

SKI Rapport 01:25
SSI-rapport 2001:17

Forskning

Utveckling av metod för utfrågning

Kjell Andersson
Clas-Otto Wene

April 2001

ISSN 1104-1374
ISSN 0282-4434
ISRN SKI-R-01/25-SE

SKI:s och SSI:s perspektiv

Bakgrund

SKI och SSI beslutade 1999 att gemensamt genomföra offentliga utfrågningar som ett led i granskningen av SKB:s komplettering till FUD-program 98 (FUD-K).

SKI och SSI har i tidigare forskningsprojekt låtit analysera nyttan av utfrågningar och dessa resultat visade att utfrågningar kan förstärka traditionella myndighetsgranskningar och öka delaktighet, insyn och transparens i beslutsprocesser.

SKI:s och SSI:s syfte

Syftet med projektet var att utveckla en metodik för utfrågningar, som bygger på den modell för transparens som utvecklats i tidigare forskningsprojekt (RISCOM Pilot Study, SKI Rapport 98:6).

Resultat

Projektet har redovisat en metodik för utfrågningar samt tagit fram ett konkret förslag för genomförande i anslutning till SKI:s och SSI:s granskning av FUD-K.

Effekt på SKI:s och SSI:s verksamhet samt relaterade projekt

Utfrågningar genomfördes i februari 2001 och resultaten har beaktats i myndigheternas granskning av FUD-K.

Resultaten av såväl detta projekt som själva utfrågningarna utgör underlag för det EU-projekt, RISCOM II, som SKI koordinerar inom ramen för femte ramprogrammet.

En utvärdering av utfrågningarna genomförs inom RISCOM II och resultaten kommer att ligga till grund för vidareutveckling av metodiken för utfrågningar.

Utfrågningarna och den bakomliggande metodiken har även redovisats vid det internationella VALDOR-symposiet, som hölls i juni 2001.

Behov av fortsatt forskning

Det finns ett stort behov av att utveckla beslutsprocesserna för lokalisering och uppförande av slutförvarsanläggningar med avseende på delaktighet, insyn och transparens. Detta är temat för det pågående EU-projektet RISCOM II, där både SKI och SSI deltar tillsammans med ytterligare tio organisationer från fem europeiska länder.

Sammanfattningsvis finns behov för ytterligare forskning inom området.

Projektinformation

SKI:s handläggare har varit Magnus Westerlind och SSI:s handläggare har varit Åsa Wiklund (t.o.m. augusti 2000) och Björn Hedberg (fr.o.m. september 2000).

SKI ref. 14.9-000862/00155

SSI ref. 6240/2092/00 och SSI P 1205.00

Forskning

Utveckling av metod för utfrågning

Kjell Andersson¹
Clas-Otto Wene²

¹Karinta-Konsult, Box 6048, 187 06 Täby

²Wenergy AB, Virvelvindsvägen 4G, 222 27 Lund

April 2001

Innehåll

1. Inledning.....	1
2. Utfrågningarnas bakgrund och syfte.....	1
3. En komplex fråga.....	2
4. Tillämpning av RISCUM modellen	2
5. Genomförandet	5
5.1 Metodfrågan.....	5
5.2 Platsvalet.....	5
6. Vad händer sedan ?.....	7

Bilagor

Bilaga 1: Exempel på värdefrågor

Bilaga 2: Anteckningar från referensgrupp 2000-09-21

Bilaga 3: Anteckningar från referensgrupp 2000-11-29

Bilaga 4: Program för utfrågningar i Uppland

Bilaga 5: Program för utfrågningar i Småland

Bilaga 6: Program för utfrågningar i Nyköping

Bilaga 7: OH från Tierp den 22 januari 2001

1. Inledning

Staten kärnkraftinspektion (SKI) och Statens strålskyddsinstitut (SSI) har under februari månad 2001 anordnat utfrågningar om kärnavfallsfrågan. Kärnkraftindustrin har genom SKB redovisat en rapport, benämnd FUD-K, som granskas av myndigheterna.

Utfrågningarna är ett led i denna granskning. Centrala frågor är den redovisning SKB gör för valet av metod för ett slutligt omhändertagande av det använda kärnbränslet och för hur man valt platser för platsundersökningar.

SKI och SSI har gemensamt lagt ut ett forskningsprojekt på Karinta-Konsult (Kjell Andersson och Clas-Otto Wene, Profu AB) för att utarbeta en metodik för utfrågningarna med utgångspunkt från RISCUM modellen för transparens. Vidare har en referensgrupp med representanter för berörda förstudiekommuner konsulterats.

Projektet har omfattat följande aktiviteter:

- 1) Framtagande av förslag till metodik för utfrågningarna med RISCUM modellen som utgångspunkt
- 2) Möten med styrgupp för projektet
- 3) Möten med referensgrupp som tillsatts av SKI och SSI
- 4) Möte i Tierp den 22 januari där metodiken för genomlysning presenterades
- 5) Assistans till av SKI/SSI utsedd utfrågare
- 6) Medverkan vid utfrågningar i Uppland, Småland och Nyköping

I denna rapport sammanfattas resultaten av projektet som har legat till grund för genomförandet av utfrågningarna. Vidare rapportering om de teoretiska grundvalarna för utfrågningarnas metodik, och pågående utvärdering kommer att ske inom ramen för forskningsprojektet RISCUM II.

2. Utfrågningarnas bakgrund och syfte

Utfrågningarna skulle bidra till granskningen av SKBs redovisning med genomlysning av centrala frågeställningar och ökad medvetenhet om vad frågeställningarna innebär. För SKIs och SSIs del handlar medvetenheten om att få ökade insikter om vad som är viktiga frågor i granskningen av FUD-K. Utfrågningarna skulle också kunna ge kommuner och dess medborgare och andra aktörer ökad medvetenhet om olika aspekter på metod och platsval. Detta gäller även de som har olika uppfattningar och intressen i frågan. Förhoppningen var att utfrågningarna skulle bidra till att öka den gemensamma kunskapen i stället för att öka klyftorna mellan olika parter.

