

Tillit og mistillit i offentlig risikokommunikasjon

BSE-konflikten og matvaresektoren

Tore Bakken

Forskningsrapport 7/2003

Handelshøyskolen BI
Senter for samvirkeforskning

Tore Bakken
Tillit og mistillit i offentlig risikokommunikasjon. BSE-konflikten og matvaresektoren

© Tore Bakken
2003

Forskningsrapport 7/2003
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
P.b. 580
1302 Sandvika
Tlf: 67 55 70 00
www.bi.no

Rapporten kan bestilles fra:

Norli, avd. Sandvika
Telefon: +47 67 55 74 51
Fax: +47 67 55 74 50
Mail: bi.sandvika@norli.no

Forord

Rapporten er del 2 i en rapportserie på til sammen 3 som inngår i prosjektet ”Risiko, tillit og matsikkerhet” som er finansiert av ”Senter for Samvirkeforskning” ved Handelshøyskolen BI.

I St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matvareproduksjon* ble det lagt vekt på at risikoanalyse i økende grad skal kunne brukes som verktøy for å påvise et mest mulig objektivt risikonivå, samt å etablere åpne kanaler for drøftinger og meningsutvekslinger om selve risikoanalyseprosessen. Det følgende prosjekt er et bidrag til forståelsen av betydningen av risiko, tillit og sikkerhet i forbindelse med matvareproduksjon. Hovedfokus er på hva slags analytisk begrepsapparat som trengs for å kunne analysere komplekse saksforhold knyttet til nåtidig og fremtidig matvareproduksjon. Rapport nr. 1 *Risikoens former. En analytisk strategisk tilnærming til studiet av matsikkerhet* (Forskningsrapport 20/2002 Handelshøyskolen BI) var et bidrag til en analyse av hvordan vi mennesker oppfatter risiko, og hvordan dette har betydning for vårt forhold til matsikkerhet. Rapport 2, som presenteres her, er basert på en case-studie av BSE-konflikten (BSE = kugalskap) og hvordan denne ble taklet av myndigheter, medier og publikum. Siktemålet har vært å anvende noe av det analytiske begrepsapparatet som ble presentert og drøftet i rapport nr. 1 på et empirisk tilfelle. Rapport nr. 3 vil ta for seg mer spesifikt hva vi forbinder med sikker mat. I hvilken grad er det mulig å bygge opp sikkerhetsrutiner og kontrollordninger (for eksempel i form av et offentlig mattilsyn) som kan ta høyde for å løse noen av problemene knyttet til sikker mat?

Sandvika 8.5. 2003

Tore Bakken

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning	9
2. Ulike tilnæringer til studiet av BSE-konflikten	12
a) Lokalt/globalt	12
b) Kulturelle forskjeller	18
c) Refleksiv modernisering	24
3. Tillit som et usikkert foretagende	31
4. Politikk, medier og offentlighet	40
Skjemadannelse	40
Massemedienes funksjon	44
Offentlig mening	47
5. Oppsummering og konklusjon	52

Sammendrag

Rapportens utgangspunkt er BSE-konflikten. (BSE = kugalskap). Et hovedsiktemål er å vise hvordan økt offentlig oppmerksomhet omkring risikokommunikasjon ikke først og fremst fører til sikker viten, men at kommunikasjonen om ikke-viten forsterkes. Konflikten rundt BSE har med all mulig tydelighet vist at den kan forstås som en type organisert bearbeidelse av ikke-viten. Sentralt i denne sammenhengen står begrepet tillit. Rapporten redegjør for ulike former for tillit, så som personlig tillit og systemtillit. Særlig får systemtillit en bred plass, i og med at den kan knyttes opp mot tillit til institusjonene. Systemtillit bidrar til at det blir mulig å overlate ansvar til andre, selv om vi lever i en tilstand der ikke-viten dominerer. Denne evnen og viljen til å overlate ansvar til systemene, gjør at vi fortsatt kan opprettholde en viss handlingsevne på myndighetsplanet. Nettopp dette kom klart til uttrykk under BSE-konflikten. Selv om myndigheter – særlig i Storbritannia og EU – ble utsatt for et massivt press fra medier og offentlighet, klarte systemene likevel å utvise handlingsevne. Rapporten gjør et poeng av at tillit er et usikkert foretagende som fort kan slå over i mistillit. Rapporten forsøker å vise hvordan disse overgangene faktisk skjer – særlig i forhold til BSE-caset. BSE-konflikten kom på et visst tidspunkt nærmest ut av kontroll, det ble etter hvert mediene og den offentlige mening som kom til å spille en avgjørende rolle når det gjaldt å stille de ansvarlige myndigheter under press. Det er i denne fasen det blir helt avgjørende å studere betydningen av ignoranse eller ikke-viten. En av de viktigste erfaringer vi kan trekke fra BSE-konflikten er at politiske beslutninger ikke bare kan begrense seg til å ”avverge fare” i risikosituasjoner, men at man også må ta høyde for folks ikke-viten, slik at en mer helhetlig form for ”risikoomsorg” introduseres. Det holder ikke å bare være opptatt av konkret fare, også folks mistanke om fremtidig fare må komme i betraktning.

1. Innledning

1990-tallets hendelser omkring kugalskap (BSE) har satt søkelyset på menneskeskapt risiko når det gjelder matproduksjon. Etter hvert som samfunnet har blitt mer komplekst og ny teknologi har kommet til, har dette ført til at gamle strukturer har blitt erstattet med nye – også når det gjelder kontrollstrukturer for mat. Forbrukerne har utviklet en sunn skepsis til ekspertise og vitenskap som ikke lenger klarer å gi entydige og eksakte svar; det som ble betraktet som sannheter tidligere blir nå diskutert ut fra ny kunnskap. ”Den offentlige mening” har blitt til en maktfaktor som offentlige myndigheter ikke lenger kan se bort fra. Dette gjelder ikke minst kontrollmyndigheter for mat. Et sentralt stikkord i denne sammenhengen er hvordan man skal kunne opprettholde en best mulig *tillit* mellom kontrollmyndigheter og forbrukere når det gjelder kontrollen med at den maten vi spiser ikke gjør oss syke. Siktemålet med den følgende studien er å drøfte noen momenter som kan være med på å studere endringer i matpolitikken og organiseringen av denne i EU og Norge, særlig på bakgrunn av krisen vi har opplevd i forbindelse med kugalskap og hjerne sykdommen CJD for mennesker. Dette påkaller en nytenkning omkring sentrale begreper knyttet til tillit og risiko. Beskrivelser som baserer seg på forutsetninger om rasjonelle beslutninger blir mangelfulle fordi det ikke lenger dreier seg om å gjøre rasjonelle valg ut fra kjente alternativer. Med omstillingen fra rasjonalitet til risiko må man finne frem til beskrivelser av verden som tar høyde for de stadig raskere forandringer når det gjelder offentlig mening, økologisk risiko og politisk beslutningsgrunnlag. Hensikten med den følgende fremstillingen er å gi et bidrag til en bedre forståelse av hva man kan kalle ”regimet” rundt organiseringen av ”viten og ikke-viten” under betingelser av økologiske trusler, mediers press på den offentlige mening og på politiske beslutningstagere. Hvordan er det mulig å komme frem til den nødvendige enighet i en tid da *uviss*het hele tiden undergraver motivasjonen til å treffe beslutninger?

De sentrale begreper som benyttes vil være basert på en kommunikasjons-teoretisk tilnærming, dvs. argumentasjonen vil foregå ut fra en konstruktivistisk kontekst der det dreier seg om å forstå hvordan tingene *frembringes* og blir til, og ikke først og fremst om hvordan de *er*. Begrepet om *fare* vil således bli forstått som en kommunikativ konstruksjon

og ikke ut fra en ”realistisk” avdekking av objektive farer.¹ Det siste vil ikke kunne ta høyde for bredden i det vi forbinder med ikke-viten, slik at muligheten for offentlig mistillit blir undervurdert. Begrepet om *ikke-viten* (ignorans) vil derfor stå sentralt i den følgende drøftingen, og da ikke bare forstått som en avart av ekstern kompleksitet som vi ikke kan skaffe oss den fulle og hele oversikt over, men snarere som et operativt resultat av erkjennelsesgenerert samfunnsmessig kommunikasjon om risiko og fare som foregår her og nå. Til dette trengs det et begrep om *politikk* som kan gå ut over den tradisjonelle oppfatning av politikk som interesseforfølging, og i stedet orientere seg mot en problembevisst håndtering av ikke-viten, usikkerhet og potensiell mistillit.² For å forstå dette bedre introduseres et begrep om *offentlig mening* som skal forstås som ”skjemaer”³ som den

¹) Jf. kontroversen mellom Niklas Luhmann og Ulrich Beck der den første arbeider ut fra en konstruktivistisk tilnærming, mens den sistnevnte leter etter mulige avdekninger av objektive farer. Dette betyr ikke at det ikke er konstruktivistiske ansatser hos Beck. Poenget er at det er denne objektivistiske tankegangen som får det siste ordet. Se Ulrich Beck (1986/1992), *Risk society. Towards a new modernity*. Sage: London. Niklas Luhmann (1991/1993), *Risk: A sociological theory*, Aldine de Gruyter: New York.

²) Det dreier seg m.a.o. om å kunne orientere seg i jungelen av uklart definerte *problemer*, fremfor å iakttå kun *interesser* som setter seg igjennom på bekostning av andre.

³) Begrepet om ”skjema” får en særskilt plass i den videre fremstillingen. Det er hentet fra sosialpsykologien og har sine røtter i Gestalt-psykologien (Lewin) og tysk filosofi (Kant). Et skjema defineres ofte som en kognitiv struktur som representerer kunnskap om et konsept eller en type stimulus. Det er opptatt av abstrakt og felles kunnskap som gjelder ut over særskilte tilfeller. I denne forstand er skjemaer å forstå som subjektive ”teorier” om hvordan den sosiale verden opererer. Dvs. omtrent som hos Kant der skjemaer ikke er bilder, men regler for gjennomførelsen av operasjoner; skjemaet sirkel er ikke en avbildning av en eller annen sirkel, men regelen for å tegne en sirkel. Se Kant, *Kritikk av den rene fornuft*. Norsk oversettelse, G. Fløistad, Pax, Oslo 1969. Skjemaer er således ikke bilder som fikseres konkret i det øyeblikket de avbildes, men regler for gjentagelsen av operasjoner som så igjen er konkrete. Ved å bruke skjemaer kan man lettere kutte ut irrelevante detaljer ved en hendelse. På denne måten blir det også lettere å gå utenfor den informasjon som faktisk er gitt. Særlig blir dette interessant i tilfeller der massemediene i økologiske spørsmål henvender seg til vitenskapen og blir forsynt med mer viten, men samtidig med mer ikke-viten. Da blir det lett å gripe til normative setninger som er selvinnsynende: Man må ikke bruke havet som søppelplass! Altså skjemadannelse, eller ”distilled ideologies” som Salancik/Porak i sin tid kalte det. Jf. Gerald Salancik/Joseph F. Porak, “Distilled ideologies: values derived from causal reasoning in complex environment”, i Sims/Goia (1986) *The thinking organization*. San Francisco.

offentlige kommunikasjon foregår etter. Slik kan offentlig mening betraktes som et medium som politikk og massemedier knytter an til, og som får direkte innvirkning på hvordan usikkerhet og ikke-viten håndteres – for eksempel når det gjelder kugalskap.

Caset for den følgende fremstillingen er ”kugalskapsaken” slik denne kom til uttrykk i Europa og Norge. Analysen vil følge konseptet som er antydnet ovenfor. For å tydeliggjøre fordelene ved den antydde konseptuelle fremgangsmåten, skal jeg først drøfte noen alternative tilnæringer for å forstå BSE-konflikten. Det gjelder forståelser basert enten på distinksjonen (a) *lokalt/globalt*, (b) *kulturelle forskjeller* mellom først og fremst Storbritannia og Tyskland, og (c) *refleksiv modernisering* basert på Becks og Giddens teoretiske anvisninger. Deretter skal jeg med utgangspunkt i BSE-konflikten forsøke å gjøre bruk av begrepsapparatet som er anvist ovenfor for å vise hvordan det operative aspekt ved ”skjemaet” som den offentlige mening dannes ut fra, får innvirkning på forløp og løsninger av konflikten. Her dreier det seg om et operativt ”samspill” mellom politikk, massemedier og andre systemer som bidrar til å forme den offentlige mening, og som skulle vise seg å få stor betydning for konfliktens forløp. Dette operative samspillet fikk også betydning for tilliten til politiske institusjoner og ekspertsystemer. Tilliten stod kontinuerlig på spill, og utviste i løpet av krisen en betydelig diskontinuitet i den forstand at tillit raskt kunne slå over i mistillit til personer og institusjoner. Hvordan dette faktisk kunne skje, skal jeg forsøke å belyse i det følgende.

2. Ulike tilnæringer til studiet av BSE-konflikten

BSE-konflikten har resultert i en rekke studier med forskjellige innfallsvinkler. Ulike fagfelt, så som antropologi, psykologi, økonomi osv. har hver på sin måte gitt sine fortolkninger av konflikten. I denne delen skal jeg forsøke å gi en oversikt over noen av de mest markante tilnærmingene. Den første dreier seg om å analysere konflikten ut fra et perspektiv basert på interessekonflikten mellom det globale og det lokale, og at denne modellen er best egnet til å kunne forstå grunnlaget for konflikten. Den andre tilnærmingen tar utgangspunkt i den kulturelle dimensjonen, nemlig at det i utgangspunktet foreligger store kulturelle forskjeller mellom det kontinentale Europa (særlig Tyskland) og Storbritannia, og at dette fikk konsekvenser når det gjaldt å håndtere og løse konflikten. Til sist i denne delen skal jeg ta for meg en mer teoretisk orientert retning som går under betegnelsen "refleksiv modernisering", og som i dag synes å vie fenomener som kugalskap og økologiske konflikter stadig større oppmerksomhet, nemlig kretsen rundt sosiologene Ulrich Beck, Anthony Giddens og Scott Lash. Mitt utgangspunkt er at disse tilnærmingene hver på sin måte har viktige innspill til forståelsen av kulturelle og politiske aspekter ved BSE-konflikten, men at de alle oppviser mangler når det gjelder å forstå konflikten ut fra et operativt samspill mellom medier, samfunn og offentlig mening - og hvordan disse er avgjørende for hvordan tillit kan opprettholdes (som et usikkert foretagende) i moderne samfunn.

a) Lokalt/globalt

Når det gjelder matproduksjon og forbrukertillit er mye av forskningen innen feltet basert på antagelsen om at store strukturelle endringer kan sees på som en konsekvens av ulike grupperingers interessehevding.⁴ Følgende interesser står sentralt:

- Forbrukerinteresser (pris, kvalitet, sikkerhet, sortiment, kulturlandskap, omgivelser etc.)
- Produsentenes interesser (inntekt, leveringssikkerhet etc.)
- Lokalsamfunnets interesser (sysselsetting, bosetting, velferd etc.)

⁴) Jf. Borch, O.J. og Stræte, E. (red.) (1999) *Matvareindustrien mellom næring og politikk*. Tano: Oslo.

- Foredlingsinteresser (profitt, turnover, markedskontroll etc)
- Detaljhandelsinteresser (profitt, turnover, markedsinteresser etc.)
- Myndighetsinteresser (samfunnets allmenne vel)
- Omgivelser, naturressurser og organiske interesser (økologisk bærekraft, forurensning, dyrebeskyttelse etc.)

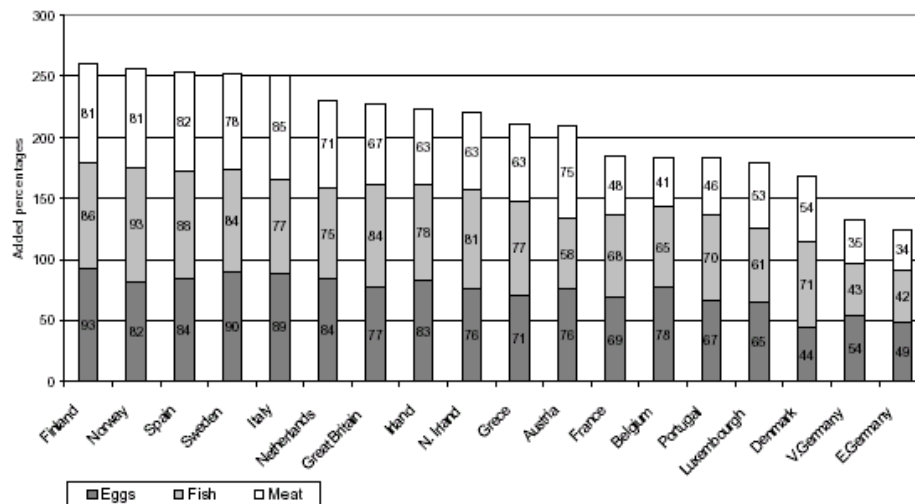
Mye tyder på at jo mer lokalt man kommer, jo mindre problematisk er det å opprettholde tillit. I en undersøkelse av jordbruksvaresektoren i Røros-regionen viser Nygaard⁵ at verken det lokale slakteriet eller det lokale meieriet var særlig opptatt av forbrukertillit til sine produkter. Slakteriet var ikke opptatt av problemet, rett og slett fordi det ikke så behovet for det. På meieriet hadde de heller ikke fokusert på forbrukertillit i sin markedsføring fordi de ut fra knappe ressurser ikke så seg i stand til å gjøre det. Heller ikke økologiske produkter hadde særlig stor gjennomslagskraft. Det ga liten mening å operere med økologiske produkter all den stund forskjellen til vanlige produkter er så liten. De lokale omgivelser, så som fjellområder og beitelandskap for sauer, er så lite forurenset at kvaliteten er like bra som for økologiske matprodukter.

