

# Kunskap och lärande i beslutsprocesser

Gynnas gemensamt lärande i propositionen ” Ett förtydligat statligt ansvar för vissa kärntekniska verksamheter”?

# Abstract

*This study has examined whether the bill "A clarified state responsibility for certain nuclear activities" (Prop. 2019/20: 157) benefits mutual learning through participation to lead to joint knowledge production during decision-making processes based on Cuppen's (2010) Constructive Conflict Methodology (CCM) framework to enable better knowledge use in decision-making processes. The study was conducted by identifying a problem area that is unstructured according to Hirschmüller and Hope's (1995) conceptualization and then make a content analysis by identifying pervasive themes in the bill and in the statements of the consultative bodies' that participated in the bill. This was done by quoting the consultative bodies' statements and placing them in tables accordingly to the pervasive themes that were identified. The result of the study indicates that there are problems with how the bill uses the knowledge that the consultative bodies produced as well as their participation to benefit mutual learning and knowledge production through participation in decision-making.*

*Nyckelord:*

*CCM, gemensamt lärande, problemstrukturering, beslutsprocesser, kunskapsanvändning*

*Antal ord: 9995*

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning – Deltagande i beslutsprocesser och kunskapsanvändning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
<b>2</b>	<b>Tidigare forskning om deltagande, kunskapsanvändning och gemensam kunskapsproduktion .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Teori – Kunskapsanvändning, problemstruktur och metoder för gemensam kunskapsproduktion och lärande .....</b>	<b>5</b>
3.1	'Problemet' med problemstrukturering i deltagande beslutsprocesser .....	5
3.2	Kunskapsanvändning i beslutsprocesser .....	7
3.3	Metodologi för gemensamt lärande och kunskapsproduktion .....	8
<b>4</b>	<b>Metod och empiri .....</b>	<b>10</b>
4.1	Analytiskt ramverk .....	10
4.2	Val av material samt urval och avgränsning .....	13
4.3	Undersökningens begränsningar .....	14
<b>5</b>	<b>Analys av ”Ett förtydligt statligt ansvar för vissa kärntekniska verksamheter” propositionens syfte och bakgrund .....</b>	<b>15</b>
5.1	Remissinstanser som deltar i beslutet och dess perspektiv .....	15
5.1.1	Remissinstanser utan egna perspektiv .....	16
5.1.2	Perspektiv på ansvarsfördelning, verksamhetsutövare begreppet och övriga definitioner.....	16
5.1.3	Perspektiv på samrådskravet, stegvis prövning och slutförvarsfrågan.....	17
5.1.4	Perspektiv på författningens utformning samt ekonomi .....	18
5.1.5	Analys.....	18
5.2	Uttrycks motsättande perspektiv och sammanförs? .....	19
5.2.1	Motsättande perspektiv på ansvarsfördelning, verksamhetsutövare begreppet och övriga definitioner .....	19
5.2.2	Motsättande perspektiv på samrådskravet, stegvis prövning och slutförvarsfrågan .....	20
5.2.3	Motsättande perspektiv på författningens utformning samt ekonomi.....	20
5.2.4	Analys.....	21
5.3	Konfronteras kunskapspåståenden i perspektiven? .....	22
5.3.1	Konfrontration av ansvarsfördelning, verksamhetsutövare begreppet och övriga definitioner .....	22

5.3.2	Konfontation av samrådskravet, stegvis prövning och slutförvarsfrågan .....	23
5.3.3	Konfontation av författningsutformning och ekonomi .....	23
5.3.4	Analys.....	24
5.4	Sker en syntes? .....	25
5.4.1	Syntes av ansvarsfördelning, verksamhetsutövare begreppet och övriga definitioner.....	26
5.4.2	Syntes av samrådskravet, stegvis prövning och slutförvarsfrågan.....	26
5.4.3	Syntes av ekonomi .....	26
5.4.4	Analys.....	27
<b>6</b>	<b>Resultat – gynnas ett gemensamt lärande och hur kan det bli bättre? .....</b>	<b>28</b>
<b>7</b>	<b>Slutsats och rekommendationer för framtida forskning.....</b>	<b>31</b>
<b>8</b>	<b>Referensförteckning.....</b>	<b>32</b>

# 1 Inledning – Deltagande i beslutsprocesser och kunskapsanvändning

Ökat deltagande i demokratin och beslutsprocesser är en nödvändig utveckling då ökat deltagande anses öka beslutets legitimitet och leda till beslut med en högre nivå av kvalitet, särskilt rörande beslut angående klimat och miljö (Coenen 2009, s. 2). En sådan beslutsfattande process i Sverige är propositionerna som framläggs av Regeringen. En proposition är ett förslag från regeringen till riksdagen som berör lagförslag eller förändring i befintlig lagstiftning (Regeringskansliet 2022a). Innan dess, skickas förslaget på remiss till myndigheter, kommuner och andra organisationer (Regeringskansliet 2022b).

Detta låter invånare ha mer kontroll över (Kohler-Koch, Quittkat 2013, s. 11) samt låter den beslutsfattandeprocessen skapa kompromisser mellan beslutsalternativ (Renn 2006). Dock är inte ökat deltagande oproblematiskt då deltagandet i demokratin begränsad. Alla kan inte delta i beslutsprocesser eftersom det finns mängder med aktörer som kan vara relevanta och risker att konflikter skapas (Hisschemöller, 2005 s. 200–201). Det finns även en tendens att delar av kunskaper som deltagare presenterar ignoreras och endast nyttjas instrumentellt eller strategiskt (Boswell 2009). Det blir problematiskt när kunskapen som finns för beslutsfattare inte nyttjas vid beslut. Medborgare är intresserade av att beslut som fattas är genomarbetade för att få effektiva beslut. För att effektivisera beslut krävs kunskap, men om kunskapen inte nyttjas instrumentellt vid beslutsfattande leder inte kunskapen till bättre beslut. Istället legitimerar symbolisk och strategisk kunskap den beslutsfattande organisationen genom anpassning gentemot normer (Boswell 2009, s. 61). Symbolisk kunskapsanvändning har en underbyggande funktion när den används i politiken. Genom att visa att kunskapen kommer från en legitim källa ges beslutet auktoritet (Boswell 2009, s. 62). Instrumentell användning av kunskap är det sätt många menar att kunskap bör nyttjas. Kunskap används då för att höja kvalitén och fylla en problemlösningsfunktion (Boswell 2009, s. 29). Dock finns det problem att nå instrumentell användning av kunskap. Demokratier har politiska redskap för att lösa konflikter kopplat till ideologier och värderingar i politiska beslutsprocesser, däremot saknas redskap för att lösa kunskapskonflikter i politiska beslutsprocesser. Utifrån ett social konstruktivistiskt perspektiv kan inte kunskap separeras från den som producerar kunskapen, vilket gör att kunskap inte är opartisk eller objektiv. Det är människor som ställer frågor och konstruerar problem, vilket styrs av sociala konstruktioner grundat på värderingar, intressen och som bygger på observerade problem. Hur individer och grupper konstruerar dess socio-politiska verklighet avgör problem som observeras vilket leder till kunskapskonflikter som styrs av dess problemkonstruktion (Hisschemöller 2005, s.