Det är viktigt att placera in utfrågningarna i ett större sammanhang. Som enstaka händelser har de liten möjlighet att påverka i den avsedda riktningen, effekten skulle rentav kunna bli den motsatta. Erfarenheter från s.k. "hearings" i andra länder visar att de lätt kan bli onödigt polariserande. SKBs förstudier har emellertid under ett antal år redan varit föremål för samrådsprocesser i de aktuella kommunerna, varvid många frågeställningar redan har ventilerats genom remisser, seminarier, arbetsgrupper mm där företrädare för kommunerna och dess medborgare har deltagit liksom i många fall myndigheterna SKI och SSI.

3. En komplex fråga

Kärnavfallsfrågan berör många vetenskapliga områden som geologi, grundvattenkemi, kopparkorrosion och strålskydd. Men den tar också upp frågeställningar som är omöjliga att besvara om man enbart ska hålla sig till naturvetenskapliga fakta. Är slutförvaring att föredra framför fortsatt mellanlagring? Lämpar sig ett slutförvar bäst vid kusten eller i inlandet? Här finns värdefrågor som lätt förblir dolda i experternas analyser (se också bilaga 1). Värderingar påverkar - medvetet eller omedvetet - hur olika parter, intresseorganisationer och forskare argumenterar.

Traditionellt har experterna haft en stark roll i samhällets beslutsmaskineri. Men även experter har egna värderingar, som påverkar såväl vilka frågor som ska analyseras som analysernas förutsättningar. Därför måste resultaten av experternas arbete utsättas för genomlysning. Idealet är beslutsprocesser som präglas av öppenhet, delaktighet och tydlighet. All information som kan påverka besluten ska upp på bordet så att fakta och värderingar blir tydliga.

4. Tillämpning av RISCUM modellen

Avsikten var att metodiken för utfrågningarna skulle ha som utgångspunkt resultaten från RISCUM Pilotstudie som genomfördes av Karinta-Konsult på uppdrag av SKI och SSI. Pilotstudien¹, som avslutades 1998, handlade om hur man kan uppnå ökad transparens inför beslut om kärnavfall. Till de mer fundamentala principerna som lades fast i RISCUM hör:

- Såväl fakta som värderingar ingår i och påverkar beslutsunderlaget (t.ex. för plats- och metodval) och båda aspekterna ska ges en allsidig belysning
- Berörda parter (t.ex. SKB, myndigheter och kommuner) trovärdighet är av avgörande betydelse och ska tåla offentlig prövning
- Berörda parter ska utsättas för frågor från olika infallsvinklar ("stretching")

SKIs och SSIs tidigare RISCUM projekt behandlade frågan om hur beslutsprocesserna ska kunna förstärkas för att ge en så tydlig genomlysning som möjligt. Det innebär att både sakfrågor och värderingar i metod- och platsval måste lyftas fram. Formatet för utfrågningarna måste också göra det möjligt för deltagare och åhörare att bilda sig en uppfattning om aktörernas (särskilt SKBs) trovärdighet, dvs. om det finns överensstämmelse mellan ord och handling.

Begreppet "*stretching*" är viktigt i RISCUM modellen (se Faktaruta 1). SKB ska "stretchas", det vill säga, det inte är SKB som ensam ska styra agendan, utan nya vinklingar ska kunna komma in från andra aktörer. Målet är att få in så många vinklingar på frågan som möjligt.

¹Andersson, Espejo & Wene 1998. Building channels for transparent risk assessment, , RISCUM Final Report, SKI Report 98:6

En av hörnpelarna i RISCUM modellen är att prövningen (av fakta, värderingar och autenticitet) måste ske på olika nivåer (se avsnittet om *självständiga nivåer* i Faktaruta 1). I kärnavfallsfrågan betyder det konkret att metodval och platsval hör hemma på olika nivåer, och bör därför behandlas separat. Det var därför viktigt att få till stånd en tydlig separation mellan metodvalsfrågan och platsvalsfrågan på utfrågningarna. Deltagarna måste få möjlighet till mental omställning, vilket löstes dels genom att de båda frågorna behandlades på olika dagar, dels genom olika format på programmet.

Det gäller sammanfattningsvis att utfrågningarna så långt som möjligt skulle öka medvetenheten om frågornas olika aspekter. De fick därmed i praktiken två olika funktioner: dels ger de beslutsstöd för SKI/SSI och kommunerna (vilket var det uttalade syftet), dels kunde deltagare och åhörare bilda sig en uppfattning om beslutsprocessens trovärdighet.

Målsättningen med ökad transparens är att väsentliga frågor och argument ska identifieras och ges en så allsidig, grundlig och rättvis belysning som möjligt. En förutsättning för detta var att utfrågningarna skulle genomföras utan onödig polarisering mellan aktörerna. I enlighet med förutsättningarna för FUD-K skulle utfrågningarna främst gälla 1) val av metod för omhändertagande av använt kärnbränsle, 2) val av platser för platsundersökningar, och 3) platsundersökningsprogram.

På förslag från projektet och i samråd med referensgruppen fick utfrågningarna en principiell uppläggning enligt Faktaruta 2. De genomfördes med hjälp av Anna Schytt som särskild utfrågare, fristående från SKI och SSI. Detta bidrog till att onödig polarisering undveks samt till att frågan genomlystes (stretchades) ordentligt. Det var viktigt att man på kommunal nivå hade förberett sig för utfrågningarna. Det var också viktigt med tydliga regler för utfrågningarna så att de inte blev ett allmänt forum för diskussion.

FAKTARUTA 1

RISCOM MODELLEN

*RISCOM ger en modell för transparens med tre hörnstenar: **fakta, legitimitet och autenticitet**. Fakta tas fram med vetenskapliga metoder och talar om "vad som är sant". Legitimitet speglar vad som betraktas som rätt och acceptabelt i samhället. Autenticitet bygger upp förtroende – det har att göra med samklngen mellan en persons (eller en organisations) handlingar och vem personen/organisationen är, och dess roll i beslutsprocessen. De **värderingar** som kommer till uttryck i förslag och beslutsunderlag måste vara både legitima (förankrade i samhällets normer) och autentiska (stämma överens med förslagsställarnas egna värderingar).*