Derimot er dette problemet av en helt annen karakter når man går fra det lokale til den internasjonale matproduksjonen – som i EU. Her vil det være vanskeligere å opprettholde et tillitsforhold mellom matvareprodusenter og forbrukere. Det kan i denne sammenhengen være fornuftig å gjøre et skille mellom ”direkte tillit” og ”indirekte tillit” til mat, ettersom tillitsbegrepet er så komplekst. ”Direkte tillit” dreier seg om hvorvidt man har tillit til konkrete matvarer, så som ost, kjøtt, fisk, kylling etc. ”Indirekte tillit” er institusjonell tillit til en rekke samfunnsinstitusjoner knyttet til matvaremarkedet (produksjon, distribusjon, salg) på den ene siden og offentlig kontroll av markedet på den annen side (for eksempel næringsmiddelkontrollen, importrestriksjoner etc.). Nordmenn har høy tillit til mat sett i et europeisk perspektiv. Basert på indeksen som måler direkte tillit til mat, ligger Norge i teten, bare forbigått av Finland. Ellers er det store forskjeller i tilliten til mat mellom land i Europa. På en skala basert på tillit til tre matsorter (kjøtt, egg og fisk), varierer tillitsnivået fra 260 til 125 prosentpoeng. Det er dobbelt så høyt tillitsnivå i Finland som det er i

⁵) Jf. B. Nygaard (1999) ”Rural food production and consumer trust”, Paper, Senter for Bygdeforskning, Trondheim.

Tyskland (jfr. Eurobarometer 1998; for Norge SIFO 1999). Dette fremgår av tabell 1:

Det er trygt å spise:



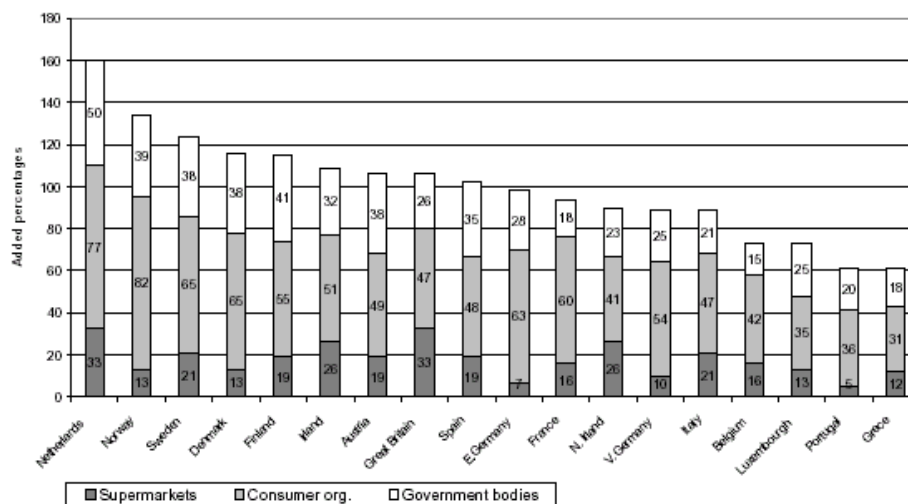
Tabell 1. Direkte tillit til mat i europeiske land. Akkumulerte andeler av innbyggere i ulike europeiske land som mener det er trygt å spise egg, fisk og kjøtt (N=17153). Kilde: Eurobarometer 1998/for Norge; SIFO 1999.

Spania og Italia plasserer seg sammen med de skandinaviske landene – bortsett fra Danmark – som landene der innbyggerne i størst grad føler seg trygge på at maten de spiser er ufarlig. Så følger Storbritannia og Irland, sammen med Nederland, Hellas og Østerrike. Skepsisen er større i Frankrike, Belgia, Portugal, Luxemburg og Danmark. Spesielt dårlig plasserer Tyskland seg. Det er et hovedinntrykk at tillitsnivået ikke avhenger av spesielt lav tillit til en bestemt matsort (for eksempel kjøtt). Alle tre matsortene (kjøtt, egg og fisk) viser et synkende tillitsnivå i rangeringen. Like fullt kan vi registrere at ingen nasjon har mer tillit til fisk enn Norge, og lavest tillit til kjøtt har Tyskland og Belgia.⁶

⁶) Jf. Lisbet Berg (2000) *Tillit til mat i kugalskapens tid. En komparativ kartlegging, med fokus på forbrukertillit og matsikkerhet i Norge, England og Belgia*. SIFO, rapport nr. 5.

Når det gjelder tillit til ulike institusjoner i matsystemet (supermarkeder, forbrukerorganisasjoner og offentlige myndigheter) i EU og Norge viser undersøkelser basert på akkumulerte andeler som "would tell the whole truth about the safety of food products" at rangeringen av landene etter "direkte tillit" til mat og "institusjonell tillit" ikke er identiske (Eurobarometer 1998/SIFO 1999). Riktignok er det slik at Norge, Sverige og Finland ligger i teten på begge rangeringene, mens Belgia, Luxemburg og Portugal plasserer seg langt nede på begge rangeringene. Men Tyskland viser større institusjonell tillit enn det man kan forvente ut fra deres "direkte tillit" til mat. Likeså plasserer Danmark seg i teten sammen med de andre skandinaviske landene, til tross for den lave plasseringen etter indeksen som målte "direkte tillit" til mat. Spania og Italia plasserer seg ikke like fordelaktig etter "institusjonell tillit" som man kunne forvente etter deres høye "direkte tillit" til mat, jf. tabell 2:

Tillitsverdige institusjoner i matsystemet:



Tabell 2: Tillitsverdige institusjoner i matsystemet. Akkumulerte andeler som "would tell the whole truth about the safety of food products"/"ville fortelle hele sannheten dersom det oppstår matskandale knyttet til kyllingproduksjon i Norge": N=17150. Basert på Eurobarometer 1998/for Norge; SIFO 1999.

I "den offentlige mening" synes det å være en utbredt oppfatning om at "kontrollinstanser" må være uavhengige av interesser dersom de skal kunne være tillitskapende. De må kunne være hevet over de ulike aktørenes

interesser – instansen må kunne representere en slags almen vilje uavhengig av særinteresser. I St.meld. nr. 19 *Om norsk landbruk og matproduksjon* står det at staten skal bidra til å styrke forbrukernes interesser i markedet; den skal respektere og beskytte forbrukerne, samt tilrettelegge og gjennomføre tiltak for at forbrukerne skal styrke sin stilling overfor næringsinteressene, herunder norsk landbruk og matproduksjon. Det påpekes at det er et økende problem at forbrukerne i dag vet mindre om hva de spiser, særlig når det gjelder bearbejdede produkter. Flere avstandsfaktorer preger dagens industrialiserte matvaresystemer, for eksempel avstand i økonomi, tid og rom:

- ”Økonomisk avstand” mellom produsent og forbruker innebærer at foredlingsgraden har økt, og foredlingen er flyttet fra husholdning til industri. Avstand mellom matprodusent og forbruker fører til at forbrukerne har mindre kunnskap om hvordan det de spiser er produsert, foredlet og transportert.
- ”Avstand i tid og rom”, der transport og lagring av mat bidrar til å redusere matvarenes ferskhet, skaper behov for konserveringstiltak, og gir miljøkostnader.

Tiltak for å redusere avstanden mellom matprodusent og forbruker, vil ikke bare være med på å styrke den matkulturelle identiteten, men vil også kunne bidra til at tilliten til matprodusentene vil øke. Her følger noen betraktninger om hvordan dette faktisk kan skje.

Det er nok et oversett problem at det ikke alltid er så enkelt å skape tillit hos seg selv eller hos andre gjennom såkalte ”tillitskapende tiltak”. Man kan ikke tvinge andre til å stole på noe(n) eller til ikke å stole på noe(n). Mange trekk ved fenomenet tillit ligner på det Jon Elster⁷ kaller tilstander som er ”essensielle bi-produkter”:

”Some mental and social states appear to have the property that they can only come about as the by-product of actions undertaken for other ends. They can never, that is, be brought about intelligently or intentionally, because the very attempt to do so precludes the state one is trying to bring about”. (Elster 1987:43)

Dette utelukker naturlig nok ikke at tillit kan skapes gjennom handlinger som har det å skape tillit som mål. Like fullt har begrepet om ”essensielle bi-

⁷) Jf. Jon Elster (1987) *Sour grapes*. Cambridge University Press: Cambridge.

produkt” noe for seg.⁸ En person kan skape tillit til at han holder avtaler ved faktisk å holde avtaler, men ikke nødvendigvis ved å gjøre det å holde avtaler til det overordnede målet med det han gjør. En undervisningsinstitusjon kan skape tillit til at den gir god undervisning ved simpelthen å gi god undervisning, men ikke nødvendigvis ved å uttrykke som sitt overordnede mål at den gir god undervisning. Lokale matprodusenter skaper tillit ved over tid å levere gode og giftfrie produkter, og ikke ved å gjøre til et overordnet mål at de leverer gode produkter. Derfor kan vi ha tillit til det lokale meieriet på Røros selv om det ikke er så opptatt av dette med tillit (dvs. ikke har dette som et overordnet mål). Kanskje burde man være mindre opptatt av å lete etter matprodusenter som ser behovet for å være forbrukerorientert og samtidig er fokusert på forbrukertillit i sin markedsføringsstrategi, og som vil gjøre dette til en generell modell for å styrke sin markedsposisjon, og i stedet lære noe av dem som klarer å skape tillit som et ”essensielt bi-produkt”.⁹

Poenget ved å understreke at tillit er et ”bi-produkt” er at tillit ofte er sårbar overfor det den amerikanske sosiologen Goffmann (1992) kaller ”inntrykkskontroll” (”impression management”).¹⁰ Hvis man oppdager at den situasjonsoppfatningen en har basert tilliten på er et resultat av ”inntrykkskontroll”, så blir også tilliten problematisk. Alle ”tillitsskapende tiltak” (tillitsbygging som det heter i markedsføringslitteraturen) er forsøk på ”inntrykkskontroll”. I den grad det blir oppdaget at det nettopp er dette som foregår, forsvinner også ofte grunnlaget for tilliten man forsøker å bygge opp. Dette er slett ikke irrasjonelt. Det er nettopp det at tillit har et rasjonelt grunnlag som gjør at tillit må være et bi-produkt. Det at tillit har et rasjonelt, kognitivt grunnlag (i Elsters forstand), gjør at tillit er sårbar overfor ”inntrykkskontroll”. Inntrykkskontroll kan fabrikkere inadekvate situasjonsoppfatninger – for eksempel i forhold til et matprodukt. Bare et

⁸) Resonnementet er basert på Harald Grimens drøfting av forholdet mellom tillit og rutiner. Se Grimen (1996), *Tillit og rutinar*. LOS senteret Bergen.

⁹) Det er interessant i denne sammenheng å se på hvordan bestemte regioner i Italia har klart å skape tillit til sine matprodukter som et „essensielt bi-produkt“ ved å insistere på at de vil produsere og foredle maten på samme måten som deres forfedre har gjort. Slike ”autentiske” produkter synes å ha et stadig økende nedslagsfelt blant moderne forbrukere. Se Mara Miele (1999), ”Short circuits: New trends in the consumption of food and the changing status of meat.” *International Planning Studies*, vol. 4, no. 3.

¹⁰) Se E. Goffman (1992) *Vårt rollespill til daglig*. Oslo:Pax. Dessuten E. Tseilon (1992), ”Is the presented self sincere? Goffman, impression management and the postmodern self”. *Theory, Culture and Society*. Vol. 9. s. 115-128.

samsvar mellom situasjons-oppfatning og faktiske forhold kan skape grunnlag for velbegrunnet tillit.

Tillit, slik vi har drøftet i forhold til mat ovenfor, er tett forbundet med begreper som informasjon og risiko. Man har tillit til noe man selv ikke står inne for. Det man selv står inne for har man derimot en fortrolig omgang med. Tillit er knyttet til en fremtid, mens fortrolighet (som er av en mer subjektiv karakter) er knyttet til fortiden. Således er man fortrolig med det lokale og mistenkelig i forhold til det globale. Ut fra distinksjonen lokalt/globalt får vi ikke bare en fokusering på interessemotsetninger, men også på en tilnærming til tillit ut fra fortrolighet. Man leter etter tillitsforhold mellom individer og grupper på den ene siden og institusjoner på den annen side. Dette kan så gjøres gjennom målinger av subjektive tilbøyeligheter, slik det er vist i tabell 1 og 2 ovenfor. Man måler variasjon i storfekjøttkonsumet i et bestemt tidsrom, og finner enten nedgang, stabilitet eller oppgang. Spørsmålet er imidlertid om man etter slike målinger vet mer om offentlig systemtillit eller aggregerte individuelle preferanser? Faktiske kjensgjerninger kan man nok få frem, men *hvordan* et tillitsforhold *frembringes* gis det liten forståelse av. Problemet kan imidlertid løses ved å ta utgangspunkt i at tillit er et tema i den offentlige kommunikasjon. Hvordan kan tillit oppstå i et kommunikativt forhold (rekursivt) mellom massemedier, offentlighet og politisk reguleringsregime? Det dreier seg ikke om å måle tilliten til en konkret gruppe eller individer, men om å studere en offentlig kommunikasjon som en generert fiksjon som blir virkelig idet den politiske kommunikasjon innretter seg mot denne offentlige kommunikasjon. Men før jeg går nærmere inn på å vise hvordan dette kan belyse BSE-konflikten på en mer adekvat måte, skal jeg se nærmere på en del andre tilnæringsmåter som har vært fremtredende når det gjelder studiet av BSE-konflikten. Den første er basert på kulturelle forskjeller, og den andre på teorien om ”refleksiv modernisering”.

b) Kulturelle forskjeller

Som antydnet ovenfor, undersøkes BSE-caset i det følgende som konseptualiseringer beroende på et rekursivt samspill mellom risikoregulering, økologisk ikke-viten og forhold knyttet til offentlig iaktakelse av risiko som til sammen kan synliggjøre en ny form for regulativ *risikodynamikk*. Det blir antatt at denne dynamikken uttrykker seg i en enhet av differens mellom erfaring (troen på kausalitet) på den ene siden og risikoberedskap på den annen. Dette forholdet tilsvarer det man i forbindelse med økologisk regulering kaller differensieringen mellom henholdsvis ”forsvar mot fare”

(basert på konkret fare) og ”risikoomsorg” (basert på mistanke om fare).¹¹ Forsvar mot fare orienterer seg i retning av kausalviten om skadelige hendelser. Risikoomsorg derimot setter kausaliteter kontingent¹² og opererer mer og mindre i en åpen horisont av skadelige bivirkninger av beslutninger. Forsvar mot fare baserer seg på en form for ignoranse i forhold til økologisk ikke-viten; man inntar en *vente og se* holdning inntil en hendelse er kausalt oppklart, og lever inntil videre med forventninger om at det er viktig å unngå risikoen forbundet med å treffe beslutninger ut fra usikre antagelser. Denne formen for politisk risikoaversjon preget lenge den britiske posisjonen i BSE-konflikten. Så lenge BSE-problemet ikke var oppklart rent kausalt, dvs. så lenge det ikke kunne stadfestes noen definitiv tilknytning til en kausalt interpretert erfaring, så mente man at politiske tiltak rettet mot interessene til storfeindustrien rett og slett var illegitimt.