190–191). Hisschemöller och Hoppe (1995) menar att problem kan vara strukturerade, ostrukturerade eller någorlunda strukturerade. De ostrukturerade problemen kan lösas genom gemensam kunskapsproduktion och lärande i deltagande. Detta kräver dock att beslutsprocessen agerar som en institution för att lösa kunskapskonflikten och gynna gemensamt lärande. Ett problemområde som vanligen är ostrukturerade och involverar ett brett deltagande är miljö- och klimatfrågor (Cuppen, Breukers, Hisschemöller, Bergsma (2010). I Sverige är kärnkraftsfrågan en sådan fråga. Politiska partier såsom Socialdemokraterna anser att Sverige behöver övergå till att endast använda förnybar energi för klimatets skull, medan Moderaterna anser att kärnkraft är en nödvändighet för en grön omställning (Socialdemokraterna 2022; Moderaterna 2022). Slutförvarsfrågan har fått medial kritik för att inte byggas på kunskap (Comar Alm, Johansson 2022) vilket visar avsaknaden av struktur på problemområdet.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Det finns en problembild i deltagande i beslutsprocesser då ökat deltagande är tänkt att leda till bättre beslut vilket inte alltid sker. Dels eftersom kunskapsanvändning sker symboliskt i beslutsfattandeprocesser, dels utifrån vilka aktörer som involveras i beslutsprocessen – vilket styr vilken kunskap som framläggs och därmed problemkonstruktionen. För att kunskap i högre grad ska nyttjas instrumentellt bör kunskapskonflikter lösas i den beslutsfattande process där aktörer artikulerar dess perspektiv och utvärderar konfliktpunkter som avslutar eller skapar konsensus över den befintliga kunskapen (Hisschemöller 2005, s. 200). Remissinstanser som inför en proposition kan utgöra ett redskap för att lösa kunskapskonflikter på ostrukturerade problem i kärnkraftsfrågan i de fall den agerar som en kunskapskonfliktlösande institution genom att försöka leda till gemensamt lärande och kunskapsproduktion, frågeställningen lyder således –

**Gynnar propositionen ”Ett förtydligat statligt ansvar för vissa kärntekniska verksamheter” gemensamt lärande och kunskapsproduktion? Om inte, hur kan lärandet förbättras?**

## 2 Tidigare forskning om deltagande, kunskapsanvändning och gemensam kunskapsproduktion

Deltagande är viktigt för beslutsprocesser, särskilt i relation till klimat och miljö eftersom samtliga berörs av frågan, som medfört vidare forskning om deltagande inom miljöpolitik (se bland annat Tenberg, Gustafsson, Samuelsson, Weyler 2021; Lundholm, Stöhr 2014; Hisschemöller, Bode 2011; Cuppen, Breukers, Hisschemöller, Bergsma 2010; Breukers, Hisschemöller, Cuppen, Suurs 2014). Deltagande i beslut är betydelsefullt eftersom invånare blir hörda av beslutsfattare, vilket ger dem inflytande över lösningarna. Deltagandet bör dock begränsas till organisationer på grund av svårigheten för enskilda att delta på lika villkor i större politiska arenor (Kohler-Koch, Quittkat 2013, s. 10). Renn (2006) menar att genom deltagande kan beslutsfattandeprocesser navigera osäkra förhållanden, skapa effektiva och rättvisa kompromisser samt skapa gemensamma förståelser för olika positioner. Deltagandet avgörs av hur problemet struktureras eftersom deltagande leder till en gemensam problemkonstruktion (Grek 2010).

Rittel och Webber (1973) menar att problem sedan industriella revolutionen är svårdefinierade och därför försvåras möjligheten att hitta rätt lösning – särskilt sociopolitiska problem. Dunn, Mitroff och Deutsch (1981) konstaterade att utvärderingsforskning ofta byggs på dåligt definierade problem med normativa antaganden att problem är välstrukturerade, att det finns konsensus över kunskap och lösningar, samt att kunskapen går att applicera på problemet. Dunn (1988) vidareutvecklade detta och hävdar att problem som är strukturerade har en tydlig koppling mellan beslutsfattare, dess preferenser, alternativa beslut samt att resultatet av beslutet. Motsatsen är dåligt strukturerade problem där både målet och beslutets olika faser otydliga och de instrument eller områden som beslutet berör. Forskare menar att det finns problem i beslutsprocesser i kunskapsanvändning samt kunskapsproduktion. Processen att organisera kunskap kompliceras av en linjär kunskapsförmedling (Saarela, Söderman 2015). Kritiken mot den linjära kunskapsförmedlingen kan liknas med Pielkes (2007, s. 85) kritik mot idén om den linjära modellen av vetenskap som hävdar att vetenskap leder till förbättringar i samhället. Den linjära modellen antyder att vetenskap leder till lösningar på problem, vilket gör att osäkerheten inom vetenskapen ignoreras och dess objektivitet och konsensus betonas (Pielke 2007, s. 86). Detta tyder på att kunskapskonflikter som uppstår ignoreras eftersom kunskapen antas vara värderingsfri. Weiss (1982) studerade hur vetenskap nyttjas vid beslut och menade att det finns andra motiv än effektivisering när kunskap nyttjas i beslutsprocesser,

såsom att nyttja kunskapen symboliskt för att ge stöd för ett visst beslut. För att lösa kunskapskonflikter behöver en gemensam kunskapsproduktion ske under deltagandet i beslutsprocessen vilket Argyris och Schön (1978) och Fischer (1990) har undersökt. Ett sätt att definiera en organisation är ett gemensamt system för att utföra handlingar (Argyris, Schön 1978, s. 12). Genom definitionen kan remissinstanserna inför propositioner sägas vara en organisation vilket aktualiserar hur organisationer producerar gemensam kunskap. För gemensam kunskapsproduktion har organisationers medlemmar en ofullständig mental bild över organisationens kunskaper. Genom handlingar utökas organisationens kunskaper vilket skapar kartor över organisationens kunskaper och utgör grunden för organisatoriskt lärande (Argyris, Schön 1978, s. 16–17). När problem uppstår, förändras bilderna och kartorna över kunskapen, antingen genom att svara på förändringar i omgivningen när problemen upptäcks, eller genom att behålla centrala delar av befintlig kunskap för att bevara stabilitet (Argyris, Schön 1978, s. 18). På okänd mark kan kunskap strida mot både befintlig kunskap, normer och värderingar (Argyris, Schön 1978, s. 21–22). Genom Double-looplärande förändras kunskap och skapar en ny position på en mer fullständig kunskapsbild (Argyris och Schön 1978, s. 138). Argyris och Schön (1978, s. 143) menar att det möjliggör precisa svar på problem eftersom det samlar och synliggör information. På snarlikt sätt som double-looplärande utvecklade Fischer (1990, s. 248–249) second-orderdiskurs. En second-orderdiskurs ifrågasätter värden som styrde beslutet i fyra steg – i de två första stegen verifieras beslutet tekniskt och empiriskt om huruvida det uppfyller dess utsatta mål. Det andra steget validerar beslutets målsättningar och om målsättningar har värderats likvärdigt eller inte (Fischer 1990, s. 250). I det tredje undersöks om värderingarna som styr beslutet kan rättfärdigas grundat på samhällsideal (Fischer 1990, s. 252). Slutligen utvärderas samhällssystemet för att se om levnadssättet som samhället bygger på är rationellt konstruerat (Fischer 1990, s. 255). Modellen skapades utifrån utvärderingar som Fischer (1990 s. 242) visade när ”headstart” programmet i USA under 1960-talet. Programmet ansågs vara misslyckat då utvärdering var grundat på läsförmåga, medan andra mål förbisågs (Fischer 1990, s. 243).



### 3 Teori – Kunskapsanvändning, problemstruktur och metoder för gemensam kunskapsproduktion och lärande

Detta avsnitt diskuterar problemstrukturer och kunskapsanvändning i beslutsprocesser samt metoder för gemensamt lärande för att etablera en teoretisk grund för behovet av metoder för att lösa kunskapskonflikter. Studien anammar en social konstruktivistisk syn på kunskap, vilket för studien innefattar att kunskap inte enbart producerats inom en vetenskaplig institution eller annan typ av kunskapsproducerande institution. Kunskap i studien anser att denna även kan uppstå från individer och organisationer genom dess kollektiva erfarenheter. 'Kunskap' innefattar således mänsklighetens kollektiva erfarenheter och betänkananden.

