



Anteckningar workshop

Samhället och djupförvaret

DATUM
2002-12-12

REG.NR
MKB/2002/11

FÖRFATTARE
Kristina Vikström

TILL
Deltagarna

Plats: Villa Brevik, Lidingö

Datum: 2002-11-12

Deltagare: Se avsnitt 5

Bilagor:
1 – Material presenterat av Lennart Sjöberg
2 – Material presenterat av Rolf Lidskog
3 – Material presenterat av Urban Strandberg

INNEHÅLL

1	INTRODUKTION	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Syfte med workshopen	4
1.3	Form för genomförande.....	4
2	GRUPPDISKUSSIONER - FÖRSLAG PÅ FORSKNINGSSOMRÅDEN	6
2.1	Socioekonomisk samhällspåverkan.....	7
2.2	Omvärldsförändringar.....	7
2.3	Beslutsprocessen	7
2.4	Opinion och attityder	8
2.5	Metod- och teoriutveckling	9
3	GRUPPDISKUSSIONER - HUR GÅ VIDARE?	9
4	VAD GÖR NU SKB?	9
5	DELTAGARE.....	11

1 Introduktion

Detta dokument baseras på presentationer, diskussioner och gruppövningar vid SKB:s workshop ”Samhället och djupförvaret” 12 november 2002, på Villa Brevik, Lidingö.

1.1 Bakgrund

Svensk Kärnbränslehantering AB, SKB, har till uppgift att på ett säkert sätt hantera och slutförvara radioaktivt avfall och använt kärnbränsle från de svenska kärnkraftverken. SKB ansvarar därmed även för att ta fram förslag på var ett djupförvar för radioaktivt avfall kan lokaliseras. Det är en komplex fråga som ställer höga krav på teknisk och naturvetenskaplig kompetens. På senare år har även ett behov av fördjupad kunskap inom det samhälls- och beteendevetenskapliga området aktualiserats.

SKB har i år inlett platsundersökningar i två kommuner - Östhammar och Oskarshamn. Om cirka fem år planerar SKB att presentera ett förslag till var ett djupförvar kan lokaliseras och hur det kan utformas på den valda platsen. Djupförvarsprojektet som helhet beräknas vara avslutat kring år 2050.

Frivillighetsprincipen

Den så kallade frivillighetsprincipen innebär att SKB etablerar sig i en kommun endast under förutsättningen att närvaron accepteras lokalt. Kommunfullmäktige i Oskarshamns och Östhammars kommun har med stor majoritet ställt sig positiva till att SKB inleder platsundersökningar. En gransknings- och beslutsprocess kommer att inledas på både riks- och lokalplanet efter att SKB har presenterat sitt förslag om var djupförvaret ska lokaliseras.

Miljökonsekvensbeskrivning och samhällsaspekter

Parallellt med platsundersökningarna kommer samråd, enligt Miljöbalkens bestämmelser, att ske i berörda kommuner. Lagen ställer bland annat krav på att SKB ska kunna belysa och ge svar på hur lokaliseringen av ett djupförvar kan påverka samhället, framför allt lokalt och regionalt. Det innebär att många aspekter inom det samhälls- och beteendevetenskapliga området kan bli aktuella att utreda och bedriva forskning kring under de närmaste åren.

De berörda kommunerna kommer att vilja få svar på frågor som har relevans för kommunens och regionens utveckling och för de egna kommuninvånarna, som kan hysa oro för konsekvenserna av en eventuell lokalisering. Frågor om bland annat hälsa, riskupplevelser, beslutsfattande, etik och kommunikation blir därmed viktiga för att avfallsfrågan så småningom ska kunna lösas.

Redan i de förstudier som SKB genomfört, har samhällsaspekterna ägnats betydande intresse. Dock har en rad remissinstanser, bland annat kommuner, myndigheter och universitet, i sina yttranden över SKB:s FUD- program (Program för Forskning, Utveckling och Demonstration av metoder för hantering och slutförvaring av kärnavfall) framfört synpunkter på att SKB inte tillräckligt har beaktat de samhälls- och beteendevetenskapliga frågorna inför en framtida lokalisering av ett djupförvar.