En del bidragsytere til studiet av BSE-konflikten har forsøkt å tolke konflikten ut fra strengt kulturelle særegenheter mellom ulike land i Europa.¹³ Hensikten er imidlertid ikke å trekke frem kulturelle faktorer som absolutte alternativer til interesser, men å komme frem til en bedre forståelse av hvordan ikke-viten setter seg igjennom og spiller med som en avgjørende faktor når det gjelder å predikere fremtidig risiko og politisk handling. Dermed fokuseres det på den sosiale, institusjonelle og kulturelle konteksten som BSE-konflikten utspilte seg innenfor.

”Here we use the term culture in a modest way to mean beliefs and forms of knowledge and epistemic commitments (about the proper purposes of knowledge, which shape the criteria for determining validity) that have become unself-conscious, routinized, habitual, taken-for-granted forms of practice, including technical and cognitive practices. They are no longer subject to deliberate conscious choice and decision, and they have become the fabric of moral identification of their subject agents.” (Wynne og Dressel: 2001:144)

¹¹) Jf. Klaus P. Japp (2002) „Struktureffekte öffentlicher Risikokommunikation auf Regulierungsregime. Zur Funktion von Nichtwissen im BSE-Konflikt.“ I Cristoph Engel et al., *Wissen – Nichtwissen – Unsicheres Wissen*. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden.

¹²) Kontingens er et viktig kjennetegn ved moderne samfunn. Begrepet henspiller på at det som skjer også kan gjøres annerledes, ja at det faktisk kan gjøres bedre. For en grundig gjennomgang, se Gerhard von Graevenitz og Odo Marquard (1998) *Kontingenz*. Wilhelm Fink Verlag: München.

¹³) Jf. Brian Wynne og Kerstin Dressel (2001) ”Cultures of uncertainty – transboundary risks and BSE in Europe”. I Joanne Linnerooth-Bayer et al. *Transboundary risk management*. Earthscan: London and Sterling.

Således blir det viktig i denne tilnæringsmåten å gå bak interessebaserte forklaringer (hvilket kommer til uttrykk i distinksjonen lokalt/globalt), samt kognitivt orienterte former for forklaringer som er konsistent med ideen om bevisste og veloverveide beslutninger. I stedet fokuseres det på mindre åpne, men mer subtile og rutinebaserte praksiser, antagelser og forpliktelser som er innleiret som konstitutive i institusjoner og lokale kulturer, og som gjorde BSE-saken til den mest katastrofale i britisk politikk siden Suez-krisen.¹⁴

Særlig har den tette forbindelsen mellom industri og myndigheter vært et typisk trekk ved britisk politikk siden det 19. århundre. Den er etablert ut fra en gjensidig rasjonalisering av felles trossetninger om betydningen av tillit og normative forventninger i forhold til industrielle aktører. Alt dette er vevd inn i en historisk utvikling av en formell struktur av lovgiving og reguleringer som er en del av et videre kulturelt mønster. Det er kulturelt i den forstand at de viktigste trekkene ikke er valgt, men tatt for gitt og del av en bestemt identitet som er felles for britisk politikk og industrielle aktører. Eksempelvis ble tiltak mot utbredelsene av BSE iverksatt ut fra kausalfaktoren dyremelfôr (foringsforbud av kuer i 1988), samt ut fra en fjerning av såkalte risikomaterialer (forbud 1989). Det samme gjaldt avliving og fjerning av dyr som *beviselig* var syke. Et godt eksempel på denne kulturelt betingede respekt mellom industri og myndigheter, var at man i 1988 tillot "British Ministry of Agriculture, Fisheries and Food" (MAFF) å få legalt eierskap til infisert materiale fra kveg. På denne måten fikk de en legalisert kontroll og eierskap til alt BSE-materiale. Dersom uavhengige forskere ønsket å forske i dette materialet, måtte de ha lovlig tillatelse fra myndighetene, og dette vet vi i ettertid ikke var så enkelt å få. I så henseende utviklet det seg et konfliktforhold mellom offentligheten på den ene siden og industrien/myndighetene (støttet av veterinærmedisinerne) på den annen, som etter hvert skulle vise seg å bli skjebnesvanger. Denne institusjonelle kulturen betraktet seg selv som *offisiell*, og dermed bedre egnet til å vurdere hva som var sant og falskt vedrørende kompleksitet og usikkerhet enn en pluralistisk "melting pot" av åpen og likeverdige ideer. Men allerede på denne tiden var det klart at BSE kunne smitte andre kveg

¹⁴) Jf. også følgende erklæring fra EU-parlamentet (1997:22): "Since the beginning of the European Community, no debate has effected the daily life of individuals as much as this one. We must not underestimate the damage that the BSE crisis is causing among the general public, in particular the questioning of the food chain; and the eventual number of deaths remains an unknown quantity". Se "Report on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE, without prejudice to jurisdiction of the Community and national courts", Part A, Luxembourg.

gjennom dyrefôr basert på rester fra andre kyr. I EU var det imidlertid generell enighet om at spredningen av smitte skyldtes at den britiske kjøttindustrien hadde redusert oppvarmingstemperaturen i fremstillingen av dyrefôr basert på slike rester, ene og alene for å kutte kostnader. Derfor ble også Storbritannia i 1990 anmodet fra EU om å foreta strengere kontroll av kveg- og kjøttproduksjonen.¹⁵ Like fullt var det britiske fageksperter som dominerte komiteene for fagsaker i EU. De ble drevet på en slik måte at informasjon i liten grad slapp ut til offentligheten, diskusjonene foregikk på lukkede møter, og referatene ble ikke gjort offentlig tilgjengelig. Det var "eksperter" som skulle vurdere hvilken fare BSE representerte, og minoritetssynspunkter om strengere tiltak nådde i liten grad frem i dette miljøet. Under kugalskapssaken var vitenskapskomiteen for veterinære saker samt underkomiteen for BSE ledet av en britisk forsker, og i så måte var det ikke så unaturlig at komiteens råd kom til å reflektere gjeldende oppfatninger i det britiske landbruksdepartementet.¹⁶ I ettertid har det blitt hevdet at vitenskapskomiteene bar preg av den britiske "ånden" der forhandlinger ikke var fremtredende, men snarere faglig diskusjon og argumentasjon mellom eksperter som hele tiden var innstilt på å legge til side all form for usikkerhet omkring BSE-problematikken.¹⁷ I samme ånd kritiserte "the Government" publikum og offentligheten for å være feilinformert om alt som hadde med risiko og sannsynlighet å gjøre. Like fullt kunne man, etter hvert som tiden talte mot myndighetene, registrere hvordan "absolutely no risk" ble endret til "no measurable" eller "no identifiable" risiko. Selv når helseminister Stephen Dorrell senere ble spurt om han angret på at han hadde sagt at storfekjøtt var sikkert å spise, svarte

¹⁵) Jf. Frode Veggeland (2000), "Eksterne sjokk og institusjonell endring. Kugalskap-saken og reformer i EU." *Nordiske Organisasjonsstudier 2*.

¹⁶) I EU var BSE komiteens sammensetning på møter mellom 1990 og 1995 følgende: 5.2 1990 (4 av 9 var britiske), 28.5 1990 (5 av 9 var britiske), 28.9 1994 (4 av 10 var britiske) og 19.6. 1995 (4 av 9 var britiske). Ikke overraskende kom komiteen til å reflektere gjeldende holdninger i det britiske landbruksdepartementet.

¹⁷) Rudolf Steiners utsagn om samme problematikk så tidlig som i 1923 ville naturlig nok ha blitt avvist som høyst uvitenskapelig. Den gangen sa Steiner: "What would happen if the ox were to eat meat directly instead of plants? Og svaret han ga til den sveitsiske forsamlingen var entydig: "If the ox were to consume meat directly....the ox would go crazy". Se Ian Wylie, "Mad Cows and Englishmen", i Scott C. Ratzan (ed.) (1998) *The mad cow crisis*. UCL Press:London.

han nei, og det fordi "beef consumption is in the normal meaning of the word safe."¹⁸

Således er det lite innslag av risikoomsorg i denne argumentasjonen. For risikoomsorg tar hensyn til hva vi kan kalle det verste utfall, og baserer seg heller på forventninger om usikkerhet, dvs. på en mistanke om hva som vil kunne skje i fremtiden. Dermed har man antydnet en risikoberedskap som både økonomisk, teknisk og økologisk tar høyde for både mottiltak og preventive tiltak, slik dette kom til uttrykk i den kontinentaleuropeiske posisjon i BSE-konflikten. I den første fasen av BSE-konflikten (1986 – 1996) utsetter den britiske posisjon seg for hva vi kan kalle "kausalitetsrisiko" (bare det som kan stadfestes empirisk og bevises skal det tas hensyn til), mens den kontinentaleuropeiske posisjonen er knyttet opp til en risikoforståelse med store økonomiske og politiske oppportunitetskostnader.¹⁹ Ifølge Wynne og Dressel (2001) var britenes omgang med BSE-konflikten

¹⁸) Jf. *Panorama*, 22. juli 1996. Med hensyn på forbindelsen mellom BSE og CDJ (hjernesykdommen Creutzfeld-Jakob på mennesker) ble det argumentert slik: "Even if there is a link between BSE and CJD, the chances of one individual being infected are about as rare as being knocked down crossing the road, say 1 in 250,000. As nobody has given up crossing the road on such odds, so it is irrational to stop eating beef. Therefore, nobody should give up beef." Dette argumentet synes å mangle evnen til å ta i betraktning hvordan forbrukere anvender begrepet om akseptabel risiko. Poenget er at vi alle må krysse gaten, slik at risikoen ved å bli slått ned er en konstant jeg må leve med. Derfor er 1: 250,000 akseptabelt. Men jeg kan unngå å spise storfekjøtt og likevel ha et normalt liv. Jeg kan velge å spise svinekjøtt og redusere min risiko. Dette vil være rasjonelt. Derfor er 1: 250,000 helt uakseptabelt når det gjelder hva jeg spiser. En annen sak er at folk etter en tid glemmer, markedet tilbyr storfekjøtt til reduserte priser, slik at det finansielle aspekt utligner risikoen, og folk begynner å kjøpe sin biff igjen.

¹⁹) Kausalitet er allment sett bundet til en forestilling om at man kan kontrollere hendelser som vil inntreffe en gang i fremtiden. Dvs. de må enten aksepteres eller avvises/unngås. I så henseende er den klassiske form for kausalitet basert på en forestilling om at det egentlig ikke finnes noe nytt i denne verden. Man innfører "stoppregler" for antall mulige distinksjoner og observasjoner. Det er i og for seg ikke noe galt i dette. Kausalitet er en viktig mekanisme for i det hele tatt å kunne bygge opp det vi forbinder med praktisk viten; man forsøker å orientere seg etter stabiliserte og tidligere beviste mønstre for søkeprosesser når det gjelder å skaffe seg kunnskap. Dette betyr selvsagt ikke at det ikke finnes rom for tvil, men tvilen må institusjonaliseres andre steder (medieoffentlighet, kunsten etc.) For en nærmere drøftelse av kausalitetsbegrepet, se Karl-Heinz Ladeur (1995), *Das Umweltrecht der Wissensgesellschaft. Von der Gefahrenabwehr zum Risikomanagement*. Duncker & Humblot: Berlin. Se også Niklas Luhmann (1995), „Das Risiko der Kausalität“, i *Zeitschrift für Wissenschaftsforschung*, bd. 9/10: 107-119.

preget av en "pragmatisk og empiristisk kultur" (Popper), mens den kontinentaleuropeiske var basert på en mer "idealistisk kultur" (Hegel).²⁰ Disse sterke kulturforskjellene forklarer i sin tur hvorfor konfliktene mellom Storbritannia og Europa for øvrig ble så sterke, og hvorfor EU havnet opp i en så kritisk fase som følge av konflikten.

Differences in cultures of risk definition and management of this kind are increasingly important in international trade and policy, not only because risk networks extend internationally, as in beef trade, but also because the assumptions are that political systems extend their practical norms consistently across international arenas like the EU. Yet we are only beginning to get into focus some of the more subtle but profound cultural differences, even in apparently universal rational discourses of science, which fracture these empires of economic interdependency. The expectation that growth of global systems of exchange, including their concomitant exchanges of risks of all kinds, could exist without need and pressure for cultural convergence toward homogenisation was a naive delusion whose impossibility and unacceptability are now manifesting in the kinds of international confusion exemplified in the BSE case. Transboundary risks are not only material and intellectual management challenges, but are quintessentially about fundamental human identities" (Wynne og Dressel: 2001:149)

Det man får frem ved en slik kulturell tilnærming er at Storbritannia var mer innrettet mot å avverge farer (empirisk evidente), mens særlig Tyskland drev med risikoomsorg (opptatt av å sikre seg på forhånd). Følger vi den kulturelle tilnærmingen, er det vanskelig å si at konflikten mellom ekspertene i EU var basert på at de forsvarte nasjonale interesser, men det åpenbare skillet som eksisterte hadde kulturelle overtoner. Tyske eksperter

²⁰) Dvs. i den britiske policy-kultur "the risk mechanism or damage pathway has to be specified, and accepted as realistic even if the estimated probabilities of harm may be very low. Uncertainty has to be focused on something concretely identified, and indeed has to be quantifiable if at all feasible; ignorance in the sense of unknowns are by definition disqualified from this framework, since by definition we cannot describe what we do not know." Se Wynne/Dressel ibid. s 31. Den kontinentaleuropeiske risikokultur blir derimot beskrevet som mindre empiristisk og mer abstrakt og idealistisk. "Along with the greater recognition of human indeterminacy from the more integrated relationships between natural and human knowledges, this more abstract epistemic culture has meant a greater capacity in the political culture at large in continental European systems to recognise the intrinsic limitations of knowledge, hence ignorance, even if this cannot be specified" (ibid. s 32).

ville ha strengere tiltak enn britiske, og konflikten utviklet seg som kjent til at Tyskland nektet å importere storfekjøtt fra Storbritannia. Men til tross for dette fikk kugalskapssaken liten gjennomslag i EUs organer. Mellom 1990 og 1994 ble lovgiving knyttet til BSE mer eller mindre suspendert, det ble heller ikke foretatt inspeksjoner i Storbritannia fra Kommissjonen sin side, og saken ble heller ikke drøftet i Rådet. Mye tyder på at grunnen til dette var at de britiske eksperter kontrollerte det hele gjennom sin påberopelse av at man ikke kunne si noe sikkert for eller mot, og at det derfor ikke var nødvendig med noen særlig beslutningsaktivitet. Det tyske "føre-var"-prinsippet kom dermed i bakgrunnen. Faktisk ble det ikke satt fart på prosessen før etter 1994, da det ble rapportert om dødsfall på kveg som følge av BSE-infiserte dyr på gårder i Storbritannia. Dermed økte oppmerksomheten mot BSE-saken, og det var spesielt *media* som satte fart på det hele. Dette førte til at fra mars 1996 ble kugalskap satt øverst på dagsorden i EU.²¹

En kulturell iakttagelse av BSE-konflikten bringer interessante aspekter frem i lyset, men kulturkonseptet kan lett bli for statisk. Det henvises gjerne til tradisjonelle normer og verdier, men det sies lite om *hvordan* kommunikasjonen mellom massemedier, offentlig mening og politikk operativt er med på å skape eller bygge ned tillit til systemene som håndterer problemet. Dette er det ene. Det andre er at en kulturbasert tilnærming ofte havner opp i et utføre når det gjelder å forklare sammenhengen mellom "kultur" og "rasjonalitet". Hos Wynne/ Dressel (ibid. s. 25) hevdes det at BSE-konflikten "may not have been so extreme and unobtrusive had it been more *calculated* and *deliberate*, that is less culturally shaped". En slik tankegang kan lett føre til at man betrakter den kulturbefridde risikokalkulasjon og diskurs som mer overlegen, og at rasjonalitet utgår fra at man sitter utenfor og betrakter det hele på en mer nøytral og objektiv måte enn de "kulturavhengige". Men vi vet jo så alt for godt at det ikke lenger går an å operere med et rasjonalitetsbegrep som baserer seg på at noe er overlegent eller mer riktig enn noe annet. For det finnes bare kontekstspesifikke måter å iaktta verden på, og dermed vil det også være en tilsvarende pluralitet av rasjonaliteter. En slik måte å iaktta verden og problemer på, vil passe med det man forbinder med "refleksiv modernisering".

c) Refleksiv modernisering

Dette er en tilnærming som baserer seg på sosiologene Ulrich Beck, Antony Giddens og Scott Lash sine bidrag til en modernisering av samfunns-

²¹) Jf. Veggeland, ibid. s. 37.

teorien.²² Et viktig poeng i denne sammenhengen er at ”refleksivitet” – særlig hos Beck – er refleksjon som viten, men også som ikke-viden. Dermed er ”refleksiv modernisering” å forstå ikke bare som bevissthet og viten, men den omfatter også det vi forbinder med det ureflekterte, mekaniske og autonome, samt den utilsiktede forandring av industri-samfunnets grunnlag. Den refleksive modernisering gjør det mer og mer tydelig for oss at det ikke lenger dreier seg om å bruke viten på en riktig måte (slik de britiske veterinærene i den første fasen av kugalskapssaken var så opptatt av), men hvordan vi på en best mulig måte skal forholde oss til vår ikke-viden.