*RISCOM modellen har också ”**stretching**” som en central egenskap hos alla procedurer som syftar till transparens. Begreppet syftar på att procedurerna måste garantera att betingelserna för en förslagsställare eller exploatör blir tillräckligt krävande, att frågor läggs fram från olika synvinklar och att frågorna får svar. En transparent beslutsprocess måste kunna uppfylla intressenternas (inklusive allmänhetens) krav på autenticitet. För att uppnå detta måste processen ha kapacitet för stretching. Berörda måste ges möjlighet att möta och hantera informationsflödet från förslagsställare och exploatörer.*

*För att möta informationsflödet behöver man finna **självständiga nivåer** där olika aspekter av förslaget kan diskuteras. På var och en av dessa nivåer måste det skapas förutsättningar för meningsfulla dialoger mellan berörda och förslagsställaren. Modellen för transparens kräver dels att det finns en process för att **öka medvetenheten** hos berörda om frågorna på de olika nivåerna, dels att det skapas **kanaler för dialog** mellan berörda och förslagsställare. Arbetet med att finna de självständiga nivåerna, utveckla processen för ökad medvetenhet och skapa kanaler för meningsfulla dialoger kräver en fristående garant som erkänns både av förslagsställare och berörda. Utan en sådan garant är det stor risk för att kontrollen över arbetet tas över av den informationsmässigt starkare parten, vilket oftast är förslagsställaren.*

*Beslut med hög kvalitet kräver att sakskaäl och värderingar reds ut och att beslutsfattarna har förtroende för experterna. Transparens är emellertid inte en fråga bara för politiska beslutsfattare. I ett demokratiskt system måste det också finnas allmän insyn i besluten. Det måste vara möjligt för allmänheten att se hur besluten fattas och att se bakomliggande fakta och värdeargument. Öppenhet räcker inte – transparens kräver mer än så. Det kan finnas öppenhet i form av tillgång till information, utan att detta ger transparens. **Transparens kräver att det finns procedurer för medborgarnas insyn och engagemang.***

5. Genomförandet

5.1 Metodfrågan

Metodfrågan och platsvalet är av olika karaktär. Vi vet alla att SKB sedan länge arbetat med KBS-3 som huvudalternativ och att SKI, SSI och regering på senare år har stött denna huvudinriktning. Något egentligt val mellan olika alternativ för platsundersökningarna finns inte, utan frågan är om man kan gå vidare med KBS-3 (med platsundersökningar) eller om man ska vänta på bättre underlag.

Autenticiteten hos SKB kan därför knappast ifrågasättas vad gäller metodvalet – det är sedan länge tydligt redovisat att KBS-3 är SKBs val. Det är därför inte bara SKB som ska utsättas för stretching utan snarare hela beslutssystemet där även SKI och SSI spelat en central roll. Målet för metoddelen av utfrågningarna var att:

- öka medvetenheten om de aspekter ”metodfrågan” omfattar
- stretcha ”systemet” (för att pröva trovärdigheten hos beslutsprocessen)
- berika myndigheternas granskning av FUD-K

För SKIs och SSIs del handlar det om att få största möjliga medvetenhet om värderingarna i samhället, och för kommuner/medborgare att bli medvetna om värdedimensionerna. Detta uppnås knappast bara genom utfrågning av SKB eller någon annan. Inte heller genom etiska experter. I stället kan deltagarna själva i gruppdiskussioner komma fram till vad som är viktiga frågor i metodvalet. Målet är inte att uppnå konsensus om metod men väl om vilka värdedimensioner som det handlar om (ett slags värdekarta för metoder).

Frågor i sammanhanget blir

1. Duger underlaget för KBS-3? Kan man ha förtroende för att metoden ger tillräcklig säkerhet?
2. Vad innebär det ”att vänta”?
3. Kan man acceptera att gå vidare då ingen annan metod har utretts till samma höga tekniska nivå som KBS-3?

Gruppdiskussionerna resulterade i ett stort antal frågor som strukturerades områdesvis inför utfrågning och paneldebatt. De frågor som av tidsskäl inte kunde tas upp till behandling besvaras efteråt skriftligt av SKB och myndigheterna.

5.2 Platsvalet

Vi har sex förstudiekommuner med vardera ett antal möjliga områden. SKB har valt tre områden för platsundersökningar. På vilken grund? Vilken betydelse har geologin fått? Hur mycket beror av andra faktorer (acceptans, transporter, närhet till befintlig industri mm)? Finns överensstämmelse mellan vad SKB tidigare sagt och bolagets faktiska förslag?

Målen för utfrågningen var att

- Öka medvetenheten om hur SKB:s platsval gått till
- Stretcha SKB (för att pröva trovärdigheten i argumenten för valet av platser)
- Berika myndigheternas granskning av FUD-K

Delfrågor blir då:

1. Urvalet av förstudiekommuner (Hur blev det enbart kärntekniska kommuner med grannar? Vilken betydelse fick översiktsstudierna?)
2. Platsval inom aktuell region (Hur har platsvalsfaktorerna använts? Varför kunde inte SKB precisera mer?)
3. Val mellan kommuner (Hur har platsvalsfaktorerna använts? Vad betyder SKB:s platsval för de olika kommunerna? Vad tar man ställning till?)
4. Vad innebär en platsundersökning? (Hur preciseras platserna? Hur påverkas närboende?)

Platsvalet behandlades med en ”skarp” utfrågning av Anna Schytt med kompletterande frågor från publiken.

FAKTARUTA 2

Program för utfrågningar

Dag 1: Metodfrågan

Seminarium om alternativa system

1. Beslutsprocessen och granskningen av SR 97
2. SKB:s redovisning
 - a. Systemanalys – jämförelse av system
 - b. SKB:s rapport om djupa borrhål
 - c. Nollalternativet, SKB:s rapport
3. Transmutation – ett alternativ?

Gruppdiskussion om metodfrågan

Grupperna diskuterar metodfrågan och förbereder frågor för paneldebatten.

Utfrågning och paneldebatt

I panelen: Representanter från SKB, SKI, SSI

Dag 2: Platsvalet

1. SKB redovisar sitt platsval
2. Utfrågning med i huvudsak följande frågeområden:
 - a. Urvalet av förstudiekommuner
 - b. Platsval inom aktuell region
 - c. Val mellan kommuner
 - d. Vad innebär en platsundersökning?

6. Vad händer sedan ?

SKI och SSI använder dokumentationen från utfrågningarna i sitt fortsatta arbete med att granska FUD-K och kommunerna yttrar sig över SKIs remiss av FUD-K. Efter myndigheternas och regeringens ställningstaganden kommer kommunerna att fatta beslut om de förslag som SKB har fört fram om platsundersökningar.