1.2 Syfte med workshopen

Miljöbalken och omvärlden ställer krav på att SKB ska svara på frågor om hur en lokalisering av ett djupförvar, i ett brett samhällsperspektiv, kan påverka den ort där anläggningen lokaliseras. SKB behöver därför identifiera de frågeställningar som särskilt ska belysas och utredas.

Mot bakgrund av ovanstående genomförde SKB, som ett första steg, en workshop kring samhälls- och beteendevetenskapliga frågor. Följande frågeställningar lyftes fram för belysning under workshopen:

1. Vilka är de viktigare samhälls- och beteendevetenskapliga forskningsområdena för kärnavfallsfrågan?
2. Vilken relevant forskning har gjorts hittills?
3. Vilken forskning pågår?
4. Var behövs ytterligare forskning?

Deltagare

Till workshop inbjöds ett antal forskare och utredare inom det samhälls- och beteendevetenskapliga området som på olika sätt medverkat i forskning/utredningar och/eller vid seminarier med anknytning till SKB:s uppdrag. Dessutom inbjöds representanter för närmast berörda kommuner och myndigheter.

Antalet deltagare begränsades för att alla skulle få utrymme att aktivt bidra med idéer och synpunkter. Deltagarlista finns i avsnitt 5.

1.3 Form för genomförande

Avsikten med workshopen var att få fram ett så brett underlag som möjligt för det fortsatta arbetet. Mötesprocessen syftade till att deltagarna på ett fritt och förutsättningslöst sätt skulle kunna diskutera och komma med synpunkter och idéer ur ett helhetsperspektiv. Huvudpunkterna i programmet var:

- Ge en kunskapsbas för diskussionerna
- Generering av idéer och frågeställningar
- Fallbeskrivningar, konkretisering av ett par stora projekt
- Sortering och prioritering av idéer och frågeställningar

Kunskapsbas

Claes Thegerström - SKB, Olof Söderberg - KASAM och Lennart Sjöberg - Handelshögskolan gav viss kunskapsbas för de kommande diskussionerna.

Claes Thegerström redogjorde för SKB:s roll och ansvar i kärnavfallsfrågan. Arbetet började redan på 1970-talet, men handlade då endast om teknik. Under tiden för lokalisering och projektering av SFR och CLAB, 1980-talet, diskuterades samhällsaspekter men frågan kom med full kraft först under förstudietiden på 1990-talet.

SKB har bland annat under förstudierna gjort flera utredningar med samhällsperspektiv, men de har tidigare inte lyfts fram på ett tydligt sätt i FUD-programmen. (SKB:s program för Forskning, Utveckling och Demonstration som presenteras vart tredje år.) Analyser och utredningar av konkreta frågeställningar - med fokus på ett djupförvars inverkan på samhället - kommer att genomföras också fortsättningsvis, som en naturlig del av arbetet med att ta fram den miljökonsekvensbeskrivning som ska följa tillståndsansökan.

Som kunskapsbas för, och som komplement till, detta arbete behöver bland annat

relevanta scenarier för djupförvarets inverkan på samhället utvecklas. För detta behöver SKB tillgång till en bred vetenskaplig kunskapsmassa inom till exempel disciplinerna statsvetenskap, sociologi, psykologi, ekonomi och juridik.

Inom dessa områden finns genomförd och pågående forskning kring frågor som rör bland annat demokrati, beslutsfattande, opinionsbildning, attityder, värderingar, ekonomiska och sociala aspekter i samband med infrastrukturprojekt, lokalisering av kontroversiella anläggningar med mera. SKB avser att stödja forskning inom detta fält. Syftet är att därmed att

- ge forskargrupper tillgång till de möjligheter SKB:s djupförvarsprojekt ger att få underlag för att utveckla kunskapen kring ovan nämnda frågeställningar, samt
- ge SKB tillgång till kvalificerad kunskap och fördjupat underlag vad gäller olika samhällsaspekter på kärnavfallsfrågan.

För SKB:s del handlar det om en satsning på i storleksordningen 10 miljoner SEK de närmaste 5 åren (det vill säga långt mer än 1 miljon och långt mindre än 100 miljoner).