#### 3.1 'Problemet' med problemstrukturering i deltagande beslutsprocesser

Hisschemöller och Hoppe (1995) utvecklade utifrån Dunn (1988) ett ramverk för hur problemstrukturer formas. Problem som är väldefinierade kan lösas genom standardiserade metoder. Ostrukturerade problem har otydliga gränser och svåra att separera från andra problem vilket gör att värderingar involveras i processen. Ett strukturerat problem har en tydlig koppling till den relevanta kunskapen för problemet och konsensus gällande värderingar och normer – ett ostrukturerat problem är motsatsen – det finns inte konsensus över kunskap, värderingar eller normer. Vidare finns det relativt strukturerade problem med karaktärsdrag av både ostrukturerade problem och strukturerade problem. I dessa fall kan det finnas konsensus över antingen den relevanta kunskapen eller de värderingarna och normer som råder. Strukturen avgör strategin för att lösa problem och hur andra aktörer involveras i processen (Hisschemöller, Hoppe 1995).

**Tabell 1. Problemstruktur i beslutsprocesser och lösningsmetod**

Kunskapskonsensus på problemet?	Nej	Ja
Värderingskonsensus på problemet?		
Nej	Ostrukturerat problem (lärande)	Någorlunda strukturerat problem (anpassning, kompromiss)
Ja	Någorlunda strukturerade problem (förhandling)	Strukturerat problem (byråkrati)

Tabellen ovan grundas på Hisschemöller och Hoppe (1995) konceptualisering av problemstruktur och egna figur

I strukturerade problem sker beslutsfattande med byråkrati med hjälp av experter och medborgare utesluts ur processen. I någorlunda strukturerade problem med konsensus gällande värderingar sker beslutsprocessen genom förhandling och involverar många aktörer, i dessa sker beslutsprocessen genom anpassning och kompromiss och förhandlingar utesluts för att inte skada grundläggande värderingarna vilket gör att den grundläggande konflikten inte löses. För att lösa ostrukturerade problem behöver den beslutsfattande processen ske genom lärande – inom dessa sker politiska konflikter mellan flera aktörer och politiska representanter och har mer offentligt deltagande där både experter och icke-experters fyller samma roll. Dessa typer av problem uppstår för att beslutsfattare bemöter fel problem. Det finns olika åsikter vad ett socialt eller politiskt problem är och om det existerar. När synpunkter inte bemöts leder detta till kontroverser i beslutsprocessen (Hisschemöller, Hoppe 1995).

Pielke (2007, s. 40) hävdar att kunskapens roll i beslut avgörs av problemstrukturen. När kunskap spelar en avgörande roll och alla är överens om målet är beslut mindre grundade på värderingar. Detta är en så kallad 'tornado politics' struktur på problemet (Pielke 2007, s. 41). I andra fall finns det inget gemensamt mål och en värderingskonflikt. Vissa hade sökt kunskap om problemet, men kunskapen kan inte avgöra debatten eftersom kunskap inte kan överbrygga värderingskonflikten. I en sådan 'abortion politics' struktur hade personer ifrågasatt om abort kan rättfärdigas grundat på religiösa värderingar medan andra hade hänfört till kvinnors rätt att bestämma över sin egen kropp (Pielke 2007, s. 41–42). Det första exemplet som Pielke (2007, s. 41) lyfter kan ses som ett strukturerat problem enligt Hisschemöller och Hoppes (1995) ramverk. Alla kan se tornadon och på väg (kunskap) och alla är överens om att församlingen bör skyddas (värderingar). Det är osannolikt att någon skulle anse att församlingen inte bör skyddas eftersom det är en egen risk för personen. Pielkes (2007, s. 42) andra exempel är snarlikt ett ostrukturerat problem – det saknas konsensus i frågan på om ett foster bör eller inte bör anses vara en människa (kunskap) och därmed huruvida

abort är mord eller inte. Det finns därför ingen konsensus om abort kan rättfärdigast moraliskt (värderingar).

Hisschemöller (2005, s. 193) menar att antaganden i deltagande beslutsprocesser kan försvåra att lösa problemstrukturer genom antaganden om att all kunskap är inkluderad och att alla värderingar tas i åtanke, vilket inte stämmer. Därmed eskalerar kunskapskonflikten genom vägran att överge underliggande antaganden. Vissa betydande aktörer i processen kan även ha ett informationsövertag vilket försvårar problematiken (Hisschemöller 2005, s. 200–201). Ett vanligt sätt att bemöta detta är att utse aktörer utifrån aktörstyp, etnicitet eller de med särskilda särintressen. Cuppen, Breukers, Hisschemöller, Bergsma (2010) menar att aktörer bör utses efter perspektiv när dessa bjuds in för att producera ny kunskap, eftersom aktörstyper inte är homogena och inte kan antas representera ett perspektiv på problemet. Även slumpmässiga urval är problematiska eftersom dessa utgår från att samtliga aktörer är jämlika och ignorerar att vissa aktörer har specifik kunskap. Aktörerna bör vara lika många och helst bara en aktör per perspektiv för att motverka grupptänkande.

## 3.2 Kunskapsanvändning i beslutsprocesser

Boswell (2009, s. 3) menar att beslut som grundas på vetenskap gör att teknokratiskt grundade idéer kopplat till effektivitet och resursfördelning betonas mer (Boswell 2009, s. 4). Forskningen värdesätts för att förbättra beslut, men ändå ignoreras forskning i beslut (Boswell 2009 s. 5).

Den instrumentalistiska synen på kunskapsanvändning bygger på Weber (1978) syn av byråkrati och menar att kunskap används för att lösa problem. Dock har det visats att organisationer inte nödvändigtvis agerar rationellt utan följer ideologier och anpassar sig enligt dess omvärld (Boswell 2009, s. 29). Boswell (2009 s. 30) menar att instrumentell kunskapssyn har dominerat eftersom forskare vill se hur forskning påverkar samhället och beslut. Detta har gjort att annan kunskapsanvändning ansetts avvikande (Boswell 2009, s. 30). Organisationer letar både efter intern och extern legitimitet, reproducerar normer och övertygelser för att minska osäkerheten om framtiden (Boswell 2009, s. 41). Dessa normer skapar kartor över organisationens omgivning för att förverkliga dess mål. Dock är det moderna samhället komplext (Boswell 2009, s. 45) vilket gör att organisationer anpassar sig enligt andra organisationer och förändras först när de ser signaler att de behöver förändras (Boswell 2009, s. 46). När kunskap används symboliskt görs det för att strategiskt legitimera beslut och visa att de följer de normer och värderingar som omgivningen förväntar sig. Detta leder till rationalistiska attityder för att visa att organisationen följer den rationella normen såsom att hävda att beslut är fattat från expertis (Boswell 2009, s. 65–66). Sandberg, Persson och Garpenby (2019) menar att Boswells fördelning mellan instrumentell och symbolisk kunskap fungerar som ett bra verktyg för att analysera kunskapsanvändning i

beslutsprocesser för att analysera legitimitetsskapande funktioner såsom beslut som kräver politisk kontroll men som behöver en vetenskaplig rationalitet. Hur kunskap nyttjas beror på kontexten. Politiker reflekterar mer över kunskap när de politiska konflikterna är svagare och beaktar kunskap mer när allmänheten är uppmärksam. Politiker reflekterar mindre över kunskap när den står långt ifrån dess egna ställningstaganden (Lundin, Öberg 2014). Detta överensstämmer med studier utförda av Dorren och Böhme (2021) som menar att attityder som finns innan beslutsprocessen påverkar hur beslutsfattare resonerar om informationen under processen. På ett snarlikt sätt menar Hanberger, Lundström och Mårald (2015) att intentionerna innan en beslutsprocess påverkar hur information och kunskap tolkas.

### 3.3 Metodologi för gemensamt lärande och kunskapsproduktion

Hisschemöller (2005, s. 190) uttrycker en avsaknad av ett verktyg i beslutsprocesser för att hantera kunskapskonflikter. Ett sådant verktyg behövs för en välfungerande demokrati och för att hantera kunskapskonflikter inför beslut (Hisschemöller 2005, s. 191). Utan metoder att lösa kunskapskonflikter organiseras kunskapskonflikten bort från den politiska processen och kunskap ignoreras. I dessa fall blir deltagande ett hinder för beslutsfattande eftersom beslut inte sker på grund av oenigheter mellan deltagare (Hisschemöller 2005, s. 204). Genom att deltagare framlägger motsättande hypoteser och artikuleras kan motsättande kunskapspåståenden leda till kunskapsproduktion (Hisschemöller 2005, s. 199).