Framtagande av denna metod för utfrågningarna har varit en del av forskningsprojektet RISCUM. Inom nästa etapp av RISCUM, som nu har börjat i EUs regi, kommer vi att utvärdera hur utfrågningarna har fungerat med avseende på transparens. Har de lyckats åstadkomma genomlysning på det sätt som avsågs? Eller måste RISCUM modellen modifieras? Förhoppningsvis kan detta leda till ännu bättre former för genomlysning i framtiden i Sverige och andra EU-länder.

Hur utfrågningarna fungerade i jämförelse med uppställda målsättningar kommer att framgå av denna utvärdering. Redan nu kan dock konstateras att förberedelseperioden blev en framgång. RISCUM modellen mötte stort intresse både i referensgruppen och på ett allmänt möte i Tierp med deltagare också från Östhammar och Älvkarleby kommuner. Utfrågningarnas uppläggning mötte därför allmän uppskattning i berörda kommuner. Till grund för inbjudan författades en särskild promemoria som beskriver bakgrunden till utfrågningarna och principerna bakom metod och agenda.

Erfarenheterna hittills styrker vår uppfattning att RISCUM modellen kan tillämpas som beslutsstöd och att den tillför dimensioner till beslutsunderlag som annars inte skulle komma till stånd. Samtidigt finns utrymme för utveckling så att t.ex. värderingsfrågor framkommer mer explicit. Erfarenheterna stimulerar också till tillämpning inom andra områden än kärnavfallsområdet. Vi ser därför fram mot kommande utvärdering och fortsatt arbete, bland annat inom projektet RISCUM II.

Exempel på värdefrågor

Metodval

I remissyttrande till FUD-95 förekom argument för djupa borrhål som en metod med ”avsevärt bättre potential att klara kraven att **göras oåtkomliga** i jämförelse med ett KBS-förvar på 400-700 meters djup”. En remissinstans föreslog en ”tredje princip” för ett slutförvar: ”Förvaret skall snabbt kunna göras oåtkomligt om framtida generationer finner att riskerna för kärnavpentillverkning är större än fördelen med att avfallet kan återföras”.

En annan remissinstans argumenterade för en metod baserad på **övervakning och tillgänglighet**. Nödvändigheten av att behålla avfallet tillgängligt motiverades av osäkerheter med avseende på bergets stabilitet, framför allt i anslutning till kommande istider.

Dessa exempel visar hur man utgående från olika värderingar kan komma till helt olika slutsatser om principerna för att ta om hand kärnavfallet. Det finns också underliggande värderingar, i det ena fallet att mänskligt intrång är en viktig faktor att beakta för säkerheten, i det andra fallet att vad som händer efter en istid är relevant för beslut om metod.

Platsval

SKB har angivit platsvalsfaktorer i fyra grupper: säkerhet, teknik, miljö och samhälle. Frågan är hur de ska användas i olika skeden av platsvalet. Var och en av faktorerna kan undersökas mer eller mindre noggrant i olika skeden av platsvalsprogrammet. Den svåra frågan är hur de ska vägas ihop t.ex. inför beslut om platser för platsundersökningar. Man kan urskilja fyra möjliga principer för hur detta ska gå till:

1. enbart med hänsyn till geologi och säkerhet
2. enbart med hänsyn till socioekonomiska faktorer (”politisk process”)
3. optimering med hänsyn till alla faktorer, m.a.o. faktorer för geologi och säkerhet ingår på ett likvärdigt sätt tillsammans med socioekonomiska faktorer
4. optimering med säkerheten som villkor, d.v.s. endast sådana platser som har vissa givna förutsättningar med avseende på geologi och säkerhet kan komma ifråga

SKB synes i FUD-K använt alternativ 4. Andra värderingsgrunder skulle kunna ge ett annat platsval. I platsvalet kan det också finnas andra bakomliggande värderingar som t.ex. om utspädning av radioaktiva ämnen ska räknas in som en positiv faktor eller ej.

MÖTESANTECKNINGAR

Möte med referensgruppen för utfrågningar i
förstudiekommunerna

Mötesdatum
2000-09-21

Mötesnummer
1

Närvarande

Anders Åström, Thorbjörn Svahn, Hultsfred
Harald Åhagen, Krister Hallberg, Oskarshamn
Carl-Åke Andersson, Christer Bergsten,
Nyköping
Carl-Johan Nässén, Östhammar
Lars-Peter Hållstrand, Torbjörn Lennartsson,
Tierp
Karin Vybiral, Älvkarleby
Åsa Wiklund, SSI
Saida Engström, SKB
Kjell Andersson, Karinta-konsult
Magnus Westerlind, Josefin Viidas, SKI

**MÖTE MED REFERENSGRUPPEN FÖR UTFRÅGNINGAR I ANSLUTNING
TILL GRANSKNINGEN AV SKB:S KOMPLETTERANDE REDOVISNING AV
FUD-PROGRAM 98****Lägesredovisning och bakgrund**

Magnus Westerlind sammanfattade bakgrunden till SKB:s kompletterande redovisning av FUD-program 98, FUD-K. SKI:s granskning av FUD-K kommer att gå till som en vanlig FUD-granskning, men ett nytt inslag är utfrågningar i kommunerna, som arrangeras gemensamt av SKI och SSI. Syftet med dessa är dels att fördjupa SKI:s och SSI:s granskningar, dels att bidra med underlag för kommunala beslut. Ett av syftena med utfrågningarna är alltså att de ska vara till nytta även för förstudiekommunerna. Utfrågningarna kommer att avgränsas till att omfatta tre huvudsakliga frågeställningar: metodvalet, platsvalet och platsundersökningsprogrammet. Svensk lagstiftning ställer inga krav på vare sig anordnande av eller deltagande på utfrågningar. Därför är det viktigt att samråda med samtliga berörda parter om utfrågningarna syfte, omfattning och genomförande.

Beträffande genomförandet så *kan* detaljplaneringen skilja sig åt i de olika kommunerna. Utfrågningarna planeras att genomföras under februari 2001. När SKB i

slutet av året har pekat ut minst två platser för platsundersökningar beslutas *var* utfrågningarna ska äga rum. Maximalt 2-3 platser med vardera 2 dagar är önskvärt för utfrågningar.