KASAM anser att forskning inom humanistiska och samhällsvetenskapliga frågor med betydelse för slutförvaring av kärnavfall bör få ökad uppmärksamhet. *Olof Söderberg* presenterade KASAM:s förslag till hur samhällsforskning kan finansieras och organiseras för djupförvarsfrågan. Förslaget finns beskrivet i KASAM:s yttrande över FUD-program 2001, SOU 2002:63.

Lennart Sjöberg gav översikt om samhälls- och beteendevetenskaplig riskforskning. Den typen av forskning startade i slutet av 1960-talet med en analys av riskacceptans. Ett resultat från den analysen var att "frivilliga" risker vara acceptabla på en nivå cirka 10 gånger över övriga risker. I samband med planer på att placera kärnavfall i Nevadaöknen utvecklades stigmaten. Den säger att riskfylld teknik kan ge upphov till stigma av tekniken eller en plats, varigenom emotionella reaktioner medför att tekniken avvisas med irrationella argument som inte kan bemötas. Denna syn på mänskliga reaktioner är fortfarande dominerande. Granskning av teorin visar bland annat att den överdriver risken för starka sociala reaktioner och teorins grunder bör skärskådas ytterligare.

Lennart Sjöberg redovisade också resultat från empirisk forskning avseende inställningar till ett förvar för använt kärnbränsle. Ett exempel på slutsatser från denna forskning är att intervjuer via telefon och postenkäter ger olika resultat. En intervjuare driver gärna på för att få ett konkret svar, ett ställningstagande. Vidare visades att ordvalet vid formuleringen av frågor samt givetvis själva formulering, styr resultatet. De OH-bilder som visades finns i *bilaga 1*.

Idéer och frågeställningar

Det första grupparbetet skulle fritt generera idéer och viktiga frågeställningar kring samhälls- och beteendevetenskapliga forskningsområdena för kärnavfallsfrågan. Vilken relevant forskning har gjorts hittills, vilken forskning pågår och var behövs ytterligare forskning? Den diskussion som fördes och de idéer som kom fram, finns inarbetade i sammanställningen i avsnitt 2.

Fallbeskrivningar

Rolf Lidskog - Örebro universitet och Urban Strandberg - Göteborgs universitet konkretiserade ett par stora projekt och belyste behovet av samspel mellan forskning, utförare och allmänhet/beslutsfattare.

Rolf Lidskog redogjorde för lokaliseringen av SAKAB:s anläggning till Norrtorp, på gränsen mellan Kumla och Hallsbergs kommuner. År 1976 uppdrar regeringen åt SAKAB

att föreslå en plats för lokalisering av en nationell förbränningsanläggning. SAKAB föreslår Norrort, som är en "geografisk mittpunkt" för miljöfarligt avfall och koncessionsnämnden beviljar tillstånd år 1978. Naturvårdsverket med flera överklagar. Regeringen beviljar tillstånd 1981 och anläggningen tas i bruk tre år senare. Några reflektioner, utöver vad som finns med i det underlag som presenterades, se *bilaga 2*:

- Saken diskuterades på tidningarnas debattsidor. Där återgavs vad som sades, men det förekom ingen kritisk granskning av frågan.
- Debatten rörde sig på lokal nivå trots att frågan egentligen handlade om nationell politik.
- Två familjer (endast) har flyttat direkt på grund av närheten till anläggningen.
- SAKAB har genom hårt arbete fått lokal acceptans.

Urban Strandberg presenterade en pågående studie – *Understanding Siting Controversy* – En belysning av kontroverser kring storskaliga infrastrukturprojekt: fallet Väst kustbanan. Det är en komparativ fallstudie av sju orter, som banan passerar genom, och där projektningen gett upphov till olika typer av problemställningar. Studien innefattar fyra delstudier:

- Riskproblematik. Bedömningar, uppfattningar, värderingar och kommunikation.
- Lokalbefolkningen och tunnelbygget genom Hallandsåsen. Lokala identitetens betydelse.
- Lokalisering. Policyimplementering, politisk legitimitet och rättvisa. Kommer samrådsprocessen att påverka inställningen?
- Det politiska systemet och den kommunala förankringen av den nya Väst kustbanan.