Hisschemöller (2005, s. 200) menar att problemstrukturering, second-orderdiskurs och double-looplärande hänger ihop då samtliga pekar mot en dialog mellan aktörer som konstruerar dess verklighet och dess problembild. För att lösa kunskapskonflikter behövs rätt aktörer samt artikulation av motsättande perspektiv och konfliktpunkter måste utvärderas, samt att debatten behöver avslutas genom en viss konsensus eller rekommendation av beslutsalternativ. Detta är snarlikt Constructive Conflict Methodology (CCM) som Hisschemöller och Bode (2011) nyttjade när nyckelaktörsdialoger undersöktes. Genom att identifiera och artikulera aktörernas perspektiv följt av en konfrontation av perspektiv och kunskapspåståenden för att slutligen rapportera skillnader och belysa nya synpunkter som dök upp under diskussionen. Cuppen (2010, s. 46–47) som utvecklade CCM menar att metoden skapar diskussioner grundat på beslutsalternativ. Konfrontationen inom metoden grundas på kunskapspåståenden istället för perspektiv eftersom perspektiv är omöjliga att falsifiera vilket skapar icke-konstruktiva konflikter. Genom att artikulera och konfrontera kunskap som framförs kan en analys genomföras för att se hur perspektiv liknar eller skiljer sig. CCM genomförs genom en fyrastegsmodell. Först identifieras nyckelaktörer för diskussionen. Dessa bör vara balanserade och jämlika för att få diversitet och aktörerna blir en expert av sitt perspektiv (Cuppen 2010, s. 49). Därefter artikuleras

motsättande perspektiv för att se vilka perspektiv och hur lika perspektiven är (Cuppen 2010, s. 50). I steg tre skapas en konstruktiv konflikt genom att utmana kunskapspåståenden för att skapa reflektion över grundläggande antaganden för att deltagarna ska förstå varandra bättre. I steg fyra sker en bedömning av olikheter mellan perspektiv och en översyn av perspektiv kan leda till nya perspektiv eller beslutsalternativ (Cuppen 2010, s 50). Deltagarna ifrågasätter dess lärdomar och ser hur problemstrukturen ser ut jämfört med innan konflikten för att se om en ökad förståelse har skett (Cuppen 2010, s. 51). Lärandet sker genom socialt lärande vilket gör att interaktioner mellan perspektiv skapar ny förståelse för problemet (Cuppen, 2010 s. 10).

## 4 Metod och empiri

Undersökningen utgår epistemologiskt ifrån ett socialkonstruktivistiskt perspektiv som innebär att mänsklig kunskap är socialt konstruerad. Den är inte objektiv och produceras samt reproduceras av människor kring sådant som politiska ställningstaganden, värderingar, religion och ideologier (Givens 2008, s. 118). För att besvara forskningsfrågan utfördes en innehållsanalys med en djupdykning av en proposition med syfte att deskriptivt undersöka hur remissvar har behandlats i propositionen för att sedan kategorisera dessa enligt övergripande teman. Meningar och textstycken kodades i en tabell för att kategorisera inom ramen av det analytiska ramverket vilket medförde ett behov av en noggrann genomläsning av propositionen. Kategorierna var inledningsvis omfattande men smalnades av genom att göra kategorierna mer specifika genom att läsa texten upprepade gånger. I studien undersöktes utlåtanden av 70 remissinstanser som deltog i propositionen för att identifiera remissinstansernas perspektiv, koppla dessa till teman som identifierades, samt undersöka vilka som valt att kommentera. Det är viktigt att betona att när en remissinstans har gjort ett utlåtande men inte framförts i propositionen vilket är anledning till att remissinstanserna utgjorde en väsentlig del av studien. Kategorierna kodades flera omgångar – först kodades uttrycken i remissvaren som positivt eller negativt inställda mot förslagen i utredningen i dess helhet. Därefter kategoriserades citatutdragen inom remissvaren enligt centrala teman som framkom efter att samtliga remissvaren och propositionen hade undersökts. Dessa kategoriserades om grundat på hur dessa berörde propositionens syfte. Notera att kategorierna inte nödvändigtvis är ömsesidigt uteslutande. Påståenden som uttryckts kan vara närliggande varandra och kan därmed falla inom fler än en kategori. Kategorierna behövde också validitet och reliabilitet, vilket skedde genom att skapa en intersubjektiv uppfattning av textens innehåll (Drisco, Maschi 2015 s. 87). Detta skedde genom att diskutera innehållet och kodningen med andra personer. För att sammankoppla materialet har citatutdrag ur texten nyttjas i analysen för att visa hur stycket tolkas in i en kategori.

### 4.1 Analytiskt ramverk

Studien anammar Boswell (2009) konceptualisering av kunskapsanvändning som menar att kunskapsanvändning i beslutsprocesser sker genom symbolisk, strategisk och instrumentell kunskapsanvändning. I problem som är ostrukturerade eller endast någorlunda strukturerade, enligt Hoppe och Hisschemöller (1995) modell, nyttjas kunskap i huvudsak strategiskt och symboliskt. Detta grundas i att Dorren och Böhme (2021) studie hävdar att grundantaganden innan beslutsprocesser också

styr hur kunskap mottages av beslutsfattare. Lundin och Öberg (2014) hävdar att beslutsfattare reflekterar mer över kunskap när det finns mindre politiska konflikter och reflekterar mindre över kunskapen när den strider mot dess egna politiska ställningstaganden. Detta tyder på att kunskap antingen förbises eller används symboliskt och strategiskt för att visa att beslutsprocessen följer de förväntningarna om nyttjandet av kunskap och forskning som förväntas av den beslutsfattande institutionen såsom Boswell (2009) hävdar.

Någorlunda strukturerade problem kan lösas genom förhandling, kompromiss samt anpassning, enligt Hisschemöller och Hoppe (1995). Desamma gäller inte ett ostrukturerat problem där ingen konsensus finns kopplat till värderingar eller kunskap. Problemstrukturen genom lärande kan bli tydligare och leda till gemensamt lärande för deltagarna för att lösa kunskapskonflikten, men endast om det sker en överbrygging av kunskapskonflikten i beslutsprocessen eftersom att förändra grundläggande värderingar är svårare. För att överbrygga kunskapskonflikten behövs en konstruktiv diskurs som grundas på kunskapskonflikter vilket kan ske genom CCM – metoden kan nyttjas medvetet eller omedvetet då den handlar om att lösa kunskapskonflikter genom diskurs, vilket inom ramen av en proposition där flera remissinstanser har involverats kan ske.

**Tabell 2. Problemtyper och kunskapsanvändning samt metod för beslut i beslutsprocesser**

<b>Problemtyp</b>	<b>Konsensus över...</b>	<b>Kunskapsanvändning</b>	<b>Metod för beslut</b>
Strukturerat problem	Kunskap, Värderingar	Instrumentell kunskapsanvändning	Byråkrati, expertis (teknokrati)
Någorlunda strukturerat problem (kunskapskonflikt)	Värderingar	Strategisk och symbolisk kunskapsanvändning	Förhandling, många aktörer involveras för att förstå hur mål kan nås som effektivast
Någorlunda strukturerat problem (värderingskonflikt)	Kunskap	Instrumentell kunskapsanvändning	Anpassning och kompromisser angående värderingar – politisk kompromiss
Ostrukturerat problem	Ingen konsensus	Strategisk och symbolisk kunskapsanvändning	Lärande genom problemstrukturering

*Tabellen visar hur kunskapsanvändning relateras till problemstruktur och vilka metoder som bör nyttjas för att fatta beslut i de olika problemtyperna grundat på forskning av Hisschemöller (2005), Hisschemöller och Hoppe (1995) samt Boswell (2009).*

Om propositionen gynnar gemensamt lärande för dess deltagare, utgår studien att detta följer CCM genom att leda till en ökad förståelse för de perspektiv som remissinstanserna intar på problemen som propositionen är menat att lösa, som beskrivet av Cuppen (2010). För att demonstrera kommer utlåtanden inom propositionen citeras inom de fyra stegen som behövs för att deltagandet av remissinstanserna ska leda till ett gemensamt lärande. Nedan följer hur kategorierna utformas samt hur ett utlåtande inom propositionerna kan tolkas falla inom en kategori eller hur ett utlåtande kan tolkas att inte falla inom en annan kategori.