”For one thing, (reflexive modernization) implies difficult-to-delimit deep insecurities of an entire society, with factional struggles on all levels that are equally difficult to delimit. At the same time, reflexive modernization encompasses only one developmental dynamism, which by itself, although against a different background, can have precisely opposite consequences.” (Beck, *ibid.* s. 4)

Farene ved risikosamfunnet har ifølge Beck et høyst *realistisk* fundament, og han atskiller seg i så henseende fra Luhmanns *konstruktivistiske* farebegrep.²³ Det siste er basert på konstruktivistiske iakttagelser (tilregninger). Becks realistiske farebegrep er derimot opptatt av å vise

²²) Jf. Ulrich Beck, Antony Giddens og Scott Lash (1994), *Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Stanford University Press: Stanford, California. Det som gjør Beck særlig interessant i vår sammenheng, er at han fokuserer så sterkt på betydningen av den økologiske krisen som nå rammer verdenssamfunnet. Selv om teorien om ”refleksiv modernisering” er relativt ensartet, er det likevel divergerende oppfatninger. Jf. Beck (*ibid.* s.177): “The cognitive theory of reflexive modernization is optimistic at its core – more reflection, more experts, more science, more public sphere, more self-awareness and self-criticism will open up new and better possibilities for action in a world that has got out of joint. This optimism is not shared by the theory of the reflexivity of modernity; neither does it share the pessimism of the opposite position, for instance, Adorno and Horkheimer’s *Dialectic of Enlightenment*. The theory suggested by me is neutral and more complex, with respect to this; it takes up and takes on the ‘ambivalence of modernity’ (Bauman). Its argument runs: reflexivity of modernity can lead to reflection on the self-dissolution and self-endangerment of industrial society, but it need not do so. Even opposite extremes (and intermediate or hybrid forms) are conceivable – and real – in Europe after the cold war: the banality of violence, esotericism, neo-nationalism, wars”.

²³) For en nærmere drøfting av forskjeller og likheter, se Tore Bakken (2002) *Risikoens former. En analysestrategisk tilnærming til studiet av matsikkerhet*. Forskningsrapport nr. 20. Handelshøyskolen BI. Sandvika.

hvordan teknisk-økonomiske risikoer kan overføres til objektiverte farer ved å vise til nødvendigheten av å begrense skader (atomkraft, genteknologi), markedseksponasjon (asbest) samt aggregeringseffekter (klima, overbelastning av miljø og ressurser). I så henseende kan man si at teorien om refleksiv modernisering arbeider ut fra de samme premisser som tradisjonelle risikoteorier, nemlig at verden på den ene siden består av objektiverbare saksforhold som i siste instans bare vitenskapen kan få oversikt over, men som på den annen side må rekonstrueres på en meningsfull måte. Det gjelder å finne ut av hvilke konstruksjoner som best "treffer" de riktige saksforhold. Dette krever igjen et samspill mellom vitenskapelig og sosial rasjonalitet.²⁴ De teknisk håndterbare og kvantifiserbare risikoer basert på sannsynlighetsberegninger utfordres av befolkningens skepsis basert på alt det som ikke blir behandlet i risikostudiene, nemlig motsetningen mellom menneskelig feilbarlighet og sikkerhet, samt langsiktigheten og irreversibiliteten forbundet med store teknologiske avgjørelser.

I vår omgang med sivilisatoriske trusselpotensialer blir motsetningen mellom vitenskapelig og sosial rasjonalitet stadig større. På den ene siden stilles spørsmål som ikke besvares på en tilfredsstillende måte av den andre parten, og på den andre siden blir det gitt svar på spørsmål som slett ikke treffer kjernen av det det egentlig blir spurt om, og det er dette siste som gir næring til befolkningens angst når det gjelder risikospørsmål. Men ifølge Beck er det også slik at selv om vitenskapelig og sosial rasjonalitet faller fra hverandre, er de sammenvevd og priggitt hverandre på en slik måte at sondringen etter hvert vil bli mer og mer umulig. Risikoforskningen har etter hvert sett seg nødt til å følge i fotsprene til den såkalte "teknologifjendtligheten" som den i utgangspunktet var ment å skulle demme opp for, men som den har fått uventet materiell støtte fra de siste årene. Det har utviklet seg en slags dialektikk mellom ekspertise og motekspertise, hvis vi følger Becks argumentasjon. For uten vitenskapelige argumenter og uvitenskapelig kritikk av vitenskapelige argumenter, blir den offentlige kritikk og uro kraftløs. Becks formel er: Vitenskapelig rasjonalitet uten sosial rasjonalitet er verdiløs. Sosial rasjonalitet uten vitenskapelig rasjonalitet er blind. Like fullt kan det aldri være snakk om et generelt harmonibilde. Fortsatt vil det være konflikten som rår: Det er tale om et mangfold av motstridende rasjonalitetsoppfatninger som kontinuerlig kjemper om innflytelse. Ulike ting vil til en hver tid stå i fokus, og forskjellige ting anses for å være variable eller holdes konstant på ulike hold. Ett sted kan den industrielle produksjonsmåte være forandringens drivkraft,

²⁴) Jf. Ulrich Beck (1997) *Risiko og frihet*. Fagbokforlaget: Bergen. Særlig s. 35-45.

men det kan også være slik at det på et annet sted er den teknologiske håndtering av sannsynligheten for uhell som står i fokus.

Nettopp dette mangfoldet og kompleksiteten i rasjonalitetsoppfatninger, får følger for hvordan vi i det moderne samfunn oppfatter årsakskjeder og skadekretsløp. I risikosamfunnet får det tradisjonelle kausalitetsbegrepet et skudd for baugen. For nå er det slik at alle og enhver er årsak og virkning og dermed *ikke*-årsak. Beck er i så måte bekymret for at årsakene smuldrer bort i et allment sammensurium av aktører og betingelser, reaksjoner og motreaksjoner.

”Dette fortolkningsmangfoldet skyldes riktig nok også moderniseringsrisikoens egen logikk. Til syvende og sist forsøker en her å knytte skadevirkningene til knapt isolerbare enkeltfaktorer innenfor den industrielle produksjonsmåtes komplekse system. Systemavhengigheten til de høyt spesialiserte moderniseringsaktørene innenfor økonomi, landbruk, juss og politikk gjenspeiler fraværet av isolerbare enkeltårsaker og ansvarlige: Forurener landbruket jorda, eller er bøndene bare det svakeste leddet i skadekretsløpets kjede? Er det kanskje bare uselvstendige og underordnede avsetningsmarkeder for den kjemiske før- og gjødningsmiddelsindustrien, og skulle man så nettopp her sette alt inn på en omsorgsfull rensing av jordbunnen? Myndighetene kunne jo for lenge siden ha forbudt eller drastisk innskrenket salget av giftige kjemikalier: Men de gjør det ikke. Tvert om: med støtte i vitenskapen utsteder de løpende fribrev for ’ubetenkelig’ giftproduksjon, som i stadig større utstrekning ikke bare går oss på nervene. Hvem blir sittende igjen med svarteper – myndighetene, vitenskapen eller politikken? Men de dyrker da ikke jorda. Altså likevel bøndene? Men de sitter fast i EU-klemma, må drive kunstgjødselintensiv overproduksjon for å kunne klare seg økonomisk..” (Beck:1997:43)

Slik handler man *fysisk*, men ikke moralsk eller politisk. Det er den generaliserte andre (Mead) – dvs. systemet – som handler for en. Mennesket handler ut fra systemets sakstvang. Og det er i denne forstand det blir spilt svarteper med den økologiske katastrofe. *For den økologiske katastrofe er ingen konstruksjon – den er et faktum og kan påvises objektivt her og nå.* I så henseende har teorien om refleksiv modernisering den eksterne verden av vitenskapelig tilgjengelige saksforhold på sin side. Dette har i sin tur

konsekvenser for hva man legger i begrepet om ikke-viten.²⁵ Denne er å forstå som et foreløpig uløst informasjonsproblem. Innen vitenskapen tenkes ikke-viten som ”spesifisert ikke-viten”, og innen politikken som manipulasjon med, eller at man ikke vil vite om allerede eksisterende viten. En empirisk indikator for ”spesifikk ikke-viten” er delvis tilbakevisning av viten om et fenomen, som for eksempel ekspertdissens i den tidlige britiske BSE-oppfatningen. Teorien om ”refleksiv modernisering” er således sterkt opptatt av at vi faktisk vet nok; det gjelder å handle og få til de riktige politiske løsninger. Spesifikasjon er ene og alene et beslutningsproblem. På denne måten får motbegrepet ”uspesifisert ikke-viten” en uavklart plass. Den får mer karakter av å være en tilfeldig konstruksjon. Ved ”uspesifisert ikke-viten” har vi å gjøre med en total tilbakevisning av alle vitenskapelige fordringer, og i BSE-konflikten skjedde det gjennom et betingelsesløst importforbud av britisk storfekjøtt. Spesifikk og uspesifikk ikke-viten er *operative* former – dvs. det dreier seg ikke bare om *iakttagbare* fakta, men om en operativ virksom *iakttagelse* av fakta der beslutningsutfallet er høyst kontingent og usikkert. Dette kommer ikke tydelig nok frem hos Beck.

I teorien om ”refleksiv modernisering”, og dens sterke orientering i retning av å påpeke betydningen av ”spesifisert ikke-viten” (begrensning av kontingens), fører risikoavveininger i form av ekspertdissens til at vitenskapen i siste instans får det siste ordet. Det er den som kan ”se” de objektive fakta vedrørende økologiske problemer, og det er den som kan være en veileder for politisk beslutningstaking. Tar vi derimot fenomenet ”uspesifisert ikke-viten” (utvidelse av kontingens), så innebærer det en form for katastrofeorientert risikokonstruksjon, som fører med seg kategoriske forbudsimperativer av typen ”dette vil vi ikke under noen omstendighet ha”. Man kan også si at ”uspesifisert ikke-viten” trer i kraft fra og med det tidspunktet man tilbakseviser all form for oppnåelig viten, dvs. ikke når en kalkulerbar risiko er fryktet, men snarere når man frykter for en ukalkulerbar

²⁵) For en nærmere gjennomgang av forholdet mellom ”viten” – ”spesifikk ikke-viten” og ”uspesifikk ikke-viten”, se del 1 i denne rapportserien, Tore Bakken, *Risikoens former. En analysestrategisk tilnærming til studiet av matsikkerhet*. Forskningsrapport nr. 20 2002. Handelshøyskolen BI. Her betraktes viten som en drivkraft for normalproduksjon av vitenskap knyttet til det vi forbinder med ”funksjonell kausalitet”. Begrepet om ”spesifikk ikke-viten” er derimot – særlig hos Beck – forstått som ”medium for refleksiv modernisering”, særlig når det gjelder å forstå bivirkninger av det moderne industrisamfunnets rasjonalisering. Begrepet anvendes ofte i sammenhenger der det gjelder å få tak på hva som forbindes med ”ekspertdissens”, dvs. uoverensstemmelser mellom eksperter og mellom eksperter og legfolk når det gjelder vurdering og avveining av risiko og fare. ”Uspesifisert ikke-viten” derimot er knyttet til en ekstrem utvidelse av kontingens, dvs. nesten alt kan være mulig – selv en katastrofe av verste sort, som for eksempel kugalskapssaken. Dette møtes gjerne med unngåelsesstrategier der risikovurderinger erstattes med forbud og krav om absolutt sikkerhet.

katastrofe. I tilfellet risikoavverging er kausalt orientert forsvar mot fare mest sannsynlig, slik som i den britiske reaksjonen på BSE-konflikten: Helt til man fikk skjerpet lovgiving i Europa ble bare "beviselig" BSE-syke dyr slaktet. Når det kommer til katastrofeperspeksjon er en mer "eksplorativ" (March og Olsen) prevensjon av typen risikoomsorg mer sannsynlig, noe vi tydelig fikk erfare i forbindelse med den kontinentaleuropeiske reaksjon der alle besetninger ble slaktet, selv om det bare var *en* syk ku. Utviklingen dreide i retning av å erstatte forsvar mot fare med risikoomsorg.²⁶

En hovedinnvending mot teorien om "refleksiv modernisering" er at den ikke makter å tenke utviklingen (i vårt tilfelle BSE-konflikten) som en kompleks enhet av differens (forsvar mot fare *og* risikoomsorg) der tyngdepunktet hele tiden kan veksle. Dette er et konsept som kan skape flere muligheter for forståelse av rasjonalitet enn en tilnærming som vektlegger bare en side i forskjellen. Når det gjelder BSE-konflikten synes følgende forhold å bekrefte ovennevnte konsept: De som ble utsatt for beslutningene (for eksempel den tyske offentlighet) baserte seg på "uspesifisert ikke-viten" og koplet dette direkte opp mot katastroferisikoer. Beslutningstakeren (i dette tilfellet britisk politikk) satte sin lit til "spesifisert ikke-viten" og forbandt dette med pragmatisk risikoforsvar. Dette behøver man ikke å forstå som kulturelle forskjeller, og man trenger heller ikke å forstå dette ut fra teorien om "refleksiv modernisering" som mener å kunne fastslå eksistensen av entydige objektive saksforhold (økologiske trusler). Poenget er at den ene parten investerer mer tillit, og den andre parten mindre tillit til kapasiteten ved vitenskapelig usikkerhetsabsorbering. Dvs. at "det samme saksforhold" har "ulike iakttagere", og dette er et forhold som er underverurdert i teorien om refleksiv modernisering. Den britiske posisjonen opererer ut fra en økonomisk betinget perspeksjon av farer som ignorerte de økologiske og helsemessige risikoer. Den kontinentale posisjonen opererte ut fra en katastrofeforståelse der den helsemessige risiko fikk stå i fokus uten konkurranse fra andre risikoer (for eksempel den økonomiske). Man ville vite mest mulig om alt som eventuelt kunne ha å gjøre med den helsemessige risiko.

En viktig lærdom man kan trekke av dette, er at differensen mellom erkjennelse- og risikoperspektiv *ikke representerer noen form for objektivt saksforhold, men er å forstå som et operativt resultat av divergerende*

²⁶) Differensen mellom avverging av fare og risikoomsorg reflekterer seg i differensen mellom spesifikk og uspesifikk ikke-viten. Avverging av fare beror på en erfaringsbasert kausalviten om skadelige hendelser. Risikoomsorg setter kausaliteter kontingent og opererer mer og mindre i en åpen horisont av skadelige følger av beslutninger.

*iakttagelser.*²⁷ Hvis vi i ettertid ser på BSE-politikken i en europeisk kontekst, så finner vi opsjoner for realisering av *både* den kausale modell på den ene siden og en mer eksplorativ prevensjonslinje på den annen side, og dette skjer samtidig og uavhengig av hverandre, slik at man i sum kan vise til *emergente effekter* som i og for seg ikke var intensjonen, men som på grunnlag av dette operative (sam)spillet mellom media, offentlighet og samfunn (med divergerende iakttagelser av ett og samme fenomen) faktisk ender opp i noen uventede, og kanskje ikke så deprimerende resultater – slik man forfekter innen teorien om refleksiv modernisering.

Dette siste åpner opp for en større forståelse for betydningen av det usikre og uventede i problematikken rundt BSE-konflikten. Dette får igjen konsekvenser for hvordan man skal forstå og håndtere et såpass sentralt tema som tillit.