Studien genomförs med en kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder, till exempel telefonintervjuer, postenkäter, deltagande på möten som arrangeras inom ramen för projektet - till exempel informations- och samrådsmöten - samt analys av dokument och mediematerial. En av frågorna som studien förväntas kunna besvara är, hur entreprenörer på ett konstruktivt sätt kan möta invånarna på en plats som berörs av ett projekt.

Några resultat hittills, utöver vad som finns med i det underlag som presenterades, (se *bilaga 3*):

- Alla ser brister i ansvaret för helheten.
- De kommunala representanterna ser att kommungränsdragningen inte alltid är funktionella.

Sortering och prioritering

Uppgiften för det andra grupparbetet var att

- Gruppera/strukturera idéerna som kommit fram i några övergripande forskningsfält, -områden.
- Ange och konkretisera de viktigaste frågorna inom respektive område.
- Ge förslag på hur SKB lämpligen kan gå vidare.

Diskussionerna från båda grupparbetena och vad som framkommit under de gemensamma diskussionerna har "kokats ihop" och presenteras i avsnitt 2 och 3.

2 Gruppdiskussioner - förslag på forskningsområden

Det som framkommit under grupparbetena och i de gemensamma diskussionerna har här grupperats i fem huvudområden. Gemensamt för alla områden är, att man först bör inventera den forskning och de studier som är gjord(a). Inventeringen bör omfatta både nationell och internationell forskning, erfarenheter och metodutveckling.

Det går inte att med säkerhet uttala sig om framtiden, men historiska studier kan bidra med nyttiga erfarenheter. Uppfinn inte hjulet på nytt!

Komparativ forskning är viktig. Både jämförelser mellan Sverige och andra länder, jämförelser mellan olika slag av lokaliseringar och jämförelser över tid.

Teknikforskningen syftar till att finna lösningar. Samhällsforskningen syftar till att belysa olika aspekter. De - tidsmässigt - framåtsyftande studierna måste ha ett tvärvetenskaplig perspektiv.

2.1 Socioekonomisk samhällspåverkan

- Gör en samhällsekonomisk kostnads- intäktsanalys på nationell, regional och lokal nivå. Hur stor materiell nytta kompenserar för hur stora risker?
- Utveckla ett antal (3-4) scenarier för möjliga samhällsutvecklingar. Effekter på lokal och regional ekonomi och arbetsmarknad. Socioekonomiska aspekter på arbets-tillfällen, fastighetspriser, turism... Förändringar över tiden?!
- Vilka spinn-off-effekter kan ge en positiv utveckling lokalt och regionalt? Hur kan man stimulera företagsamheten?

2.2 Omvärldsförändringar

Ta fram 3-4 scenarier som tar upp följande aspekter:

- Hur påverkar internationella politiska omvärldsfaktorer Sverige? Finns några erfarenheter att dra nytta av från händelser typ Sovjetunionens upplösning, murens fall, 11 september?
- Vad spelar kommunen för roll om 10 (50) år ur ett EU-perspektiv? Hur ser Sveriges relation till EU ut om 30 år? Detta kan påverka synen på avfallsfrågan!
- Hur ser samhället/staten ut i framtiden? Kan man lita på att det finns "en stat" som tar ansvaret för förvaret? När och varför kan ett återtag av avfallet bli aktuellt? Vad får det kosta?
- Vilka möjliga utvecklingar/förändringar finns det för, till exempel kommunen som begrepp? Vilka förändringar kan komma i befolkningsstrukturer – befolkningscentra etc.? Vad har det ökande mångkulturella inslaget i samhället för betydelse?

2.3 Beslutsprocessen

- Beslutsprocess, makt, demokrati, expertis – koppling till MKB-process. Vem sätter agendan? Normativa, komparativa studier av hur man skapar beslutsprocesser som alla berörda uppfattar som legitima, oavsett initialt ställningstagande. "Flexible stepwise approach" kontra "DAD" (Decide Announce Defend). Komparativa studier med andra länders beslutsprocess.
- Rättvisefrågor – social rättvisa, ekologisk rättvisa, distributiv rättvisa. Etik och moral.
- Hur går den kommunala beslutsprocessen till? Är den olika i olika kommuner? Hur påverkar själva processen människors attityd? Minoritetsgruppers påverkan på processen? Hur engageras majoriteten?

