studentlitteratur

Sandberg H & Thelander Å (1998) *Miljöhot och medborgaroro*. Styrelsen för psykologiskt försvar.

Sjölander A (1998) *Från framtid till framtid. En analys av informationen om tunnelbygget i den kommunala tidningen Dag för Dag före, under och efter Hallandsåskrisen*. Umeå. Institutionen för medier och kommunikation. Umeå universitet.

Skoglund T & Olsson S (1995) *Att lösa kriser i företag*. Ekerlids förlag.

Stütz G (1987) *Att informera om det osynliga. En studie med anledning av broschyren "Efter Tjernobyli"*. Rapport nr 143. Styrelsen för psykologiskt försvar. Stockholm.

Windahl S & Signitzer B (1995) *Using Communication Theory. An introduction to Planned Communication*. London. Sage.