²⁷) Begrepet iakttagelse skal her forstås ut fra den britiske matematikeren og logikeren George Spencer-Browns "formlogikk". Her gjelder det å få tak på selve formen for menneskelig viten. Matematikken har en fordel, den handler ikke så mye om verden, men snarere om vår viten om verden. I så måte har Spencer-Brown et beslektet prosjekt med filosofen Husserl. Verden eksisterer i form av en iakttagelse, og for å forstå verdens form, må vi iakttå vår iakttagelse av verden. Spencer-Brown bygger således opp en formlære med dette som utgangspunkt: Hvordan iakttar vi verden? Svaret er at det gjør vi gjennom å "trekke en distinksjon" der den ene siden i distinksjonen indikeres, mens den andre siden holdes umarkert (uspesifisert!), dvs. som en (ukjent!) horisont for våre strategiske spill og beslutninger. Vi skjeller mellom det værende og det ikke-værende, rett og galt, det hinsidige og det herværende osv. Uten å gå nærmere inn på det formelle i Spencer-Browns formlogikk, skal det her understrekes at poenget er at formlogikken beskriver grunnlaget for viten i samfunnet, samtidig som den oppgir forestillingen om et fast sentrum, et arkimedisk punkt som viten utgår fra. Det eneste dette samfunnet vet er at det gjør iakttagelser. Samfunnet fokuserer på noe, det gjør noe aktuelt. Det andre – formens bakside – er det ikke-aktualiserbare, men som ligger der som en mulighet som kan aktualiseres på et senere tidspunkt. En konsekvens av denne fremgangsmåten er at ettersom iakttagere arbeider med ulike forskjeller, skaper de hver sin verden. I stedet for å tale om uni-vers, kan man nå tale om multi-vers. Det blir ikke tilfredsstillende å si at dersom et tilstrekkelig antall iakttagere er enige, så er virkeligheten garantert. Intersubjektivitet eller konsensus løser ikke problemet (man kan ikke oppnå sikkerhet om noe ved å addere usikkerhet). Derfor må vi nøye oss med mindre enn objektivitet. Vi kan oppnå en tilstrekkelig stabilitet omkring beskrivelser av en felles verden. Vi kan oppnå en fortløpig verden ved at vi iakttar noenlunde den samme omverden. Det gjøres ved at iakttagere koordinerer sine beskrivelser i språket og avklarer hva som er felles og hva som er privat. Dvs. vi går ut fra at vi lever i samme tid og rom. Bare på denne bakgrunn gir det mening å tale om multi-verser. Multi-vers og uni-vers forutsetter hverandre. Det at verden er felles betyr at iakttagelser kontinuerlig tester og dermed forsterker og svekker hverandre. Se George Spencer-Brown (1969), *Laws of form*. London: George Allen and Unwinn Ltd.

3. Tillit som et usikkert foretagende

Et iøynefallende trekk ved BSE-konflikten var at den etter hvert som den utviklet seg, ble mer og mer overlatt til hendelsenes logikk. Diskontinuitet og usikkerhet ble mer fremtredende enn kontinuitet og kontroll. Det ontologisk sikre måtte etter hvert vike for det ontologisk usikre, noe som igjen fikk betydning for hvordan vi skal forstå fenomenet tillit. Mitt utgangspunkt i denne delen er at tillit i moderne samfunn må basere seg på at det er et høyst usikkert foretagende. For var det noe BSE-konflikten til fulle fikk vist, var det nettopp dette.

Fra og med 17. juli 1996 ble det formelt sett opprettet en granskningskomité som fikk som oppgave å se på ”alleged contraventions or mismanagement in the administration of Community law relating to BSE, without prejudice to the jurisdiction of the national and Community courts.” (EU-Bulletin 7/8 1996). Dette representerer 2. fase i BSE-konflikten.

Komiteens rapport ble lagt fram i 1997 og diskutert i Parlamentet 18- 21. februar samme år. I rapporten ble det rettet kraftig kritikk mot Kommisjonen og Storbritannias håndtering av kugalskapssaken. Både den britiske regjeringen og landbruksdepartementet ble kritisert. Dessuten ble det reist tvil om fagekspertenes uavhengighet. Granskingskomiteen mente at eksperter som på et tidlig tidspunkt kom med advarsler, ikke hadde blitt hørt godt nok. Det ble faktisk hevdet at Kommisjonen hadde vært preget av industri- og næringsinteresser og av press fra Storbritannia, og at den derfor hadde vegret seg mot å sette i verk tiltak. Kommisjonen hadde tatt mer hensyn til markedet enn til folks helse (EU Bulletin nr.1-2 1997). Det ble i samme sak reist mistillitsvotum med krav om at Kommisjonen måtte gå av, men dette fikk ikke flertall i Parlamentet. Like fullt fikk Kommisjonen klar beskjed om å iverksette tiltak som Parlamentet kunne stå inne for.

I kjølvannet av kugalskapssaken ble det i perioden februar-november 1997 iverksatt reformer og tiltak for en mer sikker matkontroll:

- Forbruker- og helsehensyn skal vies større oppmerksomhet. Kontroll- og inspeksjonsenheten ”Office for Veterinary and Plant-Health Inspection and Control” under generaldirektorat DG VI og ansvaret for vitenskapskomiteene under DG VI og DG III (Industri) ble flyttet til DG XXIV (Forbruker- og helsepolitikk), og 35 inspektørstillinger ble opprettet. De gamle vitenskapskomiteene ble nedlagt og erstattet av åtte nye. Kommisjonen opprettet en ny tverrfaglig komite (Multidisciplinary Committee – senere Scientific Steering Committee) som skulle stå for koordineringen mellom

komiteene. Omorganiseringen var en direkte følge av Europa-parlamentets granskning av kugalskapssaken.

- Ansvarlige for DG VI (Landbruk), som hadde vært ansvarlige for kugalskapssaken, ble flyttet til andre enheter og gitt helt andre arbeidsoppgaver.
- Mens ansvaret for spørsmål knyttet til helse tidligere var fordelt mellom en rekke DG-er (bl.a. DG III og DG VI), mente granskningskomiteen at dette burde samles i en ny enhet slik at man unngikk blanding av næringsinteresser og helseinteresser. Enheten (Public Health Protection Unit) ble plassert under DG XXIV og fikk eneansvar for lovforberedelser på sitt felt.
- Større åpenhet omkring matpolitikk. Relevante lovtekster, rapporter om aktiviteter, vitenskapelige funn og dagsordener, referater og beslutninger i de faste komiteene og vitenskapskomiteene skulle legges ut på Internett.
- Bare rent faglige kriterier skal legges til grunn når man oppnevner medlemmer til vitenskapskomiteene, slik at man sikrer at høyt kvalifiserte og uavhengige eksperter deltar. Dette skal sikres og kontrolleres av et nøytralt og tverrfaglig organ (Scientific Steering Committee). Dette i motsetning til tidligere da medlemmene ble utnevnt på basis av nasjonale kvoter.

Deler av matpolitikken ble således flyttet fra en arena preget av landbruks- og industriinteresser til en arena preget av forbruker- og helseinteresser. Ekspertenes vurderinger av risiko skulle nå også ses i sammenheng med forbrukernes oppfatninger av risiko, dvs. forbrukernes helse måtte komme foran hensynet til markedet.

Fra nå av blir krisen mer kompleks. Den underlegges en ikke-lineær dynamikk, og innstiller seg på enheten av differensen mellom kausalitet og kontingens (det som er annerledes mulig). Det blir på en og samme tid snakk om forvar mot fare og risikoomsorg. Omtrent på samme måte som når March og Olsen understreker betydningen av samspeillet mellom begrepet

”exploitation” (av allerede kjent viten) og ”exploration” (av ny viten).²⁸ Fase 2 i BSE-konflikten viser at det nå dreier seg om å ta hensyn til den økende betydningen av teknisk-økologisk ikke-viden. I matematiske termer kunne man si at denne fasen provoserer frem en bifurkasjon²⁹ av spesifikk og uspesifikk ikke-viden. Vi får en generalisert massemediemessig kommunikasjon av ikke-viden. Dette kommer til uttrykk gjennom det Giddens kaller en ”utleiringsmekanisme”³⁰ som sørger for den nødvendige de-lokalisering av oppmerksomheten. En offentlig mening som ikke lenger kan kontrolleres lokalt, blir nå særdeles viktig for dem som skal håndtere BSE-konflikten. Krisen frembringer etter hvert så mye *usikkerhet* at den ikke lenger kan baseres på en idé om konsensus (Habermas), viden eller kultur, men bare på ideen om en fremtidig endring (og uten at denne er fastlagt). Alt som kan kommuniseres, kan nemlig i andre sammenhenger kommuniseres på en annen måte. Det er det moderne samfunnets *kontingensbevissthet* som slår igjennom: Man er seg bevisst at det som ”hender” eller ”skjer” like gjerne kunne skjedd eller vært gjort *annerledes*. Men moderne kontingensbevissthet innebærer ikke bare å være klar over at det som er eller skjer kan gjøres annerledes, men at det også *kan gjøres bedre* - omtrent som i kunsten der kunstnerne må frembringe noe nytt og annerledes enn de foregående som bare gjentar fortiden med sine klisjeer og stivnede forestillinger. Det gjelder å kunne eksperimentere og utforske nye områder for sanseerfaringer.

²⁸) Jf. March og Olsen (1995) *Democratic governance*. The Free Press: New York et al. Her understrekes betydningen av “the exploration/exploitation balance in politics”. “Politics need a political and social order based on shared understandings and knowledge. They need reliability, consistency, and coherence. At the same time, they need to encourage experimentation and exploration, variance and deviance.Forms and practices that increase exploitation (e.g. centralization, party discipline, tightly coupled bureaucratization, shared cultures and languages) militate against exploration. Forms and practices that increase exploration (e.g. decentralization, coalition governments, loose coupling, diverse cultures and languages) militate against exploitation” (s. 214-15). BSE-konflikten åpnet etter 1996 opp for en mer balansering i og med at betydningen av “exploration” ble mer fremtredende i konflikthåndteringen.

²⁹) Forstått som en uendelighet av forgreninger der kaos inntreer og populasjoner endrer seg på en uberegnelig måte.

³⁰) Jf. Giddens (1997) *Modernitetens konsekvenser*. Pax: Oslo. ”Med utleiring mener jeg at sosiale relasjoner ’løftes ut’ av lokale interaksjonssammenhenger og restruktureres på tvers av uendelige spenn av tid og rom.” (s. 24). Og videre: ”Alle utleiringsmekanismer, både symbolske tegn og ekspertssystemer, avhenger av tillit. Tillit inngår derfor på grunnleggende vis i modernitetens institusjoner. Tilliten gjelder her ikke individer, men abstrakte egenskaper” (s. 27).

Overraskende nok (for noen) gjelder dette særlig for massemediene også. Ta fenomenet ”nyhet” i massemedier. Her blir overraskelsen forsterket gjennom en markant diskontinuitet, informasjonen må være ny. Den må bryte med bestående forventninger; gjentakelse av meddelelser er uønsket. Samtidig er konflikter å foretrekke, for de har som tema at de kan spille på selvskapt uvisshet. Konflikter gir oss informasjon om at noen i fremtiden vil ende opp som vinnere og tapere; de skaper spenning, eller ’guesswork’ som man sier.³¹ Hvordan vitenskapen, politikken osv. kommuniserer om BSE, kan gjøres (og helst det) på en annen måte hos massemediene. I så måte blir massemedier en svært viktig ”utleiringsmekanisme”, for å bruke et uttrykk fra Giddens. Det dreier seg ikke om fornuftighet, men om usikkerhet forstått som en reaksjon på økt offentlig iakttagelse med følgende budskap: Vær forberedt på endring! Et vesentlig kjennetegn ved BSE-konfliktens første fase var imidlertid at britisk politikk ignorerte massemedienes evne til å skape et globalt press i retning av økt politisk iakttagelse av hva politikk og vitenskap foretok seg, noe som førte til tap av politisk systemtillit.

BSE-konflikten viste med all tydelighet hvordan forholdet mellom tillit og mistillit må forstås som et asymmetrisk forhold. Logikken for oppbygning av tillit og oppløsningen av tillit til mistillit er forskjellige. Det å bygge opp tillit tar lang tid, mens det å rive den ned er fort gjort. Blir man tatt med buksa nede – enten man er ektemann eller ekspert på veterinære sykdommer – er spranget fra tillit til mistillit kort. Derfor henger tillitsbegrepet så nært sammen med forventninger. Det er ikke matproduktets sikkerhet i faktisk forstand tillit relaterer seg til, men til forventningene angående dets sikkerhet. Og dette er en epistemisk størrelse. Forventninger er noe som rettes mot fremtiden, selv om de krever en begrunnelse i nåtiden.³² Tillit må handskes med to parallelle forløp: på den ene siden kontingens (tillit er en beslutning som alltid innebærer usikkerhet), men samtidig representerer tillit generalisering av forventninger på den måten at systemet bygger opp en indre sikkerhet på bekostning av ytre usikkerhet. Tillitsbegrepet må således basere seg på en form for ”ontologisk usikkerhet”³³ der den ytre usikkerhet hele tiden er med-interpretet og alltid

³¹) Jf. Niklas Luhmann (1996/2002) *Massemediernes realitet*. Hans Reitzels Forlag: København.

³²) Dette er et viktig poeng hos Luhmann. Jf. Niklas Luhmann (1999) *Tillid: en mekanisme til reduksjon av kompleksitet*. Hans Reitzels Forlag: København.

³³) Dvs. som en motsetning til ”ontologisk sikkerhet”. Altså at noe har en fast struktur som det ikke kan rokkes ved. Man taler gjerne om det ”ontologiske gudsbevis” når man vil bevise guds eksistens ut fra en forutsetning om at eksistens nødvendigvis hører med til et begrep. Her er det ikke rom for tvil eller usikkerhet.

ligger der som en mulighet. Det finnes alltid en annerledes-mulig verden som raskt kan snu opp ned på det vi opplever som selvfølgelig. Selv ikke en gang tillitsbegrepet kan unngå å bli utsatt for en reflektert form for skepsis der det settes spørsmål ved det virkelige i lys av det mulige. Kontinuitet (f.eks. når det gjelder et tillitsforhold) kan bare forstås i lys av dets mulige diskontinuitet. Tillit er alltid et risikobetont foretagende.

I så henseende er tillit alltid sikker og usikker på en og samme tid. I et matematisk språk er tillit en *gjeninntreden* av differensen mellom sikker/usikker på den sikre siden (Spencer-Brown). Selv om det treffes valg ved at man bestemmer seg for et alternativ (en side i en forskjell), er ikke den andre siden utelukket i betydningen eliminert. Den ligger der som en mulighet (eller horisont) som kan benyttes på et senere tidspunkt. Slik kan man bevege seg mellom alternative muligheter når det gjelder å løse problemer.³⁴ Mitt poeng er at en slik innfallsvinkel til fenomenet tillit åpner opp for en annen tilnærming enn de mer tradisjonelle basert på ensidige verdiorienteringer. Her defineres tillit enten som *ansvarlighet, fairness, kontinuitet, fortrolighet* etc. Kort sagt: Tillit forstås som en enkel avhengighet i forhold til normative strukturer og symbolsk legitimering. Tillit gjøres til den eneste veien til å sikre sosial orden.³⁵ Her er utgangspunktet hele tiden den sikre siden i differensen. Dermed får man et underskudd når det gjelder å forklare tillitens risiko. For tilliten til våre systemer - enten det er pengesystemet, politiske institusjoner eller matvaresystemet - er når det kommer til stykket ubegrunnbar. Vi må på en eller annen måte ta det for gitt at disse systemene fungerer til det beste for oss, og det er i denne forstand man kan si at tilliten til disse systemer kommer i stand til tross for at det eksisterer et underskudd på informasjon. Man må m.a.o. leve med en blanding av viten og ikke-viten.³⁶

³⁴) Begrepet om gjeninntreden (re-entry) stammer også fra Spencer-Brown og skal forstås formelt: Det er mulig å "krysse" fra den ene siden av forskjellen til den andre, og det er mulig å "gjeninnføre" forskjellen i seg selv. Denne formelle operasjonen kalles "re-entry". Den kan identifiseres over alt der forskjellen mellom et system og dets omverden gjeninnføres i systemet, slik at systemet kan bruke den som utgangspunkt for hva som skal skje videre. For eksempel kan forskjellen mellom regjering og opposisjon gjeninnføres på en av sidene, slik at det utfoldes en kaskade av re-entries. Det er opposisjon innenfor opposisjonen, innenfor..... På denne måten kan en domslogikk erstattes med en operasjonslogikk, hvilket i sin tur også gir uante muligheter til å kombinere logikk og tid.

³⁵) Se Talcott Parsons (1951) *The social system*. Glencoe IL: Free Press.

³⁶) Se Niklas Luhmann (1968/1999), *ibid.* s. 26.

Ut fra dette resonnementet kan vi slutte at systemtillit beror på *differensen* mellom sikkert/usikkert, men med en preferanse for det sikre, dvs. den tillitsfulle siden i differensen. I BSE-konfliktens første fase var en slik differensen helt fraværende: Man ville bare se den sikre siden, slik at det eksisterte en ensidig opsjon for den sikre siden (bare det som kan forklares kausalt-vitenskapelig er gyldig). Denne ensidige og fordringsfulle tillit til ”ekspertene” skulle etter hvert vise seg å få katastrofale følger for tilliten til etablerte ekspertsystemer og institusjoner.