### **Involvera rätt aktörer**

Cuppen, Breukers, Hisschemöller, Bergsma (2010) studie menar att aktörer som involveras i deltagande processer bör utgå ifrån perspektiv och inte sådant som etnicitet eller aktörstyp. Helst också en aktör per perspektiv för att varje perspektiv ska få en likvärdig representation (Cuppen 2010, s. 48). Grundat på detta antas en proposition ha involverat 'rätt aktörer' när det finns diversitet i perspektiven som representeras mellan olika remissinstanser och en jämnvikt i andel aktörer som delar perspektiv. Vid övervikt av ett eller ett fåtal perspektiv uppfylls inte kriteriet.

### **Artikulation av motsättande perspektiv**

Cuppen (2010, s. 49) menar att steget handlar om att identifiera likheter och olikheter i perspektiven som presenteras och klargöra vilka perspektiv finns, dess kunskapspåståenden samt dess underliggande antaganden för att slutligen skapa en gemensam artikulation för perspektiv som är snarlika varandra. Kriteriet anses uppfyllt om propositionen framför inkomna synpunkter och sammanför snarlika synpunkter så att remissinstanserna får gemensamma perspektiv i propositionen. Om vissa aktörers synpunkter saknas eller inte sammanförts är kriteriet ej uppfyllt.

### **Konfrontation av olika kunskapspåståenden**

Cuppen (2010, s. 50) här påbörjas den konstruktiva konflikten och i detta steg utmanas kunskapspåståenden som är tänkta att leda till reflektion för att skapa en bättre förståelse av de perspektiv som framförs. Detta kriterium uppfylls när kunskapspåståenden som framförs utmanas i propositionen och skapar en förståelse för andra perspektiv. Kunskapspåståenden måste både artikuleras och konfronteras utförligt för kriteriet ska anses vara uppfyllt.

### **Syntes av perspektiv**

Cuppen (2010, s. 50) menar att resultatet av den tidigare konfrontationen blir en slutgiltig bedömning av skillnader mellan perspektiv och ger möjlighet att skapa ett



beslut som har komponenter av flera olika perspektiv. Beroende på syftet med deltagandet kan resultat skilja sig åt. Steget ska leda till lärande genom förståelsen av olika perspektiv samt framföra alternativa beslut. Det innebär att kriteriet uppfylls först vid en slutgiltig bedömning av perspektiven som har framförts samt att beslutet har komponenter av andra perspektiv. Utifrån dessa steg följer ett ostrukturerat problem figuren nedan när CCM används på problemet för att lösa kunskapskonflikter och leda till gemensamt lärande för dess deltagare.

**Figur 1. CCM för att lösa kunskapskonflikter i ostrukturerade problem**



*Figuren ovan visar hur Cuppens (2010) ramverk kan nyttjas för att leda till förbättrad kunskapsanvändning vid deltagande beslutsprocesser i ostrukturerade problem och när själva lärandeprocessen initieras.*

Figur 1 är en idealtyp och behöver inte ske i en linjär ordning. Det kan exempelvis ske en artikulation mellan två perspektiv för att konfronteras och leda till en syntes av perspektiven för att återgå till artikulation av det nya perspektivet och en konfrontration mellan detta och ett annat perspektiv. Men samtliga steg behöver ske för att beslutsprocessen ska gynna gemensamt lärande genom deltagande. Utan att rätt aktörer involveras med diversitet kan det inte ske en artikulation av motsättande perspektiv och om aktörer är ojämnt fördelat kommer det istället leda till grupptänkande. Om inte motsättande perspektiven artikuleras är det inte möjligt att konfrontera kunskapspåståenden och därigenom inte möjligt att skapa samförstånd.

## 4.2 Val av material samt urval och avgränsning

Materialet är avgörande för tolkningen i en innehållsanalys. Även att detta styrs utifrån forskningens syfte och frågeställningar samt att materialet är tillräckligt omfattande för att kunna besvara forskningsfrågan (Drisco och Maschi 2015, s. 97). Propositionen och remisserna för undersökningen väljs strategiskt för att beröra ett problemområde som är ostrukturerat och som har en avsaknad av konsensus i både kunskap och värderingar enligt Hisschemöller och Hoppes (1995) ramverk.

Ett sådant område är miljö och klimat med särskilt fokus kring kärnkraftsfrågan. Novus (2022) publicerar månadsvis en lista av de politikområden som väljare anser vara viktiga och en av dessa som varit i topp tio under den pågående mandatperioden är miljö och klimat. När en majoritet av väljare anser ett politikområde som viktigt finns det många olika åsikter från politiker och medborgare om hur problemet bör bemötas. Implicit antyder det att området är kontroversiellt och därmed ostrukturerat eftersom studier har visat att politikernas kunskapsanvändning varierar utifrån hur mycket eller lite uppmärksamhet ett politiskt beslut får från allmänheten (Lundin, Öberg 2014). Ju viktigare en fråga är desto mer uppmärksamhet borde frågan också få av politiker. Därför borde fler lösningsförslag ske av politiska grupperingar, vilket tyder på att problemet i fråga är ostrukturerat. Detta kan ses i hur klimat- och miljöfrågan diskuteras av politiska partier såsom Socialdemokraterna (2022) och Moderaterna (2022) som innehar lösningar som är varandras motsatser kopplat till kärnkraftsfrågan där media menar att kunskap inte nyttjas i frågan (Comar Alm, Johansson 2022). Detta demonstrerar att kärnkraftsfrågan är ett ostrukturerat problem i svensk politik. Utifrån detta har propositionen ”Ett förtydligt statligt ansvar för vissa kärntekniska verksamheter” (Prop. 2019/20: 157) undersökts. Eftersom propositioner bygger på statens offentliga utredningar (Kärntekniklagutredningen 2019) som remissinstanserna har svarat på, har denna konsulterats för att studera lagförslagen som remissinstanserna lämnar sina synpunkter på eftersom propositionens formulering kan vara annorlunda. Även vissa lagar har konsulterats såsom Miljöbalken (SFS: 1998:808), Regeringsformen (SFS: 1974:152), Lag (SFS: 1984:3) om kärnteknisk verksamhet, Lag (SFS: 2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter samt prejudikat från domstolar vid behov för att bättre förstå författningarna som diskuteras.

### 4.3 Undersökningens begränsningar

Undersökningen har vissa begränsningar. En innehållsanalys kan inte skapa kausala samband utan enbart förklaringsmodeller samt påvisa korrelationer. Den begränsas även till att omfatta en proposition. Att använda fler propositioner hade möjliggjort en bättre generalisering på forskningsfrågan och etablera en starkare korrelation, men propositionen är utvald utifrån kärnkraftsfrågan som utgör ett ostrukturerat problem inom svensk politik och därmed uppfyller undersökningens syfte.

## 5 Analys av ”Ett förtydligt statligt ansvar för vissa kärntekniska verksamheter” propositionens syfte och bakgrund

Kortfattat handlar propositionen ’Ett förtydligt statligt ansvar för vissa kärntekniska verksamheter’ om lagförändringar av miljöbalken (SFS: 1998:808), i lagen (SFS: 1984:3) om kärnteknisk verksamhet och i lagen (SFS: 2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter. Syftet är att förtydliga statens ansvar av kärntekniskverksamhet genom att tydliggöra statens subsidiära ansvar för säkerheten av verksamhet när det finns åtgärder som behöver utföras, vilket finansieras via kärnavfallsfonden. Efter att åtgärder är genomförda faller säkerhetsansvaret på tillståndshavaren. En annan del är att förtydliga ansvaret av att det geologiska slutförvaret av kärntekniska restprodukter faller på staten när tillståndshavaren har tillstånd av regeringen att påbörja slutförvarets förslutning, som regeringen prövar i denna fas. När staten övertar ansvaret från tillståndshavaren blir staten en verksamhetsutövare. Inför propositionen har ärendet beretts med en utredning (Kärntekniskutredningen 2019) som delar regeringens mening med undantag på vissa formuleringar i författningsförslaget samt frågan om samrådskrav i prövning av det slutgiltiga slutförvaret (prop. 2019/20:157).