- Hur ska den demokratiska processen kunna fungera när det gäller komplicerade tekniska och naturvetenskapliga frågor, som allmänheten har svårt att sätta sig in i? Samspelet mellan politiker och allmänhet saknas dessutom ofta. Viktigt hur både konkret agerande och språkbruk tar sig i uttryck hos både politiker och tjänstemän. Öppenhet, insyn är avgörande för känslan av kontroll hos allmänheten. SKB har hittills haft en "lätt" uppgift. I framtiden kan misstroendet för politiker och myndigheter komma öka ytterligare.
- Var borde "gränsen" gå för att få delta i en folkomröstning? Kommungränsen är teoretisk och inte samma som "påverkansgränsen". Utvecklingen av de demokratiska arbetsätten stämmer inte alltid med den formella organisationen. Ofta finns institutionella hinder för att genomföra stora samhällsprojekt.
- Kartlägg KBS-3 metodens historia, hur har SKB hamnat där de är idag. Tydliggör hur lokaliseringen av djupförvaret gått till, jämför till exempel med hur lokaliseringen av kärnkraftverken gick till. Hur har beslutsprocessen gått till för andra kontroversiella projekt?
- Innovativt MKB-arbete. Pröva nya mötesformer, analysera och följ upp under hela processen.
- Vad görs i denna fråga inom EU? Hur påverka inriktning på forskning och vad som tas upp i EU-barometern. Hur påverkas vi av medlemskapet? När kommer begreppet "Europeiskt avfall"?

2.4 Opinion och attityder

- Mediernas roll i opinionsbildningen. Nya mediers roll och påverkan. Vad styr medias uppmärksamhet?
- Följ ändringar i opinion. Studera värderingsförändringar kopplat till samhällsförändring och teknikutveckling. Varför har man en åsikt? Vilket underlag behöver "man" för att kunna ta ställning? Varför engagerar sig vissa?
- Riskhantering, riskupplevelse, riskkommunikation. Vad finns det för uppfattningar om vad som kan hända? Hur optimerar samhället sina resurser kring risker?
- Avsändarens betydelse för trovärdigheten. Vem är expert och för vem? Vem är kompetent och varför? Om man inte litar på experter eller politiker, vem litar man på då och på vilka grunder?
- SKB:s säkerhetsrapporter beskriver hur säker metoden är, men människor uppfattar dem som en katalog över risker. Myndigheterna granskar, men folk upplever att "hur detta påverkar mig" inte får något svar.
- Symbolikens betydelse. Begreppet "slutförvar" skapar en bild av slutgiltighet, att utvecklingen är opåverkbar och ödesbestämd. Vad innebär begreppet "kommande generationer", 5 generationer eller 100? Inse att de begrepp som SKB väljer att använda, i sig ger reaktioner hos människor.
- SKB skiljer på frågor om kärnkraft och kärnavfall. Allmänheten kopplar ihop dem. Dessutom kopplas kärnkraft ihop med energipolitik och miljöpolitik.
- Vad har SKB:s informationsverksamhet för effekter? Vilken betydelse har till exempel de lokala informationskontoren och besöksprogrammen?

2.5 Metod- och teoriutveckling

- Stigma – antistigma. Vilka stigma sitter kvar? Det är först efter miljökatastrofen i Hallandåsen som stigmat i Teckomatorp har släppt! Exempel på antistigma.
- Metodfrågor vid opinionsundersökningar. Frågeformuleringar, telefonintervjuer kontra postenkäter, kvantitativa – kvalitativa studier.
- Modeller för attityder och riskuppfattningar.

3 Gruppdiskussioner - hur gå vidare?

Forskningen kan inte lösa SKB:s uppgift, men alla parter har mycket att vinna på att det skapas mötesplatser för ett regelbundet utbyte mellan praktiker och forskare. Använd ett tvärvetenskapligt angreppssätt - teknik/naturvetenskap och samhällsforskning i dialog (om idéer, förhållningssätt, perspektiv) med ”praktikerna”, som ska kommunicera med allmänheten.