Mitt poeng er at det rent analytisk er viktig å få tak på det som er unfair, diskontinuerlig og ansvarsfraskrivende. Tillit kommer i stand bare ved å ta i betraktning dets skyggesider. Uten å ta skyggesidene med i betraktningen, ville tillit bare være basert på håp og tro. I de verste tilfellene ved BSE-konflikten kunne det synes som om representantene fra både EU og de britiske myndigheter baserte sin tillitsbygging i forhold til forbrukere og offentlighet på håp og tro, jf. utsagn som: ”Dette er storm i et vannglass. Bare offentligheten får saklig informasjon, vil det hele roe seg ned”. Men det skulle jo vise seg at troverdighet³⁷ i forhold til myndighetene etter hvert bare kunne opparbeides etter hvert som man fikk mer åpenhet om problemene, en åpenhet som medførte at man innførte mer åpne og kontingente søkeprosesser både i politikken og vitenskapen.

Det er nettopp betydningen av disse åpne og kontingente søkeprosessene March og Olsen er ute etter å illustrere med begrepsparet ”exploitation/exploration”. Vi får at systemtillit representerer en gjeninntreden av ”exploration” og ”exploitation” i favør av ”exploitation”, eller redundans som man ville si i systemteorien.³⁸ En gjeninntreden av differensen på ”exploration” siden ville være det samme som mistillit – dvs. en søkning etter alternativer (kontingens og ikke kontroll) ville være foretrukket.

Nettopp teknikken med operasjoner av gjeninntreden kan føre til en bedre forståelse også av risiko som en konstruksjon basert på en balanse

³⁷) Troverdighet skal her forstås som en egenskap ved avsender, mens tillit er den følelse som oppstår hos mottageren når han/hun finner avsenderen troverdig.

³⁸) ”Exploitation” tilsvarer ”redundans” som henspiller på det regelmessige ved sosiale systemer. Det handler om å gjenta det samme, men i andre situasjoner. Wittgensteins begrep om ”regel” er et godt eksempel, en regel følges ikke bare én gang. Paul Watzlawick taler om ”more of the same”, som er å betrakte som sosiale systemers tendens til å forsvare sin identitet ved å motsette seg endringer av strukturer. Selv når man møter maksimale forstyrrelser (forbrukernes bekymringer i BSE-saken) tenderer sosiale systemer mot å anvende kontraproduktive oppskrifter for å anvende ”more of the same”. Hypotesen er at på grunn av sin særegne systemtypologi har det enkelte system en tendens til å motsette seg forandringer. March og Olsens begrep om ”exploration” svarer til begrepet om *variasjon* i systemteorien som innbefatter alt fra ”tilfeldighet” til ”innovasjon.”

mellom "exploitation" (som risikoaversjon) og "exploration" (som risikoberedskap). Det er nettopp evnen til å kunne håndtere og balansere mellom risikoaversjon og risikoberedskap (March/Olsen) som styrer tilregningen av tillit og dermed vår troverdighet til risikobetonte beslutninger. Disse forhold kom til uttrykk i BSE-konflikten gjennom en samtidighet av differensen mellom politisk ansvarsovertagelse og tillit til kontrollerende søkeprosesser i form av alternative undersøkelser, eller med March og Olsens språkbruk "explorative prevention". Dermed kan man ikke lenger ensidig forlite seg på forsvar mot fare (kausal isolering) i form av normative overveielser, men man må *også* forlite seg på risikoomsorg der man opererer med blanke ark og åpne søkeprosesser når det gjelder å fremskaffe viten (kognitivt). Bare denne konstruksjonen kan være i stand til å møte et økende press fra offentligheten, og derfor er den en forutsetning for at risikokommunikasjon i allmennhet skal kunne lykkes. Dette fikk man til fulle erfare i BSE-konfliktens annen fase fra 1996 og utover.

Tillit er således et usikkert foretagende. Tillit er et "vågespill", og kan når som helst slå over i mistillit. Tillit er alltid knyttet til spesifikke omstendigheter eller hendelser (som for eksempel BSE-konflikten) der individer bevisst overveier alternativer. Dette er et synspunkt som avviker fra teorien om "refleksiv modernisering", særlig slik den kommer til uttrykk hos Anthony Giddens som advarer mot å kople inn for mye kontingens i analysen av tillit. I stedet hevder han at tillit må forstås som en langt mer kontinuerlig tilstand. Faktisk virker det som om Giddens flere steder forstår tillit nærmest som *tiltro*. Således er det ikke så rart at Giddens flere steder poengterer at det er en sterk forbindelse mellom tillit og *ontologisk sikkerhet*, og som henspiller på den tillit de fleste mennesker har til sammenhengen i egen identitet og til stabiliteten i det omgivende sosiale og materielle handlingsmiljø. Tillit er emosjonelt og forankret i det ubevisste, snarere enn kognitivt. Dette til forskjell fra Luhmanns tillitsbegrep (som har vært bakteppe for vår tilnærming til fenomenet tillit). Her betones at tillit kontinuerlig utsettes for en reflektert form for skepsis (bl.a. gjennom massemedier) der det settes spørsmål ved det virkelige i lys av det mulige, slik at kontinuitet (når det gjelder et tillitsforhold) bare kan forstås i lys av dets mulige diskontinuitet (mistillit).

Til nå har det vært en sterk fokusering på hva den økte forekomst av menneskeskapte risikoer faktisk gjør med samfunnet og med oss som individer. Særlig har dette vært fremtredende i en del analyser fra kretsen rundt "refleksiv modernisering". Det som mangler er imidlertid forklaringer på *hvordan* risikoforestillinger etableres og utbredes. Det er i denne sammenhengen en mer systemteoretisk tilnærming kan være fruktbar: Fremstillingen av potensielle ulykker av typen kugalskap som risikoer er nettopp kjennetegnet av en kausal sammenkjedning av fenomener som

saklig, romlig eller tidsmessig er atskilte. Denne sammenkjedning fordrer ikke bare ekspertviten, men også at det språklig etableres en plausibel sammenheng mellom flere faktorer. Det er i denne forstand at massemediene inntar en så viktig rolle. Dermed dreier det seg ikke lenger om å bare undersøke om et saksforhold objektivt sett er mer eller mindre risikabelt; i stedet blir det viktigere å se nærmere på hvordan potensielle ulykker/skandaler beskrives og kommuniseres som et spørsmål om risiko. Slik settes det ikke fokus på om en risiko er et teknisk eller saklig faktum, men viktigere blir det å anlegge en sosiologisk analyse av hvordan det kommuniseres om risiko, slik at risiko blir å forstå som et iakttagerperspektiv, en bestemt måte å forstå og beskrive verden på. Derfor blir massemedier så viktig: Bestemte forhold iscenesettes av massemediene i form av at de konstruerer bestemte risikohistorier.³⁹ Hva det gjelder å får tak på, er hvordan den strukturelle koplingen foregår mellom i særdeleshet politikk og massemedier, og hvordan dette støttes og påvirkes gjennom offentlig meningsdannelse,⁴⁰ jf. følgende figur:

³⁹) Se Mette Lolk og Maja Horst (2001) ”Den nødvendige overreaktion – en fortelling om risiko og tillid i et medieperspektiv”, i Anders Bordum og Søren Barlebo Wenneberg (red.) *Det handler om tillid*. Samfundslitteratur: København.

⁴⁰) Jf. William Leiss (1990), ”Risk communication and public knowledge”, i Salter and Wolfe (red.) *Managing technology*. Toronto: Garamond.

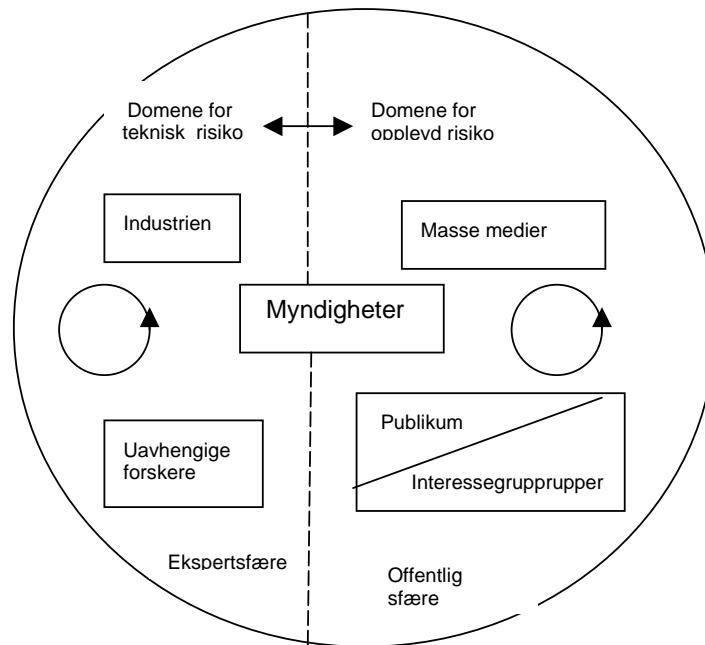


Fig. 1. Modell for risikokommunikasjon (etter Leiss)

Figurens utgangspunkt er m.a.o. ikke at politikken beslutter, og at dette så igjen blir fremstilt offentlig, hvor mediene i siste instans understøtter eller begrenser populariteten av politiske vedtak. Altså at det dannes en slags kausalkjede fra politikk til offentligheten, til medier osv. I stedet tas det utgangspunkt i et operativt-rekursivt forhold mellom politikk, offentlig mening og medier. Ved å tenke operativt-rekursivt i stedet for lineært, blir det lettere å få øye på skjørheten i et tillitsforhold, men samtidig hva som skal til for å kunne bygge opp eller holde på tilliten, enten dette er personlig tillit eller systemtillit. *Hvordan* dette operativt-rekursive forholdet mellom politikk, offentlig mening og medier faktisk foregår, skal jeg forsøke å beskrive nærmere nedenfor.

4. Politikk, medier og offentlighet

BSE-konflikten har til nå vist betydningen av å ta omsyn til ”spesifikk og uspesifikk ikke-viten”. Ethvert problem som innbefatter økologiske spørsmål må på en eller annen måte ta hensyn til ikke-viten. I denne delen skal jeg forsøke å gi en fremstilling av hvordan ikke-viten faktisk kan transformeres til kollektivt bindende beslutninger. Ikke-viten trenger slett ikke å gjøre oss beslutningsudyktige. Selv om uvisshet naturlig nok kan bidra til å undergrave den nødvendige motivasjonen til å treffe beslutninger, er mulighetene for å komme frem til overensstemmelser og løsninger på problemene ikke utelukket.

Skjemadannelse

Kulturer eksisterer, men tillit utsettes for løpende kommunikasjon samt en stadig iakttagelse av denne. Både politisk og offentlig kommunikasjon trenger en viss grad av ”føring” når det gjelder å avgjøre hva man skal feste seg ved, hva som skal erindres og glemmes. Til dette fordres *skjemaer*. Dette er et begrep som stammer fra sosialpsykologien, og oppstår ofte under andre navn, som for eksempel ”rammer”, ”scripts”, ”prototyper”, ”stereotyper”, ”cognitive maps”, ”implicit theories” – bare for å nevne noen.⁴¹ Begrepene har det til felles at de betegner meningskombinasjoner som samfunnet og psykiske systemer betjener seg av for å kunne diskriminere mellom glemsel og erindring. Uten glemsel vil vi måtte gjøre det samme også i fremtiden. I så henseende gjør glemsel fri. Men fordi glemselen ikke kan erindres, trengs det skjemaer som regulerer hva som blir bevart og hva som kan anvendes igjen. Dette er persepsjonsskjemaer som gjør det mulig for oss å fokusere blikket og ved hjelp av tillit erkjenne det som det ikke næres tillit til. Ut fra rasekjennetegn trekker man slutninger om menneskers egenskaper eller adferd. Det er altså tale om standardiserte former for å bestemme hva noe er, det kan være tidsskjemaer (forgangent/fremtidig) eller preferanse-skjemaer (godt/ondt, sant/usant, eiendom/eiendomsløshet). Poenget er at ved skjemadannelse vet alle hva som menes, og hva det spørres etter, men på den annen side er det slett ikke fastlagt hvordan den enkelte omgås skjemaene. Skjemaer forenkler i den forstand at de reduserer kompleksitet, men det er et åpent spørsmål hva som kommer ut av vår anvendelse av dem. Nye situasjoner kan modifisere skjemaet, slik at skjemaer muliggjør

⁴¹) For en nærmere gjennomgang, se Eliot R. Smith (1998), ”Mental representation and memory”, i *The handbook of social psychology*. Vol 1.

kompletteringer. Dermed kan de ikke anvendes ”skjematisk”(!). De er labile og innrettet mot læring.⁴² Samtidig er de former som muliggjør rekursjoner, dvs. at man griper tilbake til noe kjent, og slik bidrar de til en stereotypisering av begivenhetene. Her har det beslektede ordet ”script” en sentral plass. Brannvesenet blir til brannvesen bare når det blir alarmert. Bare det som har med alarm, utrykning, sløkking blir til komponenter i et ”script”.⁴³ Man lager seg skjemaer for kausalattribusjon, enten det er i form av ”spørsmål og svar”, ”årsak og virkning”. For eksempel: Offentlige subsidier reduserer arbeidsløsheten; ved å senke Brent Spar-plattformen i havet vil det oppstå forurensning av havet; ved at mennesker spiser BSE-infisert kjøtt kan det medføre hjernesykdommen CJD. Ved skjematisering er det gjerne de statistiske dataene om arbeidsledighet som blir vurdert. Ved forurensning av miljøet holdes gjerne naturens selvforurensning og selvrensning utenfor, for eksempel når det gjelder naturlig radioaktivitet etc. Ved at skjemaer bare registrerer en forenklet utgave av det komplekse saksforholdet, kan det på den ene siden bidra til både en avdramatisering og dramatisering av politiske beslutningsproblemer. De tjener til en forenkling og dermed til en fortsettelse av systemets hukommelse. Deres virkning henger ikke sammen med deres sannhet, men snarere med at de fører til at beslutninger blir tatt.

Når det gjelder økologiske problemer – som for eksempel BSE-saken – er det jo et problem at det ikke lenger finnes noen sentralinstans som kan løse problemet. Alle funksjonssystemer – enten det er politikk, økonomi, vitenskap, retten etc. – er henvist til seg selv. Ingen av dem kan påkalle en instans utenfor dem selv når det gjelder å løse problemer. Dette forhindrer selvsagt ikke de respektive systemene å reagere, men vel og merke kan de bare gjøre det på sitt eget vis: politikken kan gjøre bruk av retorikk, økonomien kan heve prisene, vitenskapen kan sette i verk forskningsprosjekter, alt sammen for å løse et økologisk problem. Men uansett – det finnes ingen overordnet problemløsningsinstans. Horisonten for vår eksistens er verken religionen eller filosofien. Vi lever i en ettermetafysisk tidsalder hvis horisont ikke lenger finnes utenfor seg selv.

⁴²) Jf. Luhmann (2002), *ibid.* S. 137: „Netop når man har et skema, overrasker afvikelsen; den er påfallende og præges derigennem ind i hukommelsen. Skemaer er instrumenter for glemsel – og for læring; de er begrænsninger af fleksibilitet, som overhovedet først muliggjør fleksibilitet inden for forstrukturerende tærskler”.

⁴³) ’Script’ uttrykker det handlingsmessige aspekt ved et skjema. Det blir reagert på at det ikke blir gjort noe, handlingslammelse avløses av en oppfordring om å gjøre noe. Særlig har massemediene en måte å arbeide på som passer inn i dette mønsteret: Nå må det gjøres noe med miljøet, matskandalene, arbeidsledigheten, krigen osv.

Horisonten er samfunnet. Og samfunnet er rommet der menneskelig kommunikasjon forekommer. Samfunnet består av menneskelig kommunikasjon – og bare det. Det er i denne forstand man kan si at økologiproblemet er hyperkomplekst. Massemediene derimot legger vekt på forståelighet. Og forståelighet garanteres først og fremst gjennom skjemaer som mediene vel og merke har skapt selv. Det kan skje gjennom kausale scripts som skal gjelde for områder som er utilgjengelig for individuell erfaring, for eksempel når det gjelder økologiske problemer.