För detta föreslår propositionen att vissa definitioner beskrivs i lag, såsom skillnaden mellan en ’verksamhetsutövare’ och ’tillståndshavare’ samt ’geologiskt slutförvar’. Propositionen berör frågor om tydlighet samt otydlighet i befintlig lagtext, definitionsfrågor, ansvarsfördelningen, behov av samråd och ekonomi. Endast utlåtanden av remissinstanserna med koppling till syftet av propositionen kommer behandlas. Andra utlåtanden som remissinstanserna gjort som relateras till andra delar av utredningens förslag om rivningsprocessen av kärnkraftverk och dylikt utlämnas (Kärntekniklagutredningen 2019).

### 5.1 Remissinstanser som deltar i beslutet och dess perspektiv

Avsnittet avser att visa utifrån första steget av Cuppens (2010) CCM om ’rätt aktörer’ har blivit inbjudna, om det finns en variation av perspektiv och om dessa är jämnt fördelade. Totalt har 70 remissinstanser skickat in yttrande för propositionen och utredningen. Dessa består av samarbetsorganisationer, ideella

organisationer, kommuner och regioner samt privata företag. Noterbart är att i somliga fall har samarbetsorgan och de som medverkar i ett samarbetsorgan fått möjlighet att yttra sig. Både kärnkraftkommunerna och de kommuner som medverkar i organet har fått yttra sig och kommunernas säkerhetsnämnder. På samma sätt medverkar Vattenfall AB på tre ställen – både som Vattenfall AB, Vattenfall Business Unit Nuclear Decommissioning (BUND) och som Forsmark AB som ägs av Vattenfall AB.

### 5.1.1 Remissinstanser utan egna perspektiv

34 remissinstanser har valt att inte lämna djupare synpunkter. 19 av dessa, såsom Landskrona Kommun, uttrycker att de inte har några invändningar emot utredningens förslag –

*”Landskrona stad har inget att erinra och avser inte att inkomma med något remissvar” (Olsson 2019).*

10 väljer att avstå, såsom Lunds Juridiska fakultet, som framför att utredningen är av komplicerad natur (Nilsson 2019). Ytterligare 3 är positiva till författningsförslaget i dess helhet såsom Kiruna Kommun (Fjällborg 2019). De sista 2 remissinstanserna inom gruppen uttrycker att de ansluter sig till en annan remissinstans, såsom Lokala säkerhetsnämnden Oskarshamn som anslöt sig till Kärnkraftskommunernas yttrande (Erlandsson, Lindquist 2019).

### 5.1.2 Perspektiv på ansvarsfördelning, verksamhetsutövare begreppet och övriga definitioner

Angående ansvarsfördelningen uttryckte 13 remissinstanser synpunkter. 6 av dessa uppgav ett starkt stöd för den föreslagna lagstiftningen –

*”själva verket innebär den föreslagna ansvarsfördelningen en anpassning till hur ansvaren fördelas i dag i praktiken. Energiföretagen Sverige stödjer därför detta förslag.” (Winnhed och Berglöf 2019).*

6 aktörer, såsom OKG AB – Oskarshamnsverket, var principiellt positiv till ansvarsfördelningen, men såg en risk att författningens ansvarsfördelning blir svåröverblickade och otydlig (Jerpenius 2019). Östhammars var positiv till att ansvarsfördelningen förtydligas, men inte i den grad som efterfrågades (Bergsten 2019). Länsstyrelsen Uppsala län uttryckte att verksamhetsutövaransvaret inte bör delas av flera myndigheter. 10 remissinstanser lämnade synpunkter på definitionen av ’verksamhetsutövare’, varav 7, såsom Kärnavfallsrådet, menar att lagförslaget är otydligt kring specifika ansvar för slutförvaring av kärnteknisk verksamhet enligt författningsförslaget (Bråkenhielm 2019). Vissa remissinstanser anser att det finns en otydlighet mellan olika lagar eftersom begreppet nyttjas olika mellan olika

författningar (Ahagen 2019). Ranstad Industricentrum AB anser att författningsförslagets 'verksamhetsutövare' begrepp kan strida emot europeisk lagstiftning eftersom det sker en delegation av säkerhetsansvaret vilket inte är tillåtet enligt europeisk lag (Värnlid 2019). De sista 3 aktörerna var inte kritiska gentemot verksamhetsutövare begreppet, men lämnade synpunkter att verksamhetsutövaransvaret inte bör vara uppdelat mellan flera myndigheter som uttryckt av Länsstyrelsen Uppsala län (Enander, Stangebye 2019) samt att det kommer behövas en övergångsperiod (Norlén, Kjellgren 2019). 5 remissinstanser uttryckte stöd för övriga begreppsförklaringar – däribland Chalmers Tekniska högskola (Chalmers Tekniska högskola 2019). 10 remissinstanser ifrågasatte andra ordförklaringar och definitioner i författningsförslaget såsom ordet 'geologiskt slutförvar' där Kärnavfallsrådet bedömer att en definition inte behövs (Bråkenhielm 2019). Naturskyddsföreningen, Jordens vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (NJM) menar dock att det bör kallas för 'geologiskt förvar' istället för 'slutförvar' (Sandahl, Sundström, Lundh 2019). Även definitionen av kärnämne ansågs behöva utökas för att omfatta depleted uranium (Kahanpää och Bryntse 2019). MSB var osäkra på huruvida kärnenergidrivna fartyg borde klassas som kärnteknisk anläggning (Eliasson 2019).

### 5.1.3 Perspektiv på samrådskravet, stegvis prövning och slutförvarsfrågan

En av de större frågorna gällde samrådskravet. 13 remissinstanser yttrade och många var positiva, men 9 remissinstanser ansåg att kravet om stegvis prövning är för långtgående och riskerar att göra slutförvarsprocessen för långsam och dyr. Detta borde underlättas enligt 'Fortum' –

*"Det är bra att den stegvisa prövningen nu får en tydlig reglering. Fortum anser dock att samråd i anslutning till varje del i den stegvisa prövningen kommer att leda till ineffektivitet och ökade kostnader utan att påtagligt öka förutsättningarna för demokratiskt inflytande." (Tegelmo 2019).*

MILKAS medhöll att samråd bör slopas (Kahanpää, Bryntse 2019). 4 remissinstanser var positiv till samrådskravet, men 2 remissinstanser hade andra synpunkter. Östhammars kommun menade att samråd borde ske innan tillstånd för slutförvaring har beviljats (Bergsten 2019) och Naturvårdsverket vill ha förtydligande av den stegvisa prövningen (Risinger, Eriksson 2019). Gällande slutförvaret framförde 10 remissinstanser inga invändningar och medhöll att staten borde ansvara för slutförvaret. Däremot ansåg Naturvårdsverket att ansvarsövergången behöver förtydligas (Risinger, Eriksson 2019) och 2 remissinstanser såsom kärnavfallsrådet såg en risk med statens ansvar för slutförvaret ifall ett bolag skulle gå i konkurs (Bråkenhielm 2019). 4 remissinstanser däribland Sveriges Kärntekniska Sällskap (SKS) ansåg att lagförslaget bör möjliggöra att det geologiska slutförvaret kan öppnas så det kan

återanvändas i framtiden (Eriksson 2019). 3 remissinstanser, däribland Chalmers tekniska högskola (2019) ansåg att slutförvar av mindre mängder radioaktivt avfall behöver garanteras eftersom forskning kommer ske även efter all kärnteknisk verksamhet upphör.