Utfrågningsmetodik

SKI och SSI har gemensamt lagt ut ett forskningsprojekt på Karinta-Konsult (Kjell Andersson och Clas-Otto Wene) för att utarbeta en metodik för utfrågningarna med utgångspunkt från RISCUM-modellen för transparens (se SKI PM 00:30). Förutom agendan är rollfördelning och regler för utfrågningen av central betydelse. Resultaten kommer att diskuteras med referensgruppen.

Kjell Andersson från Karinta Konsult berättade om olika sätt att betrakta begreppet utfrågningar. Det handlar om att få en så tydlig genomlysning som möjligt av alla aspekter. Det innebär att både sakfrågor och värderingar i metod- och platsval måste lyftas fram. Formatet för utfrågningarna måste också göra det möjligt för deltagare och åhörare att bilda sig en uppfattning om aktörernas (särskilt SKB:s) trovärdighet, dvs. om det finns överensstämmelse mellan ord och handling.

Begreppet "stretching" är viktigt i sammanhanget. SKB ska "stretchas", det vill säga att det inte är SKB som ska styra agendan, utan nya vinklingar ska kunna komma in. Målet är att få in så många vinklingar på frågan som möjligt.

Kjell pekade på vikten av att försöka få till stånd en tydlig separation mellan metodvalsfrågan och platsvalsfrågan på utfrågningarna. Han nämnde möjliga metoder (som kan kombineras):

- Man kan ha utfrågningarna på skilda platser
- Man kan ha olika deltagare i utfrågningarna/olika rollfördelning
- Man kan ha utfrågningar vid skilda tidpunkter
- Man kan ha olika format för utfrågningarna.

Det är viktigt att deltagarna snabbt märker att metod- och platsval är olika typer av frågor, att de får möjlighet till mental omställning.

Det gäller sammanfattningsvis att utfrågningarna så långt som möjligt ska öka medvetenheten om frågornas olika aspekter. De får därmed i praktiken två olika funktioner. Dels ger de beslutsstöd för SKI, SSI och kommunerna (vilket är det uttalade syftet), dels kommer deltagare och åhörare att kunna bilda sig en uppfattning om beslutsprocessens trovärdighet.

Diskussion kring utfrågningar mellan mötesdeltagarna

Under diskussionen togs en mängd frågor upp och minnesanteckningarna ska ses som en sammanfattning snarare än ett referat.

"Ägaren till processen", det vill säga den part som står bakom utfrågningarna är SKI och SSI. Det här är frågan om ett myndighetsarrangemang, inte något myndighets-kommunalt samarbete. Däremot behöver givetvis myndigheterna viss hjälp från kommunerna för att kunna genomföra arrangemanget.

Eventuellt skulle man förutom utfrågningarna i februari kunna lägga in ytterligare utfrågningar under hösten 2001 efter SKI:s yttrande om FUD-K och efter regeringens beslut. Dessa skulle tjäna som underlag för kommunernas beslut om eventuell medverkan i platsundersökningar. Initiativet till sådan utfrågningar ligger hos kommunerna eftersom de utgör ett led i den kommunala beslutsprocessen.

Utfrågningarna skulle kunna läggas upp med en särskild utfrågare/moderator som leder utfrågningarna. Detta kan bland annat bidra till att polarisering undviks samt att frågan genomlysas (stretchas) ordentligt.

Delar av utfrågningarna skulle kunna läggas upp som en paneldebatt. En svårighet är dock hur myndigheterna ska kunna använda resultaten av en paneldebatt i granskningen av FUD-K.

Vem skall utfrågningarna vända sig till? Detta kan bland annat styras genom när man väljer att lägga mötena. Kvällstid för en bredare allmänhet. Dagtid för ”experter”. Syftet med utfrågningarna är att få en ordentlig genomlysning av frågan. Allmänheten har ingen möjlighet att sätta sig in i frågan på en kväll. Därför bör man kanske *främst* rikta in sig på beslutsfattare i kommunerna och därefter eventuellt ha en sammanfattning eller paneldebatt kvällstid för allmänheten. Utfrågningarna kommer inte att vara en isolerad företeelse, utan en del i det samlade informationsarbetet i kommunerna. För att nå andra målgrupper har det funnits, finns det och kommer det att finnas andra kanaler. Samtidigt är det viktigt att inte ”förhindra” de som vill från att delta. Media bör bjudas in, på så sätt kommer även de som inte kan delta få kunskap om vad som har diskuterats under utfrågningarna.

Det är viktigt med tydliga regler för utfrågningarna så att mötena inte blir något annat än de var ämnade att vara. Myndigheterna måste vara tydliga med vad de bjuder in till, vem och varför. Syfte och målgrupp bör förtydligas.

Utfrågningarna bör ha andra förtecken än de olika informationsaktiviteterna i kommunerna. Utfrågningarna får inte drunkna bredvid andra informationsinsatser. De bör ha en klar SKI-SSI-profil, det får absolut inte bli någon diffus aktivitet. Betoningen ska ligga på att ”nu har myndigheterna frågan”.

Ett förslag framfördes att låta något oberoende institut, t.ex. SIFO gå ut i kommunerna med en enkät för att ta reda på aktuella frågor i kommunen. Förslagsvis så skulle den första timman i utfrågningen kunna användas till att svara på i förväg inkomna frågor. Det finns emellertid en risk att man hamnar för långt ifrån grundfrågorna i utfrågningarna (metodval, platsval och platsundersökningsprogram). Samtidigt kan man justera avgränsningarna om det visar sig att frågor som ”faller utanför ramarna” är viktigast. Hur man än väljer att lägga upp utfrågningarna är det viktigt att alltid ge svar. Ett kort svar vid ”fel” fråga är viktigt, men den eventuella moderatoren måste dessutom ha kontroll över utfrågningen så att det inte blir för många följdfrågor inom ”fel” område eller debatt när detta inte är önskvärt.

När det gäller platsvalsfrågan kan det vara lämpligt att bjuda in närboende. Närboende kan inte avgränsas strängt geografiskt, utan de som ”känner sig som närboende” räknas.

Nästa möte med referensgruppen äger rum den 29 november kl. 13.00 på SKI.