Kommunikasjon om økologiske problemer av typen kugalskap er et godt eksempel fordi det overskrider individers erfaringsverden. Og hvem kunne ut fra sin egen viten si noe om hva som var skjedd med innholdet av Brent-Spar-plattformen som følge av trykket på havbunnen hvis den var blitt senket? Og hvem kunne si noe om hva som ville skje med kyrne hvis de begynte å spise fôr med innhold av rester fra andre dyr? Og hvem kan si noe om BSE kunne overføres til mennesker? Massemediene kan ikke gi svar, og når de vender seg til vitenskapen blir de forsynt både med mer viten og samtidig med mer ikke-viten. Og derfor er man henvist til skjemadannelse der det gjerne handler om enkle normative setninger, som typisk nok er bearbeidet metaforisk. For eksempel: Man må ikke bruke havet som søppelplass. Eller som Rudolf Steiner: Dersom oxen konsumerer kjøtt direkte, vil den bli gal. Det gjøres så å si innlysende. Hyperkompleksiteten reduseres ved at man ut fra utallige mulige kausale konstellasjoner og sammenhenger plukker ut én som kan gjøres plausibel (og ikke nødvendigvis sann). Og typisk nok går den på *effektene* av handlingene og ikke på naturens egen gang. I så måte dreier det seg om forandringsskjemaer som svarer til seleksjonskriteriene i nyheter og 'features' der alt prioriteres som er nytt, dramatisk, moralsk og handlingsorientert. Vi skal gjøres oppmerksomme på at hvis det økologiske problemet det er tale om ikke løses, så går det mot undergangen. Scriptet aktiverer erfaringer hos oss som bidrar til å forme et terreng som ennå ikke er oppdaget. Det vil ha oss til å forandre våre verdier. Dette vil være støtende på alle som henger fast ved den såkalte "objektive sannhet", eller det man forbinder med konsensus i vitenskapelig forskning. De vil ikke kunne akseptere bruken av skjemaer og vil raskt beskyldt massemediene for overfladiskhet, ja til og med for manipulasjon av massene. I vårt case om BSE-konflikten kom dette tydelig til uttrykk hos de britiske veterinærene og politiske myndighetene i den første fasen av konflikten.

Fordelen med å arbeide ut fra slike skjemaer eller "scripts" er at beslutninger må ta som forutsetning at det eksisterer forskjeller i viten, erfaring, miljøkunnskap, profesjonell ekspertise etc. Man må til og med innse at det eksisterer slike forskjeller, også når det gjelder den politiske beslutningstaking. Poenget er imidlertid at disse forskjeller baserer seg på en

bestemt tidshorisont, nemlig på det forgangne, og i begrenset omfang på fremtiden. Dvs. skjemaer tydeliggjør at alle beslutninger må støtte seg på en ukjent fremtid. Enhver beslutningstaker må anvende skjemaer for å kunne ignorere det vedkommende ikke vet, og enhver beslutningstaker vet at han befinner seg i situasjoner der han må trekke slutninger også ut fra det han ikke vet. Dette kan man ikke bøte på gjennom ”mer informasjon”, for mer informasjon vil bare ytterligere tydeliggjøre problemet. I så henseende kan forskjeller i erfaring, miljøkunnskaper og viten faktisk føre til at man raskere kan komme frem til mer plausible beslutningsforslag. Og hurtighet hva gjelder beslutninger er i mange tilfeller viktigere enn at beslutningen var riktig. Når politiske myndigheter skal legitimere seg i forhold til moderne medier kommer dette faktum tydelig til uttrykk. Dette forklarer også hvorfor det er så viktig å ta utgangspunkt i et operativt-rekursivt forhold mellom politikk, offentlig mening og medier hvis man ønsker å gi en adekvat forklaring på BSE-konflikten.

På denne måten blir det lettere å få frem det paradoksale ved risikomanagement: det som til enhver tid defineres som viten finner sted i en kontekst av teknologisk-økologisk ikke-viden (risikoviten). Politikken er således utsatt for en kontinuerlig ubeherskbar iakttagelseskommunikasjon som foregår globalt. Alle reguleringsregimer er utsatt for slike ”seleksjonspress”, særlig i form av troverdighetens bevis-skjemaer. Scott C. Ratzan (1998:1) har i forbindelse med BSE-konfliktens andre fase fra 1996 i Storbritannia gitt en god illustrasjon på hva som menes:

”In 1996, the BSE...issue erupted into a media melee, triggering public alarm and governmental wrangling that threatened the future of European integration and the health of the public. While hindsight revealed leadership to be lacking, the public yearned for accurate information related to their most precious resource – their health. The rhetorical ping-pong match of who would emerge with responsible leadership highlights the uncertainty surrounding the issue. Veterinarians described it as a government/public health issue. The Government, in turn, with no clear communication strategy, termed it as a scientific dilemma and blamed the media for sensationalism. The media, keen, to report in the competitive market struggle for a lead story, focused on questionable causal links and the politics of the situation rather than delving into the scientific grounds. The scientists, those who had objective ‘knowledge’, were relegated to the laboratory while politicians and self-anointed ‘experts’ in the media served as conduits to the public’s understanding of this complicated scientific issue. All of this resulted in a crisis of confidence. The entire British

beef industry faced devastating destruction. Trust in the quality of information waned.”⁴⁴

Viktigere enn å se på sammenhengen mellom nasjonalstatlige kulturer og tilliten til systemene, blir det å se på sammenhengen mellom massemedier, politisk offentlighet og tilliten til systemer. Det siste påkaller en studie av den kommunikative dynamikk som finner sted ut fra en offentlig mening strukturert gjennom skjemaer.

Massemedienes funksjon

Rent allment har massemediene en preferanse for informasjon.⁴⁵ Men allerede ved utsendelsen av informasjon, forvandles den til ikke-informasjon. Dette er jo en kjent lov fra kybernetisk informasjonsteori. Bare alt som er nytt teller. I så måte består massemedienes funksjon ikke i å øke samfunnets kunnskap eller å fungere som en instans for sosialisering i retning av konformitet med normer. Massemedienes funksjon består snarere i å frembringe irritasjon, for bare på denne måten holdes samfunnet våkent. Medier er verken gode eller dårlige. De er begge deler på samme tid: det som plager for eksempel eksperter ved at journalisten inntar en såkalt ”useriøs” vinkling på sin historie (noe veterinærmedisinerne åpenbart mente om journalister i BSE-konflikten) er faktisk med på å holde samfunnet våkent. En nyhet er mer overraskende hvis den kan bidra til normbrudd. Det er bare fra massemediene vi hver dag kan forvente en særytelse, dvs. noe nytt som bryter med etablerte oppfatninger. Det er bare på denne måten man kan innrette det moderne samfunn endogent urolig og dermed forhindre at det bindes for sterkt opp mot etablerte strukturer. Massemediene utdifferensieres for å kunne bedrive en spesifikk form for kommunikasjon, og samtidig normalisere den. Irritabilitet oppstår når systemet har en hukommelse som medvirker i alle dets operasjoner. På denne måten kan det skape sin realitet. Det er dette som skaper en rekursiv konstitusjonssammenheng mellom hukommelse – irritabilitet – informasjonsbearbeiding – konstruksjon av realitet – hukommelse. Massemediene anvender m.a.o. fortløpende ny kommunikasjon på resultatene av allerede foretatt kommunikasjon.

En flere århundre lang tradisjon har imidlertid ført oss inn på et villspor der massemediene fremstilles i et ensidig negativt lys. Særlig gjelder dette innenfor konsensusorienterte samfunnsteorier der konsensuelt

⁴⁴) Jf. Scott C. Ratzan (1998) *The mad cow crisis. Health and the public good*. UCL Press: London.

⁴⁵) Jf. Niklas Luhmann (2002), *ibid.* s. 71.

aksepterte bakgrunnsoverbevisninger (representert ved livsverdenen) står i fokus.⁴⁶ Her fremstilles massemediene som en destabiliserende faktor som bidrar til å fremstille og konstruere virkeligheten på en feilaktig måte slik at borgerne opparbeider mistillit til rådende institusjoner. Men det er etter mitt syn feil å tolke massemedienes historier om skandaler og risikoer som noe som utelukkende skaper mistillit. For ettersom medier arbeider ut fra skjemaer og "scripts" betyr det at de sjelden forlater historien/hendelsen uten at ansvaret er plassert på riktig sted og at fornuftige løsninger er anvist. Derfor kan mediens risikohistorier også bidra til oppbygningen av tillit mellom myndigheter og befolkningen. Et godt eksempel på det siste er den danske kugalskapssak vinteren 2000.⁴⁷

Mandag den 29. februar 2000 ble danske myndigheter orientert om at det var konstatert kugalskap ved en gård i Danmark. Alle danske medier hadde dette som hovedoppslag samme dag. Den danske landbruksminister Ritt Bjerregaard handlet øyeblikkelig, innførte forbud mot salg av såkalte risikoprodukter, dvs. avskjær som kan inneholde deler av ryggmarg og hjerne. Myndighetene i Danmark valgte - stikk i strid med de britiske - å legge seg på en "forsiktighetslinje" der enhver tvil skulle komme forbrukerne til gode. Tilliten til danske produkter skulle fastholdes for enhver pris, slik at eksportmarkedene ikke skulle lide. Landbruket og deler av matvareindustrien kritiserte derimot landbruksministeren for å piske opp stemningen, og at det ikke var saklig eller faglig belegg for å gjennomføre drastiske tiltak. Mens det danske landbruksrådets president kalte departementets fremgangsmåte "en klar overdramatisering", fikk Ritt Bjerregaard og departementet klar støtte for sin forbrukerorienterte linje i EU.

Det er interessant i denne sammenhengen å se på den danske og den britiske regjeringens handlemåte i forhold til medier og offentlighet. De

⁴⁶) Som en typisk representant, se Jürgen Habermas (1992/1998:377) *Between facts and norms: contribution to a discourse theory of law and democracy*. MIT Press: Cambridge, Massachusetts. "Moreover, before messages selected in this way are broadcast, they are subject to *information-processing strategies* within the media. These are oriented by reception conditions as perceived by media experts, program directors, and the press. Because the public's receptiveness, cognitive capacity, and attention represent unusually scarce resources for which the programs of numerous 'stations' compete, the presentation of news and commentaries for the most part follow market strategies. Reporting facts as human-interest stories, mixing information with entertainment, arranging material episodically, and breaking down complex relationships into smaller fragments – all of this comes together to form a syndrome that works to depoliticize public communication."

⁴⁷) Jeg holder meg i hovedsak til Mette Lolk og Maja Horst, *ibid.* s. 139-149.

danske myndigheter agerte fra det øyeblikk nyheten om kugalskap slapp ut i mediene på en slik måte at de anerkjente og trakk inn de følelsesmessige og irrasjonelle elementer i kugalskapssaken. Dette i motsetning til de britiske myndigheter. Klok av skade iverksatte de danske myndighetene drastiske slaktemetoder og tilbakekalling av en stor mengde oksekjøtt fra butikkene. Ut fra en rasjonell betraktning/risikokalkyle var det hele muligens en overreaksjon, men de fleste kommentatorer og politikere mente at det var "en nødvendig overreaksjon". Avisen "Politiken" skrev på lederplass den 1. mars "at den av landbruksministeren dekreterte panikkreaksjon paradoksalt nok er noenlunde velproporsjonert." Det som kunne endt med skandale for den nye landbruksministeren, ble etter hvert – og sammenlignet med britiske myndigheter – oppfattet som en vel gjennomtenkt risikokommunikasjon som i stedet for katastrofe bidro til ikke bare å sikre den danske eksport av oksekjøtt, men også den danske befolkningens tillit til myndigheter og politikere.

I denne forstand kan man si at risikotenkningen setter nye betingelser for myndighetenes kommunikasjon med offentligheten. Når risiko kommuniseres i massemediene, blir dette mer og mer abstrakt og uberegnelig. Samtidig er den offentlige diskurs blitt mer og mer følelsesladet. Risiko er også noe som "foregår inne i hodene på folk". Dette var et forhold som britiske myndigheter overså, mens de danske derimot (riktig nok klok av britenes skade) var mer oppmerksomme på å trekke inn de følelsesmessige og psykologiske elementer av kugalskap i beslutningsprosessen på lik linje med ekspertviten. To forskjellige strategier ble valgt for å oppnå tillit. Britene baserte seg i utgangspunktet på tillit til *utfallet* – ekspertene skjønte ikke at vanlige folk fikk angst, og man trodde at informasjon og vitenskapelige overveielser skulle få dem til å innse at dette ikke var så farlig allikevel når status skulle gjøres opp til slutt. Danskene derimot baserte seg på en strategi om tillit til *prosess* – man skal ta hensyn til folks frykt. Man må vektlegge selve prosessen der hele spekteret av medier, offentlig mening, forbrukere og landbruksinteresser får komme til orde, slik at det å godta prosessen fører til at man også godtar utfallet.⁴⁸

I forholdet til medier var det også forskjeller på britene og danskene. Mens britene var defensive og hemmelighetsfulle ovenfor mediene, var danskene på offensiven hele tiden gjennom sin proaktive kommunikasjonsstrategi. Alt skulle være åpent. Og det betydde at de danske myndighetene hele tiden kunne ligge et skritt foran mediene når det gjaldt informasjon. Journalister fikk mindre mulighet til å stille spørsmål ved de

⁴⁸) Se nærmere om denne problematikken i Helmut K. Anheier (ed.) (1999) *When things go wrong. Organizational failures and breakdowns*. Sage: London.

offisielle forklaringer. I stedet fikk myndigheter og beslutningstakere goodwill i media, hvilket ikke var tilfellet i Storbritannia der myndigheter og beslutningstakere ble fremstilt som utroverdige og inkompetente, jf. nedenstående tabell som viser hvilken holdning avisartiklene i Storbritannia hadde til regjeringens kompetanse til å håndtere BSE-saken.

Måned	Jan	Feb	Mars	April	Mai	Juni	Juli	Aug	Sept	% av total
Ja-eksplisitt	0,0	0,0	13,9	6,3	12,9	8,1	13,3	7,7	12,0	10,4
Ja-implisitt	0,0	0,0	14,9	27,4	17,1	5,4	16,7	11,5	16,0	16,7
Nei	0,0	0,0	4,0	2,1	0,0	2,7	3,3	0,0	2,0	2,1
Ingen mening	100,0	100,0	67,2	64,2	70,0	83,8	66,7	80,8	70,0	70,8

Tabell 3. Synspunkter om myndighetenes inkompetanse: pst. av månedlig total i 1996. (Pst. av totale artikler, 425) Kilde: Ratzan, 1998.

Således er det en forhastet slutning å hevde at massemediene er ansvarsløse. Massemediene har imidlertid et ansvar, og det er for offentligheten. På en eller annen måte må de bidra til å skape en fellesverden. De må kunne levere stoff og referanser til vår daglige kommunikasjon. Denne kommunikasjonen videreføres gjennom objekter den selv har konstituert, og som behandles som temaer. Det påhviler massemediene en oppgave som går ut på å gjøre oss kjent med de temaene som er oppe, men også å variere dem fra øyeblikk til øyeblikk. I denne forstand kan de provosere til aksept eller avvisning.

Offentlig mening

Begrepet om offentlig mening har i den vestlige verden hatt stor betydning for politisk beslutningsteori. Særlig har Jürgen Habermas i verket *Borgerlig offentlighet* (1962) vist hvordan det allerede på 1700-tallet utviklet seg en "offentlig sfære" der borgerne kunne kritisere statsmakten. Borgerne møttes i sine lukkede klubber og diskuterte politiske og kulturelle emner, og ut fra denne diskusjonen formet det seg en "offentlig mening" som kunne brukes kritisk i forhold til maktthaverne. I denne sammenhengen spilte medier en viktig rolle idet de bidro til å legge frem kjensgjerninger samt formulere holdninger til dem. I dag er det ifølge Habermas helt annerledes: mediene er blitt redusert til fordummende underholdningsmaskiner. Dermed er offentligheten i dag mer og mindre gått i forfall – den misbrukes av politikerne og vanskjøttes av mediene. Offentligheten representerer ikke lenger noen

kritisk kraft, men fungerer snarere legitimerende for makthaverne. Derfor handler offentlighetens utvikling om en forfallshistorie: de moderne europeiske samfunn makter aldri å realisere sine egne utopier fra 1700-tallet. Politikerne gjør offentligheten til et sted for egen markedsføring der makt teller mer enn sannhet, og mediene går etter det størst mulige publikum i stedet for å formidle sannheten. Konsekvensen av Habermas' offentlighetsbegrep er at det bare kan brukes til å fremheve hvordan tingene ikke er. Men på denne måten kan vi aldri komme frem til en adekvat *beskrivelse* av hvordan offentligheten fungerer. I stedet for å starte i kritikken, slik Habermas gjør, kan man i stedet gjøre slik Luhmann foretrekker, nemlig å levere en *kynisk* teori om hvordan tingene faktisk er, og i forlengelsen av dette prøve å finne ut hvordan og hvorfor tingene kan være slik. Jeg vil mene at en dypere innsikt i for eksempel BSE-konflikten krever en slik tilnærming.