#### 5.1.4 Perspektiv på författningens utformning samt ekonomi

NJM (Sandahl, Sundström, Lundh 2019) samt MILKAS ansåg att flera lagar inom natur och miljö borde sammanföras –

*”Det är en besvikelse att kommittén inte kunnat förena Kärntekniklagen med Miljöbalken, Strålskyddslagen, Finansieringslagen, Atomansvarighetslagen och en ny lag om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor...” (Kahanpää och Bryntse 2019).*

Finansiellt lämnade 5 aktörer synpunkter. Riksgälden framförde att historiskt avfall kan utgöra en risk och att finansieringen borde ske via fondering (Lindblad, Ström 2019). Kärnavfallsrådet menar att finansieringen är oklar eftersom begreppet verksamhetsutövare är otydlig (Bråkenhielm 2019). MILKAS vill att finansieringssystemet avskaffas och att högre ekonomisk säkerhet från innehavaren krävs istället (Kahanpää, Bryntse 2019). Länsstyrelsen Uppsala län menar att finansiering bör ske genom finansieringsvägen (Enander, Stangebye 2019). NJM vill att finansieringen följer principen att förorenaren betalar (Sandahl, Sundström, Lundh 2019).

#### 5.1.5 Analys

Flera perspektiv har inkluderats, men är inte jämnt fördelade. Det är en övervikt av remissinstanser som väljer att avstå eller som saknar invändningar emot utredningen. Detta kan tolkas som att det finns konsensus utifrån principen att 'den som tiger samtycker'. Remissinstanserna har lyft synpunkter på förslag men få remissinstanser delar samma perspektiv. I många fall är det endast en eller ett fåtal vilket riskerar att perspektiv ignoreras på grund av grupptänkande. Detta försvårar således lärandeprocessen eftersom kunskap försvinner. Den ojämna fördelningen av perspektiven är en konsekvens av att utredningen behandlar fler frågor än propositionen. Mängden remissinstanser kan förklaras utifrån Regeringsformen (1974:152) 7 kap. 2 § –

*”Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.”*

Lagen kräver att yttranden inhämtas vid utredningar. Däremot finns det inget krav på att 'samtliga' ska yttra sig. Omfattningen kan variera och andelen remissinstanser kan minskas. Prejudikat från Regeringsrätten har kritiserat hanteringen av ärenden tidigare när yttrande från en aktör inte fick möjlighet att yttra sig (RÅ 2010 not 31). Detta hindrar inte att uppfylla lagkravet än vad som har skett traditionellt såsom att be aktörer med snarlika perspektiv att sammanföra dessa till ett gemensamt perspektiv genom en dialog såsom i Cuppen, Breukers, Hisschemöller och Bergsma (2010) studie. Det är problematiskt att vissa organisationer blir representerade mer än en gång. Det orsakar att samma perspektiv får bredare konsensus. Utlåtandena är skrivna av olika personer, men sannolikt har det skett en samverkan. Kävlinge kommuns uttalande är nästan identiskt med Lokala säkerhetsnämnden vid Barsebäck (Kävlinge Kommun 2019; Almström, Rosén 2019) och BUND, Vattenfall AB och Forskmark AB har framfört kritik mot verksamhetsutövare begreppet (Leisvik 2019; Hellner 2019; Tegelman 2019) som exempel.

Cuppens (2010) första kriterium är delvis uppfyllt. Det finns en bred variation av perspektiv, men andelen remissinstanser som delar perspektiv ojämnt fördelade vilket begränsar möjligheten att leda till en lärandeprocess enligt CCM. Det finns en tydlig vilja att få med aktörer i beslutsprocessen, men viljan riskerar att vissa parter ignoreras på grund av andelen inbjudna remissinstanser.

## 5.2 Uttrycks motsättande perspektiv och sammanförs?

I detta avsnitt avses hur motsättande perspektiv uttrycks samt om dessa på något vis sammanförs för att skapa en förståelse för synpunkterna som de olika remissinstanserna hade på snarlikt sätt som Cuppen (2010) beskriver inom CCM.

### 5.2.1 Motsättande perspektiv på ansvarsfördelning, verksamhetsutövare begreppet och övriga definitioner

Perspektiv sammanförs kopplat till frågan om ansvarsfördelningen när dessa är positiva, men inte i kritiken där ett perspektiv från Kärnavfallsrådet framförs –

*”Flertalet av remissinstanserna som bl.a. Lokala Säkerhetsnämnden vid Barsebäcks kärnkraftverk, Uniper Sverige AB, Svensk kärnbränslehantering AB, Energiföretagen och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning är positiva till förslaget. Kärnavfallsrådet har avstyrkt förslaget om statens subsidiära ansvar och anfört att förslaget kan få alltför långtgående konsekvenser för staten”.*

Även kopplat till ansvarsfördelningen med hjälp av miljöbalkens (1998:808) avhjälpandeansvar framförs det att remissinstanser i 'huvudsak' är positiva, men i detta fall lyfts endast Svensk kärnbränslehantering AB. I frågan om kritiken mot ansvarsutövare begreppet lyfts kritiken att begreppet är otydligt, men attribueras endast till en aktör – Svea hovrätt som uttrycker att begrepps användningen avviker från systematiken i miljöbalken. Detta sammanförs inte med synpunkter om otydligheten med begreppet som andra remissinstanser lyfte. Kopplat till definitionsfrågor lyfts både NJM och kärnavfallsrådets kritik angående att ordet "geologiskt slutförvar" behövs i författningen, men övriga begrepps förklaringar hanteras inte i propositionen och inga synpunkter ges.

### 5.2.2 Motsättande perspektiv på samrådskravet, stegvis prövning och slutförvarsfrågan

Kopplat till samråd framförs synpunkterna från Östhammars kommun att samråd bör ske i samtliga steg –

*"Östhammars kommun anser att samråd ska genomföras innan regeringen beviljar tillstånd för slutlig förslutning och att detta samråd, i likhet med det som föreslås för den stegvisa prövningen, ska vara reglerat i lag".*

Kritik emot samrådsförslaget av remissinstanser lyfts inte. Även kopplat till frågan om den slutgiltiga förslutningen av slutförvaret lyfts Naturvårdsverkets perspektiv som menar att ansvarsövergången behöver förtydligas. NJM stödjer förslaget att staten får sistahandsansvaret efter tillslutning av ett geologiskt förvar – men sammanförs inte med snarlika perspektiv.

### 5.2.3 Motsättande perspektiv på författningens utformning samt ekonomi

De önskemål som uttrycktes av NJM och MILKAS om en heltäckande författning berördes inte. Kopplat till finansieringsfrågorna lyfts flera perspektiv, men dessa är inte i motsättning enligt propositionen –

*"Riksgälden har framfört att de förväntade kostnaderna för åtgärder som staten kan behöva vidta bör finansieras genom fondering av de betalningsskyldiga... Naturskyddsföreningen, Jordens vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning anser att statens kostnader för sistahandsansvaret bör hanteras enligt principen att förorenaren betalar... Länsstyrelsen i Uppsala län har framfört att finansieringsansvaret för eventuella ytterligare åtgärder efter*



*förslutning bör hanteras enligt lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.”*

#### 5.2.4 Analys

Flera perspektiv som lyfts sätts inte alltid emot varandra såsom kopplat till frågan om samrådskravet där motsägelser inte erkänns. Endast Östhammars kommuns stöd för förslaget framförs trots att andra remissinstanser var positiva till författningsförslaget. I andra fall kopplat till frågan om begreppet ”geologiskt slutförvar” samt slutförvarsfrågan lyfts flera aktörerna som framför kritik. Det är blandat om motsättande perspektiv lyfts eller inte. Viss kritik som har framförts av remissinstanserna har inte beaktats alls. MILKAS uttryckte kritik emot flera av författningsförslagen men nämns inte i propositionen utöver listan av remissinstanser. Synpunkterna från Ranstad industricentrum AB uttryckte att författningsförslaget kan strida med europeisk lagstiftning men får inte gehör. Synpunkterna om att möjliggöra att öppna upp slutförvaren som framfördes av SKS lyfts inte. Det kan vara att propositionen endast berör ansvarsfrågan i slutförvaringen, men propositionen berör problemet utifrån vad ’slutförvar’ betyder