Till nästa möte ska myndigheterna ta fram ett mer konkret förslag på innehåll och upplägg av utfrågningarna. Det kommer att skickas ut i god tid innan mötet så att det kan diskuteras i kommunerna.

Antecknat av**Justeras**

Josefin Viidas

Magnus Westerlind

Sändlista

Anders Åström, Thorbjörn Svahn, Sivert Bergström, Hultsfred
Harald Åhagen, Krister Hallberg, Oskarshamn
Carl-Åke Andersson, Christer Bergsten, Nyköping
Carl-Johan Nässén, Gunnar Lindberg, Bertil Alm, Östhammar
Lars-Peter Hållstrand, Torbjörn Lennartsson, Tierp
Karin Vybiral, Älvkarleby
Saida Engström, SKB
Åsa Wiklund, SSI
Kjell Andersson, Karinta-konsult
Magnus Westerlind, Josefin Viidas SKI

För kännedom

Sören Norrby, SKI
Anders Jörle, SKI
Carl-Magnus Larsson, SSI
Tomas Löfgren, SSI

MÖTESANTECKNINGAR

Möte med referensgruppen för utfrågningar i
förstudiekommunerna

Mötesdatum
2000-11-29

Mötesnummer
2

Närvarande

Harald Åhagen, Krister Hallberg, Oskarshamn
 Christer Bergsten, Nyköping
 Carl-Johan Nässén, Gunnar Lindberg, Bertil Alm
 Östhammar
 Lars-Peter Hållstrand, Torbjörn Lennartsson, Tierp
 Karin Vybiral, Älvkarleby
 Anders Åström, Thorbjörn Svahn, Sivert Bergström
 Hultsfred
 Saida Engström, SKB
 Björn Hedberg, Åsa Wiklund, SSI
 Kjell Andersson, Claes-Otto Wene, Karinta-konsult,
 Magnus Westerlind, Josefin Viidas SKI,

1. Finansiering 2001

Magnus Westerlind redogjorde för hur den finansiering som betalats ut från SKI årligen till förstudiekommunerna (max 2 miljoner) kommer att fortlöpa 2001. Samtliga kommuner kommer att ha rätt att även under nästa år erhålla ersättning för sin verksamhet.

2. Program för utfrågningar

Samtliga som var kallade till mötet hade fått ett utskick med förslag till upplägg av de två dagarna med utfrågningar. Detta gicks igenom av Magnus Westerlind. Inriktningen för dag 1 är metodvalet. Dag 2 kommer platsvalet att behandlas.

3. Projektmetod

Kjell Andersson redogjorde för erfarenheterna från forskningsprojektet RISCUM. Modellen från detta projekt har använts som stöd vid utformningen av utfrågningarna.

Clas-Otto Wene tog upp problematiken kring transparens. Clas-Otto påpekade en förskjutning av innebörden från en förklaring av tekniska system till en dialog om den totala nyttan av ett projekt. Han redogjorde vidare för tre aspekter på transparens som är skilda åt, men som är viktiga samtidigt: korrekthet/effektivitet, autencitet och legitimitet.

4. Tidpunkt för utfrågningarna.

De tidpunkter som föreslagits för utfrågningarna diskuterades. Följande datum och platser beslutades:

Norduppland	7-8 februari
Oskarshamn/Hultsfred	13-14 februari
Nyköping	21-22 februari

5. Genomförande.

Utfrågningarna kommer att behöva anpassas lokalt. Vid utfrågningarna kan det röra sig om ca. 100 deltagare per tillfälle (där deltagarna till största delen består av kommunernas referensgrupper). Detta ställer krav på utfrågare och övriga deltagare. Önskemål kom upp om att anordna någon "utbildning" om förutsättningarna för utfrågningarna.

Att avgränsa så att "relevanta" frågor ställs på utfrågningarna är en svårighet som flera av mötesdeltagarna påpekade. Det är viktigt att "fel" frågor inte blockerar "relevanta" frågor eftersom utfrågningarna pågår under en så pass begränsad tid. Vid eventuella utbildningsdagar inför utfrågningarna kan detta tas upp. "Felaktiga" frågor måste avfärdas på ett bra sätt, detta är en uppgift som utfrågaren måste behärska.

Annonsering/inbjudan inför utfrågningarna sköter informationsenheten på SKI. Lokaler bokas av kommunerna på respektive plats. Dokumentation av vad som yttras under utfrågningarna är oerhört viktigt. Eventuellt kan bandupptagning vara en metod för detta. I sådana fall krävs lokaler där detta kan vara möjligt. SKI står för kostnaderna för lokaler, dokumentation m.m.

Utfrågningarna är en aktivitet bland många där myndigheterna och SKB deltar i kommunerna. De bör enligt Kjell Andersson ses som *en del* i en process som så småningom ska leda till beslut. Eftersom utfrågningarna skiljer sig till såväl format som till innehåll från andra aktiviteter bör detta också märkas i inbjudningar/ annonser.

Mötesdeltagarna var överens om målgrupp. Primär målgrupp (dagtid) är de politiker, tjänstemän m.fl. i kommunerna som arbetat med kärnavfallsfrågan under förstudietiden. Övriga från allmänheten som är intresserade och har möjlighet att delta är naturligtvis också välkomna. Paneldebatten dag 1 är förlagd till kvällstid vilket gör det möjligt för fler som är intresserade (än den huvudsakliga målgruppen) att närvara.

6. COWAM

Harald Åhagen tog upp projektet COWAM (Community Waste Management). Det är EU-kommissionen som står bakom treårsprojektet COWAM. Syfte är att ta fram råd som kan bidra till en förbättrad beslutsprocess i kärnavfallsfrågan. Harald Åhagen representerar Sverige i styrgruppen tillsammans med Olof Söderberg. Magnus Westerlind är adjungerad i styrgruppen. Kärnan i projektet är tre seminarier som anordnas i olika europeiska länder under de närmaste tre åren. Till seminarierna kommer företrädare för orter/kommuner eller regioner som är särskilt aktuella i samband med lokalisering av anläggningar för hantering av kärnavfall att bjudas in. Seminarierna kommer att vara inriktade på de kommunala och regionala aspekterna i samband med en sådan lokalisering. Det första seminariet kommer att hållas i Oskarshamn i september 2001. Då det endast finns ett begränsat antal deltagarplatser till förfogande för varje land diskuterades frågan om representanter från Storuman/Malå bör prioriteras eller inte.