Gör ytterligare ett försök att ta reda på efterfrågade forsknings-, utredningsområden. Mycket av initiativet till olika forskningsområden ligger på orten. Vilka frågor vill kommunerna ha svar på? Något mer konkret än ”alla konsekvenser.....” SKB bör också träffa opinionsgrupperna – vad ser de för frågor som bör besvaras?

Processen (utlysning, val av projekt, redovisning och granskning av resultat) måste vara transparent för att undvika risken att forskarna betraktas som styrda.

Utllysning

Red ut kriterierna för SKB:s satsningar. Exempelvis relevans, fylla i kunskapsluckor osv. Vilka förväntningar finns det på ”samhällsvetenskaplig forskning”? Lösa alla frågor eller ge underlag för tankar?

Medel till forskningen ska utlysas generellt. Skriv ett program, en syftebeskrivning kring 3-4 huvudteman och gå ut med en bred förfrågan. SKB definierar de områden man är intresserad av och forskarna ges möjlighet att definiera problemen.

Beredning och granskning

Inkomna förslag på forsknings-, utredningsuppdrag bör granskas, både med avseende på relevans och vetenskaplig kvalitet, i ett oberoende, tvärvetenskapligt forskningsråd. Rådet kan föreslå vilka förslag som bör genomföras. Rådet kan också matcha ihop intressanta grupper – samhällsvetare, humanister, tekniker, teoretiker och praktiker. Jämför med hur MISTRA med flera forskningsstiftelser gör.

Allmänheten har en begränsad kunskap om myndigheternas funktion i granskningsprocessen. För att öka rapporternas legitimitet i allmänhetens ögon, och som ett komplement till SKI, bör de granskas av en oberoende granskningsgrupp.

4 Hur går SKB vidare?

Allra först måste SKB smälta alla tankar och idéer, som diskussionerna under workshopen gett upphov till. En del behöver följas upp och fördjupas i dialog med forskarna/utredarna.

Nästa uppgift blir att börja rama in de forsknings- och utredningsområden som kan vara relevanta och hitta former för ett program. Det handlar både om utredningar (specifika frågeställningar, empiriska studier) och forskning (långsiktigt).

Programmet kommer sannolikt att utvecklas och implementeras stegvis, men ett första steg bedöms kunna vara klart under våren 2003.

5 Deltagare

Hans Bandhold	Kairos Future AB
Stig Björne	EuroFutures AB
Carl Reinhold Bråkenhielm	Uppsala universitet
Elisabeth Engelberg	Handelshögskolan i Stockholm
Mats Eriksson	Örebro universitet
Astrid Fell	Luleå tekniska universitet
Carl Fredriksson	EuroFutures AB
Hanna Sofia Johansson	Göteborgs universitet
Göran Krafft	Kairos Future AB
Rolf Lidskog	Örebro universitet
Nils-Gustav Lundgren	Luleå tekniska universitet
Lindy Newlove	Linköpings universitet
Lennart Sjöberg	Handelshögskolan i Stockholm
Urban Strandberg	Göteborgs Universitet
Jane Summerton	Linköpings universitet
Göran Sundqvist	Göteborgs universitet
Mattias Viklund	Handelshögskolan i Stockholm
Josefin Päiviö	Statens kärnkraftinspektion
Åsa Pensjö	Statens strålskyddsinstitut
Olof Söderberg	KASAM
Carl Bloom	Oskarshamns kommun
Kaj Nilsson	Oskarshamns kommun
Kurt Angéus	Östhammars kommun
Carl Johan Nässén	Östhammars kommun
Saida Engström	Svensk Kärnbränslehantering AB
Tommy Hedman	Svensk Kärnbränslehantering AB
Roland Johansson	Svensk Kärnbränslehantering AB
Sten Kjellman	Svensk Kärnbränslehantering AB
Claes Thegerström	Svensk Kärnbränslehantering AB
Kristina Vikström	Svensk Kärnbränslehantering AB
Olle Zellman	Svensk Kärnbränslehantering AB
Carl von Essen	Dialogus
Sofie Tunbrant	SwedPower AB