Hva er så offentlighet? Hvis vi følger Luhmanns fremgangsmåte, blir det viktig å gjøre et skille mellom begrepet om "offentlighet" og massemedie-systemet, og likeledes mellom disse to og begrepet om "offentlig mening". Offentlighet kan defineres som et blikk, en bestemt måte å se ting på. Den er en bestemt iakttagelsesoperasjon, en måte samfunnet beskriver seg selv på. Den er en samfunnsintern omverden for de samfunnsmessige delsystemer. Markedet vil således være det økonomiske system som intern omverden for økonomiske organisasjoner og interaksjoner, den offentlige mening vil være det politiske system som intern omverden for politiske organisasjoner og interaksjoner.⁴⁹

Luhmanns poeng er at offentligheten ikke kan beslutte politisk, den ligger til en viss grad utenfor det politiske systems grenser, men likevel blir den benyttet politisk i politikken, den kopieres inn i systemet. Offentligheten setter grenser, men samtidig overskrides de. Systemgrenser derimot kan ikke overskrides operativt. Vitenskapssystemet kan ikke operativt (!) overskride seg selv og sine koder (sant/falskt) og begynne å operere politisk (opposisjon/posisjon) eller økonomisk (betaling/ikke-betaling). Men like fullt kan ethvert iakttagende system reflektere over dette. Hvis et system reflekterer over at det iakttas utenfra av andre systemer uten at det er klart hvordan og av hvem, forstår det seg selv som mulig å iakttas i offentlighetens

⁴⁹) Se Dirk Baecker, "Osziellierende Öffentlichkeit", i Rudolf Maresch (red.)(1996) *Medien und Öffentlichkeit. Positionierungen, Symptome, Simulationsbrüche*. Klaus Bohr Verlag: Berlin.

medium.⁵⁰ I BSE-konflikten har vi sett hvordan Ritt Bjerregaard var bevisst på dette, mens de britiske myndigheter, og representantene for vitenskaps-systemet (veterinærene) slett ikke var det. I det første tilfellet førte det til en orientering i retning av synspunkter som var mulig å forsvare offentlig, mens det i det andre tilfellet førte til funksjonelt ekvivalente strategier basert på hemmeligholdelse og hykleri.⁵¹ Det som britiske myndigheter og landbruksvitenskapen bekymret seg for, nemlig forretningsinteressene (særinteressene) til landbrukssektoren, ble særlig etter 1996 iaktatt ut fra allmennviljen: det er mulig landbruket vil tjene penger/unngå å tape penger på å dysse ned BSE-problematikken, men gavner dette allmennviljen?⁵² Det skjer en omkodifisering: det som tidligere ble iaktatt ut fra en ensidig økonomisk kodifisering, ble etter 1996 iaktatt ut fra en blanding av en moralsk kode (godt/ondt) og en helsemessig kode (frisk/syk). Som en følge av dette fikk man også en omtemativering av hele problematikken om BSE, og dette ble til de grader reflektert gjennom mediene.

På denne måten kan man med den tyske sosiologen Dirk Baecker (ibid.) definere det offentlige blikk som "uavgjørlig". Man kan ikke på forhånd vite hva den offentlige mening er. Dette fordi den alltid iakttar seg selv. Den offentlige mening svinger. Hva er den offentlige mening om BSE? At det gavner landbruksinteressene og samfunnet å dysse ned faren ved den? Eller at den rammer uskyldige menneskers og forbrukeres helse? Dette kan ikke predikeres, og det er i denne forstand det "offentlige blikk" kan

⁵⁰) Jf. Luhmann, ibid. s. 132: „Offentlighed er således et alment samfundsmæssigt refleksionsmedium, som registrerer uoverskrideligheden af grænser og, inspireret heraf, iakttagelse af iakttagelser.“ Dette kravet om allmennhet får en rekke interessante konsekvenser; for hvis vår refleksjon bare reflekterer vårt kjønn, sosiale posisjon, geografiske herkomst, etnisitet osv., så kan man strengt tatt si at den offentlige refleksjon vil sette begrensninger på seg selv.

⁵¹) Se Nils Brunsson (1989) *The Organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Chicester: John Wiley. Ideen er at rasjonelle organisasjoner gjerne er hyklerske, de sier en ting og handler annerledes. Man forsøker å bygge opp tillit til at det man driver med er riktig og viktig, men samtidig ønsker man å unngå kontroll og evaluering av virksomheten. Når det forekommer evaluering og kontroll, er det gjerne mer som ritualer enn reell inspeksjon.

⁵²) Man fikk nærmest en gjentagelse av filosofen Hegels problematikk omkring sær- og allmennviljen i samfunnet. Liberalismen – Frankrike og Englands tenkning er oppsplittende, individualiserende, atomiserende – og således basert på særinteressene, hevdet Hegel. Mot dette betonte han forpliktelsen til å gi ens liv og virke en offentlig retning der samfunnets institusjoner skulle fungere som mediatorer. Se G. F. Hegel, i utvalg ved Oskar Hansen (1998) *De store tænkere*. Munksgaard: Rosinante.

betraktes som ”det uavgjørliges avgjørelse”. Det veksler mellom å iakttas ”noe” og å iakttas seg selv. Ikke før har det dukket opp en ny sak i offentligheten, før den begynner å iakttas seg selv: Er ikke den og den meningen for enkel? Må vi ikke prøve å se dette ut fra et litt annet perspektiv? Neste dag kjøper jeg ikke regjeringsavisene, men opposisjonens aviser. Etter at TV tar opp et emne og kjører sin vinkling, kommer kanskje avisene etter med mer reflektert stoff som setter et kritisk blikk på saken. Det er nettopp denne uopphørlige selviakttagelse som gjør den offentlige mening ”uavgjørlig”.⁵³

Det offentlige blikk er således ikke å forstå som et autoritativt utsiktspunkt som forvalter den endegyldige sannhet. Det er bare populistisk som kan tro det. For enhver organisasjon eller system som utsettes for offentlighetens iakttagelse har en rekke forsvarsmuligheter, og den viktigste er at offentlig mening alltid kan karakteriseres som ”mening”. Dvs. den har ikke karakter av nødvendighet – den er kontingent (annerledes mulig). Den offentlige mening har i utgangspunktet begrenset makt, den kan bare virke ved å påvirke andre funksjonssystemer (økonomien, retten, vitenskapen osv.), men aldri oppheve seg til dommer overfor funksjonssystemene. Den kan med andre ord ikke fungere som en folkedomsstol. Men organisasjoner og myndigheter kan heller ikke fri seg fra det offentlige blikk. Til dette etableres gjerne ulike former for ”avvergingsmanøvrer” - informasjonssjefer forteller oss at ”det offentligheten har fått øye på opptar foretaket; vi diskuterer saken fortløpende og er innstilt på å komme med en beslutning ganske raskt,” osv.

Ut fra dette kan man slutte at det ikke er noen direkte forbindelse mellom offentlighet og massemedier. Offentligheten er en iakttagelsesformel, og ikke et sted eller et sett av institusjoner og systemer. Likevel er det en forbindelse, for offentligheten er en optikk for en bestemt form for kommunikasjon, men denne kommunikasjon (gjernom risiko) materialiserer seg i de ulike former for medier som leverer en fellesverden. Det oppstår en temastruktur av politikk, forretningsliv, kultur, sport, kjente personer etc. som utgjør medienes felles-verden.

Den offentlige meningsfunksjon ligger således ikke i å frembringe ”riktige meninger”, men snarere i etableringen av skjemaer innenfor hvilket man diskuterer hva som skal aksepteres og legges til grunn for bindende politiske beslutninger. Man kan si at skjemaene konstituerer den offentlige meningshukommelse, og i så henseende trer de i stedet for kultur.

⁵³) Jf. også Lars Qvortrup (2000) *Det hyperkomplekse samfund*. Gyldendal: København, s. 232 – 250.

Hukommelse erstatter kultur, og frembringer en differens mellom det som kan erindres (redundans) og det som kan glemmes og som må erstattes av det nye (variasjon).⁵⁴ Det som er interessant er skjemaer for den offentlige mening som er konstitutiv for den offentlige kommunikasjon om tillit og mistillit, og ikke om individuelle meninger. Spørsmålet er hvordan tillit og mistillit kan oppstå i den offentlige mening, og hvordan dette henger sammen med produksjon og reproduksjon av skjemaer, samt hvordan dette tilregnes å ha innflytelse på den politiske beslutningstaking. Fra og med 1996 fikk man i forbindelse med BSE-saken en vending i den britiske politikk der man gikk bort fra den strikte konfliktlinjen *etter* at det i den offentlige kommunikasjon mer og mer ble kommunisert mistillit og manglende troverdighet i forhold til myndighetene.

Etter 1996 er det således i BSE-konflikten ikke bare fakta som teller lenger (slik de forstås av vitenskapen), men det er den offentlige iakttagelse av fakta som får betydning. Denne skapte en generell usikkerhet hos alle, også i den politiske offentlighet, noe som førte med seg en total omstilling av de regulative strukturer i retning av mer åpenhet. Dette ga en læreeffekt i den forstand at aktørene fikk mer innsikt i at både styring (sporbarhet og tester) og evne til iakttagelse (forskning og eksperimentering) måtte forsterkes på en og samme tid. I systemteoretiske termer kan vi si at redundans (avverging av fare) og variasjon (risikoomsorg) måtte kombineres. Denne innsikt var et resultat av "irritasjoner" som ikke-intenderte effekter av et intransparent regime skapte. På den ene siden: besetninger som man har mistanke til blir ikke slaktet, men holdt avsondret for nærmere vitenskapelig iakttagelse. På den annen side: I Storbritannia ble alt storfekjøtt som er over 30 måneder gammelt (tilsvarer inkubasjonstiden for BSE) uten unntak slaktet. I så måte skjer det en homogenisering av det europeiske reguleringsregime. Det lærer av sin egen evolusjonære utvikling, og går således fra konflikt til samarbeid. Det er m.a.o. den offentlige kommunikasjon basert på skjemaer, som vi har beskrevet ovenfor, som fører til denne institusjonelle åpenheten. Slik blir usikkerhet nærmest til en betingelse for en produktiv utvikling med aggregerte effekter: man får (a) en generalisering av forbudet mot dyrefôr som kan forårsake BSE, (b) risikomateriale i fôret elimineres, (c) ulike metoder for sporing av kjøttet vi spiser utvikles, og (d) samtidig utvikles det et nytt regime for testing samt forbedring av forskningskapasiteten når det gjelder BSE i det europeiske reguleringsregimet.

⁵⁴) I dette ligger det en oppfordring til å nedtone betydningen av kultur når det gjelder å forstå hvordan samfunnet og organisasjoner fungerer.

5. Oppsummering og konklusjon

BSE-konflikten som case har med all mulig tydelighet vist at økt offentlig oppmerksomhet omkring risikokommunikasjon samtidig bidrar til å forsterke kommunikasjonen om ikke-viten. Konflikten har gjort oss mer oppmerksomme på skillet mellom spesifisert og uspesifisert ikke-viten, dvs. mellom på den ene siden usikker viten og totalt manglende viten om et fenomen. I denne sammenhengen blir det desto viktigere å se hvordan ikke-viten faktisk kan transformeres til kollektivt bindende politiske beslutninger. BSE-konflikten har vist hvordan eksistensen av ikke-viten, samt erkjennelsen av dens betydning, slett ikke trenger å ende opp i kaos eller beslutningsvegring, slik mange skeptikere trodde. Tvert om, til tross for ikke-viten, var det mulig å få i stand en kollektiv handlingsevne. Det var altså mulig å komme frem til en form for overensstemmelse selv om uvisshet kontinuerlig undergraver den nødvendige motivasjonen til å treffe beslutninger. I så måte kan BSE-konflikten analyseres som en type organisert bearbeidelse av ikke-viten. Sentralt i denne konteksten står begrepet om tillit. Systemtillit – eller tillit til institusjonene - gjør det mulig å overlate ansvar til andre, selv om vi lever i en tilstand der ikke-viten dominerer. Nettopp denne evnen og villigheten til å overlate ansvar til systemene, gjør at vi fortsatt kan opprettholde en viss handlingsevne på myndighetsplanet. Dette får særlig betydning når store økologiske utfordringer av typen BSE inntreffer. Tillit forstått på denne måten blir noe mer enn en effekt av visshet, slik bl.a. Giddens synes å forfekte. Hos Giddens blir tillit forstått som en form for ontologisk sikkerhet som nærmest går over i fortrolighet. Men det vil alltid være et innslag av ontologisk usikkerhet i et tillitsforhold, noe BSE-konflikten til fulle illustrerer. Men like fullt er tilliten eller mistilliten diffus og motstandsdyktig. Mens den personlige fortrolighet mellom personer kan bryte sammen som følge av skuffelse (svik), har systemtilliten den egenskapen at den kan vedvare til tross for skuffelser. Mens brudd på personlig fortrolighet fører til mistillit og total avvisning, fører ikke mistillit til systemer som for eksempel medier, politikerne eller bankene til personlig skuffelse. Hemmeligheten ved en vellykket systemtillit er rett og slett å ikke produsere for høye forventninger som gjør at skuffelser slår over i åpen mistillit. Publikum har sikkert og visst mistillit til politikere og byråkrater, men vi antar likevel at deres beslutninger i det minste er beslutninger rettet mot å løse problemer, dvs. å absorbere usikkerhet (Simon og March). Leseren har sikkert mistillit til avisene, men han antar likevel at deres nyheter i det minste er nyheter.

I forlengelsen av dette resonnementet kan man si at tillit frembringes gjennom såkalte "visshetsekvivalenter"; bare på denne måten kan man til tross for ikke-viten sikre et minimum av handlingsevne. Disse "visshets-ekvivalenter" kommer i den offentlige mening til uttrykk i form av "skjemaer". De sikrer en annen form for troverdighet enn den mellom personer, de bidrar til en seleksjonsprosess overfor politiske beslutninger som er preget av differensen mellom "avverging av fare" og "risikoomsorg". Skjemaer har den egenskapen at de kan håndtere denne differensen til et format som det er mulig å forholde seg til på en enklere måte.

BSE-caset har vist at økt risikokommunikasjon medfører en trend vekk fra bare å være opptatt av "kausal avverging av fare" - i stedet får vi en orientering i retning av "risikoomsorg". Ikke bare kontroll, men også kontroll av kontroll får etter hvert en mer fremtredende plass. Denne omstilling er ikke bare et resultat av en voksende kompleksitet av teknisk-økologiske sammenhenger (som teorien om refleksiv modernisering vil hevde), men også av den økende betydning av skjemaer som styrer den offentlige kommunikasjon, samt iakttagelsen av den teknisk-økologiske risikoregulering. Og alt dette skjer innen en kontekst av spesifikk og uspesifikk ikke-viten.

BSE-konflikten har endelig vist at under betingelser der determinerte, kontrollerte forløp slår over i ukontrollerbarhet, rekker ikke styring og kontroll i tradisjonell forstand for å sikre offentlig tillit. På grunn av manglende viten må den tradisjonelle kausale avverging av fare etter hvert avløses av hva vi kan kalle en økende kontroll av kontroll, forstått som et refleksivt foretagende (selviakttagelse, risikoomsorg osv.). Dette siste er imidlertid ikke et resultat av bevisst planlegging, men må forstås som en emergent totaleffekt som følge av en skjemaebasert, strukturert iakttagelsesprosess som i BSE-konflikten kom til å bli en vesentlig forutsetning for en global offentlig mening. Dette leder hen til kanskje den viktigste lærdom vi kan trekke av BSE-konflikten: Når det gjelder vår omgang med ikke-viten, kan det være mer fruktbart å operere ut fra en bredere forståelse for betydningen av intransparens og dissens fremfor transparens og konsensus når konflikter skal håndteres. Det betyr at risikokommunikasjon ikke kan betraktes som et informasjonsproblem. Det blir for snevert. De britiske myndigheter og veterinærer som dominerte EU-komiteene under BSE-konflikten trodde åpenbart på denne strategien. Man har en klokkeetro på utfallet – bare enden er god er allting godt. Og det er spilt melk å forholde seg til lekfolks ikke-viten. Denne strategien er dømt til å mislykkes. Ikke bare fordi den er arrogant, ovenfra og ned, men også fordi ikke-viten også gjelder for eksperter og ikke bare lekfolk. En vellykket risikokommunikasjon må derimot være et sosialt foretagende der tillit og fortrolighet hele tiden er de sentrale størrelser. Folk ser på ting forskjellig,

det samme gjør sosiale institusjoner som medier, myndigheter, offentlig mening. Ting er ikke innlysende, dvs. transparente, og det er heller ikke gitt at det på forhånd er konsensus om hvordan risikokommunikasjonen skal gjennomføres. En viktig utfordring for god risikokommunikasjon er å kunne bli bedre i stand til å ta hensyn til skiftende oppfatninger av hva som er farlig og ikke-farlig og hva som er viten og ikke-viden. *Hvordan* vi persiperer og erkjenner fenomener blir like viktig som *hva* det er vi erkjenner og persiperer.