7. Organisatoriska förändringar inför platsundersökningar

Representanterna för kommunerna redogjorde för de eventuella förändringar i respektive organisation platsundersökningarna kommer leda till:

- Oskarshamn behåller strukturen i sin modell men inför vissa förändringar.
- I januari beslutar Östhammar hur deras organisation kommer att se ut.
- I Hultsfred kommer man att banta sin organisation rejält och samtidigt ändra strukturen. Detta räknar man att göra när förstudiearbetet är avslutat.
- I Tierps projektledning kommer man inte att införa några förändringar, men man planerar att utöka organisationen med en person från kommunens ungdomsgrupp.
- Älvkarleby räknar inte med att göra några större förändringar, men tror att det kanske kan bli ett sviktande engagemang och kommer därför tala om att de som vill "kliva av" organisationen kan göra det. I Norduppland har man dessutom att infört en regional samarbetsgrupp.
- I Nyköping tar man fullmäktigebeslut om eventuella förändringar den 7 december. Därefter återkommer man med besked. Än så länge har man inte diskuterat om någon omorganisation.

Harald Åhagen påtalade vikten av att kommunerna håller varandra uppdaterade om läget i den egna kommunen. Bland annat genom att dela med sig av protokoll och övriga dokument.

8. Övrigt

Åsa Wiklund berättade att hon har börjat vikariera på miljödepartementet. Därför tar Björn Hedberg över hennes uppgifter inför inifrågningarna på SSI. Frågan kom upp om inte miljödepartementet också bör "stretchas" under utifrågningarna Åsa W tar med sig frågan tillbaka till departementet.

Antecknat av

Justeras

Josefin Viidas

Magnus Westerlind

Sändlista

Harald Åhagen, Krister Hallberg, Oskarshamn
Christer Bergsten, Carl-Åke Andersson, Nyköping
Carl-Johan Nässén, Gunnar Lindberg, Bertil Alm, Östhammar
Lars-Peter Hållstrand, Torbjörn Lennartsson, Tierp
Karin Vybiral, Älvkarleby
Anders Åström, Thorbjörn Svahn, Sivert Bergström, Hultsfred
Saida Engström, SKB
Björn Hedberg, Åsa Wiklund, SSI
Kjell Andersson, Claes-Otto Wene, Karinta-konsult
Magnus Westerlind, Josefin Viidas SKI,

Kännedomskopia

Sören Norrby, SKI
Anders Jörle, SKI
Carl-Magnus Larsson, SSI

PROGRAM FÖR UTFRÅGNINGAR I NORDUPPLAND 7-8 FEBRUARI 2001**7 FEBRUARI: METODVALET**

Redovisningar	Tider
Inledning	10.30
1. Granskningen av FUD-K och beslutsprocessen för slutförvaring (SKI)	10.45-11.15
2. SKB:s redovisning (SKB)	11.15-12.45
2.1 Systemanalys – jämförelse av system	
2.2 Djupa borrhål	
2.3 Nollalternativet	
2.4 KBS-3-systemets långsiktiga säkerhet	
3. Transmutation – ett alternativ?	12.45-13.00
Frågor och uttalanden i SKI:s och SSI:s FUD-granskning (SSI)	

Varje punkt innefattar en presentation följd av klagörande frågor. Ingående diskussion hänskjuts till gruppdiskussion och kvällens utfrågning.

Lunch 13.00-14.30

Gruppdiskussion om metodvalet 14.30-17.30

Grupperna har två uppgifter:

1. Att förbereda frågor för kvällens utfrågning.
2. Att beskriva vilka frågor som är viktiga i valet av metod, t.ex. vilka värderingar som har betydelse för ställningstagande till olika handlingsalternativ. Detta sammanfattas kortfattat efteråt av den som grupperna utser.

Kaffe serveras ca. 15.30-16.00

Paus 17.30-19.00

Utfrågning av SKB samt SKI och SSI 19.00-21.30

Frågor ställs av utfrågare, grupperna och allmänheten

Sex förstudiekommuner har vardera ett antal möjliga områden. SKB har föreslagit tre områden för borrhningar. På vilken grund har platsvalet gjorts? Hur har de geologiska faktorerna behandlats? Vad i platsvalet beror av andra faktorer (acceptans, transporter, arbetsmarknad m.m.)

Agenda

1. SKB redovisar sitt förslag
2. Utfrågarnas frågor
3. Publikens frågor. Utfrågare följer upp.

Stegen 2-3 görs i omgångar för olika frågeområden:

- Urvalet av förstudiekommuner. Hur blev det enbart kärntekniska kommuner med grannar? Vilken betydelse fick översiktsstudierna?
- Platsval inom aktuell region. Hur har platsvalsfaktorerna använts? Varför kunde inte SKB precisera mer?
- Val mellan kommuner. Hur har platsvalsfaktorerna använts? Vad betyder SKB:s platsval för de olika kommunerna? Vad tar man ställning till?
- Vad innebär en platsundersökning? Hur preciseras platserna? Hur påverkas närboende?

Även SKI och SSI svarar på frågor.

Övrigt

Båda dagarna leds av utfrågare som anlitas av SKI och SSI men som är fristående från myndigheterna.

För att få en bra dokumentation kommer bandupptagning att ske under båda dagarna (ej av gruppdiskussionerna).

**PROGRAM FÖR UTFRÅGNINGAR I HULTSFRED OCH OSKARSHAMN
13-14 FEBRUARI 2001**

13 FEBRUARI: METODVALET

Lokal: Valhall, Hultsfred

Redovisningar	Tider
Inledning	10.30
1. Granskningen av FUD-K och beslutsprocessen för slutförvaring (SKI)	10.45-11.15
2. SKB:s redovisning (SKB)	11.15-12.45
2.1 Systemanalys – jämförelse av system	
2.2 Djupa borrhål	
2.3 Nollalternativet	
2.4 KBS-3-systemets långsiktiga säkerhet	
3. Transmutation – ett alternativ?	12.45-13.15
3.1 Frågor och uttalanden i SKI:s och SSI:s FUD-granskning (SSI)	
3.2 Rapport från Oskarshamns arbete med transmutation (LKO)	

Varje punkt innefattar en presentation följt av klargörande frågor. Ingående diskussion hänskjuts till gruppdiskussion och kvällens utfrågning.

Lunchpaus 13.15-14.15

Gruppdiskussion om metodvalet 14.15-16.15

Grupperna har två uppgifter:

1. Att förbereda frågor för kvällens utfrågning.
2. Att beskriva vilka frågor som är viktiga i valet av metod, t.ex. vilka värderingar som har betydelse för ställningstagande till olika handlingsalternativ. Detta sammanfattas kortfattat efteråt av den som grupperna utser.

Middagspaus och transport till Oskarshamn 16.15-19.00

Lokal: Forum, Oskarshamn

Utfrågning av SKB samt SKI och SSI 19.00-21.30

Frågor ställs av utfrågare, grupperna och allmänheten

Lokal: Figeholms fritid - konferensanläggningen

Sex förstudiekommuner har vardera ett antal möjliga områden. SKB har föreslagit tre områden för borrhningar. På vilken grund har platsvalet gjorts? Hur har de geologiska faktorerna behandlats? Vad i platsvalet beror av andra faktorer (acceptans, transporter, arbetsmarknad m.m.)

Agenda

1. SKB redovisar sitt förslag
2. Utfrågarnas frågor
3. Publikens frågor. Utfrågare följer upp.

Stegen 2-3 görs i omgångar för olika frågeområden:

- Urvalet av förstudiekommuner. Hur blev det enbart kärntekniska kommuner med grannar? Vilken betydelse fick översiktsstudierna?
- Platsval inom aktuell region. Hur har platsvalsfaktorerna använts? Varför kunde inte SKB precisera mer?
- Val mellan kommuner. Hur har platsvalsfaktorerna använts? Vad betyder SKB:s platsval för de olika kommunerna? Vad tar man ställning till?
- Vad innebär en platsundersökning? Hur preciseras platserna? Hur påverkas närboende?

Även SKI och SSI svarar på frågor.

Övrigt

Båda dagarna leds av utfrågare som anlitats av SKI och SSI men som är fristående från myndigheterna.

För att få en bra dokumentation kommer bandupptagning att ske under båda dagarna (ej av gruppdiskussionerna).

PROGRAM FÖR UTFRÅGNINGAR I NYKÖPING 15 FEBRUARI 2001**SKB:S SAMLADE REDOVISNING AV METOD, PLATSVAL OCH PROGRAM INFÖR PLATSUNDERSÖKNINGSSKEDET, FUD-K**

Lokal: Kommunhuset, Nyköping

Redovisningar	Tider
Inledning	15.00
1. Granskningen av FUD-K och beslutsprocessen för slutförvaring (SKI)	15.15-15.45
2. SKB:s redovisning av FUD-K (SKB)	15.45-16.30

Varje punkt innefattar en presentation följt av klargörande frågor. Ingående diskussion hänskjuts den efterföljande utfrågningen.

Paus	16.30-18.00
Utfrågning av SKB samt SKI och SSI	Start 18.00

Agenda

1. Utfrågarnas frågor
2. Publikens frågor. Utfrågare följer upp.

Stegen görs i omgångar för olika frågeområden, t.ex.:

- Val av metod för slutförvaring. Har SKB belyst alternativ till KBS-3 i tillräcklig omfattning? Vilka värderingar är viktiga för att välja metod?
- Urvalet av förstudiekommuner. Hur blev det enbart kärntekniska kommuner med grannar? Vilken betydelse fick översiktsstudierna?
- Platsval inom aktuell region. Hur har platsvalsfaktorerna använts?
- Val mellan kommuner. Hur har platsvalsfaktorerna använts? Vad tar man ställning till?
- Vad innebär SKB:s program för Nyköping? Vad ska utredas och varför?

Övrigt

Utfrågningen leds av utfrågare som anlitas av SKI och SSI men som är fristående från myndigheterna.

För att få en bra dokumentation kommer bandupptagning att ske.

OH från Tierp den 22 januari, 2001

**Ska SKB påbörja platsundersökningar
med KBS-3 metoden ?**

I utpekade kommuner ?

Metodval

Göteborgs universitet och Svenska naturskyddsföreningen (SNF):
”Avfallet ska göras oåtkomligt”

SNF : ”Förvaret skall snabbt kunna göras oåtkomligt om framtida generationer finner att riskerna för kärnvapentillverkning är större än fördelen med att avfallet kan återföras”.

Stockholms universitet: Avfallet ska övervakas och hållas tillgängligt
Osäkerheter med berget framför allt i anslutning till kommande istider.

Underliggande värderingar

mänskligt intrång ska motverkas

relevant med istidsperspektiv

Mål för utfrågning

- öka medvetenheten om de aspekter ”metodfrågan” omfattar
 - stretcha ”systemet” (för att pröva trovärdigheten hos beslutsprocessen)
 - berika myndigheternas granskning av FUD-K
-

Platsval

Platsvalsfaktorer

Säkerhet
Teknik
Miljö
Samhälle

Mål för utfrågning

- öka medvetenheten om hur SKB:s platsval gått till
 - stretcha SKB (för att pröva trovärdigheten i argumenten för valet av platser)
 - berika myndigheternas granskning av FUD-K
-

Fyra principer för platsval

- enbart ta hänsyn till geologi och säkerhet
- enbart ta hänsyn till ”politiska” faktorer
- optimera alla faktorer
- optimera med säkerheten som villkor

inland – kust ??

Beslut i komplexa frågor

Beslutsunderlaget ska genomlysas

Genomlysning för vem ?

- Beslutsfattarna
- Allmänheten

Sakfrågor

Värderingar

Autenticitet – trovärdighet

**Genomlysning (transparens) –
inte bara öppenhet !**

En genomlysningsmodell

1. Genomgång av beslutsunderlag så att fakta och värderingar blir tydliga.
 2. Offentlig prövning av aktörernas trovärdighet.
 3. Opartiskt utformade procedurer.
 4. Publicitet så att de breda folklagen kan nås.
-

Frågor och problem

- Vem vill ha genomlysning ?
 - Är det möjligt i dagens samhälle ?
 - Medias roll
 - IT ?
-