–

*”...slutförvar avser en anläggning för förvaring av kärnavfall och radioaktivt avfall där det inte finns någon avsikt att återta avfallet”*

Författningen stänger frågan om att återta avfallet och frågan borde erkännas i steget och bemötas i nästa steg av CCM för att gynna en lärandeprocess. Medan synpunkter på ordet ”geologiskt slutförvar” uttrycks gäller inte detsamma övriga ordförklaringar. Dessa har inte behandlats i propositionen, men slutförvarsfrågan avgörs av definitioner eftersom vad som är ett kärnämne, kärnavfall eller en kärnteknisk verksamhet avgör vad som behandlas i slutförvaringsprocessen och statens ansvar och rimligen bör behandlas vid samma tillfälle som ansvarsfrågor, men det är osäkert varför dessa inte har behandlats eller erkänns. Flera perspektiv sammanförs när dessa sammanfaller med propositionens förslag. Exempelvis sammanfördes likartade perspektiv kopplat till ansvarsfördelningsfrågan, men inte alltid. Det framstår också som att stöd av propositionens förslag prioriteras. Propositionen anser Uniper som en aktör som stödjer ansvarsutformningen –

*”De nya bestämmelserna om statens sistahandsansvar innebär ett positivt och nödvändigt förtydligande av ansvaret” (Svenningsson 2019).*

Detta är dock inte allt Uniper uttrycker som menar att det finns risker –

*”...den efterföljande ansvarsfördelningen blir så komplicerad och svåröverblickbar att tillståndsöverföringar anses allt för osäkra och därför måste undvikas även ifall då det i övrigt skulle ha positiva konsekvenser för alla inblandade (inklusive staten).” (Svenningsson 2019).*

Kritik attribueras till en remissinstans trots att flera framfört liknande kritik. Otydligheten av ’verksamhetsutövare’ begreppet attribueras endast till Svea hovrätt trots att flera remissinstanser hade snarlika synpunkter. Det framstår som att propositionen försöker förmedla att konsensus är bred på lösningen som föreslås och perspektiven sammanförs selektivt i detta syfte. Kunskapen som remissinstanserna har förmedlat nyttjas eller presenteras inte utifrån ett strategiskt syfte för att försöka visa en bred konsensus enligt Boswell (2009) ramverk av kunskapsanvändning. Att mindre representerade perspektiven inte uttrycks begränsar lärandet som kan ske genom en konfrontation i nästa steg av CCM genom Cuppens (2010) ramverk, eftersom det minskar antal perspektiv vars kunskapspåståenden konfronteras vilket begränsar det gemensamma lärandet då synpunkter och kunskapspåståenden ignoreras. Vidare framstår det som att propositionen vill förmedla när det finns en konsensus som stödjer propositionens författningsförslag, men inte när det finns konsensus angående kritiken.

### 5.3 Konfronteras kunskapspåståenden i perspektiven?

I detta avsnitt kommer se om perspektiven som uttrycktes i förra avsnittet konfronteras, och om så är fallet hur det sker för att demonstrera om kunskapspåståenden bemöts enligt det tredje steget av CCM.

#### 5.3.1 Konfrontation av ansvarsfördelning, verksamhetsutövare begreppet och övriga definitioner

Frågan om ansvarsfördelningen och kritiken om att ansvaret skulle få för mycket konsekvenser konfronteras genom att hävda att lagförslaget inte innebär någon förändring i realiteteten –

*”Syftet med förslagen till förändringar i kärntekniklagen är att tydligt i nationell rätt reglera det ansvar som staten har åtagit sig genom bl.a. internationella förpliktelser... Förslagen syftar till att tydliggöra ansvarsfrågorna för berörda tillståndshavare, enskilda, kommuner och statliga myndigheter. Enligt regeringens bedömning har staten redan i dag det långsiktiga ansvaret för kärntekniska verksamheter...”*

Efterfrågan om tydlighet i ansvarsfördelningen eller dess utformning med annat än att konstatera syftet med den teoretiska ansvarsmodellen som används i lagtexten är och förklara att propositionen inte tar hand om alla frågor som kan uppkomma. De menar att frågor som Naturvårdsverket och Östhammars kommun har lyft får hanteras senare. Kritiken angående definitionen med begreppet verksamhetsutövare som attribuerades till Svea hovrätt konfronteras genom att hänvisa till att staten är slutlig verksamhetsutövare och hävda att lagen gör detta. Därefter menar propositionen att de anser att staten efter övertagandet är en verksamhetsutövare enligt kärntekniklagen. Frågan om behovet att förklara ordet geologiskt slutförvar konfronteras påståendet att ordförklaringen är onödig med att hävda att syftet med ordförklaringen gör lagen lättare att förstå och förklara att ordet slutförvar hänvisar till en anläggning när det inte finns avsikt att återta avfallet och menar att ordet 'slutförvar' demonstrerar detta bättre än 'förvar' som NJM föredrar.

### 5.3.2 Konfronation av samrådskravet, stegvis prövning och slutförvarsfrågan

Samrådskravet som remissinstanser problematiserade konfronteras och bemöts genom att hänvisa författningsförslagets syfte samt hävda att prövningen endast ska vara begränsad –

*”I 5 c § kärntekniklagen finns en hänvisning till bl.a. miljöbalkens krav på samråd. Bestämmelsen i 5 c § tillämpas för ansökningar om att uppföra, inneha eller driva en anläggning Syftet med samrådet enligt utredningens förslag är att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge berörda möjlighet till insyn och påverkan... Enligt regeringens bedömning saknas skäl att införa bestämmelser om samråd i samband med prövningen... Det är en begränsad prövning som ska göras.*”

Naturvårdsverkets fråga om hur ansvarsövergången av slutgiltiga förslutningen ska konfronteras genom att förklaras i detalj hur detta ska gå till och menar att regeringen prövar en ansökan från tillståndshavaren om tillstånd för geologiskt slutförvar och samtidigt pröva frågan om slutlig förslutning. Samtidigt som detta sker skapas villkor för åtgärder innan anläggningen anses vara slutligt försluten.

### 5.3.3 Konfronation av författningsutformning och ekonomi

Då synpunkter angående författnings utformning inte lyftes i propositionen kan ingen konfronation uppstå. Kopplat till ekonomiska synpunkter konfronteras uttalanden av Riksgälden och NJM att synpunkterna är densamma, fast uttryckt på olika sätt –

*”Regeringen delar Riksgäldens bedömning om att förväntade kostnader för åtgärder som staten kan komma att få för slutligt förslutna slutförvar bör finansieras genom fondering... Något som också framförts av Naturskyddsföreningen, Jordens vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning. De kostnader som staten har för övervakning och kontroll av slutförvar för restprodukter enligt 16 § kärntekniklagen täcks enligt gällande bestämmelser av kärnavfallsavgiften”*

#### 5.3.4 Analys

Här börjar lärandeprocess för perspektiven uttryckas genom att konfrontera kunskapspåståenden som ligger till grund för perspektiven enligt CCM (Cuppen 2010).

Angående ansvarsfördelningen konfronteras kritiken som kärnavfallsrådet lyfte med att hänvisa att staten redan har ansvaret, men att det inte finns i lag. Vilket bemöter kunskapspåståendet om riskerna. Däremot hänvisar propositionen vagt till 'internationella förpliktelser' vilket begränsar förståelsen då det inte tydligt framgår vilken internationell förpliktelse som diskuteras. I avsnitt 4.2 av propositionen nämns några av dessa förpliktelser, men det sker ingen hänvisning till dem i uttalandet vilket gör att en förståelse för perspektivet skapas men blir inte djupgående eftersom kunskapen om vilka internationella förpliktelser och dylikt som sätter kraven inte uttrycks explicit utan endast hänvisas symboliskt utifrån Boswell (2009) ramverk för att visa att beslutet grundar sig på internationella normer som förväntas att följas.

Frågan om tydlighet i ansvarsfördelningen bemöts inte alls. Detta gör att en lärandeprocess i frågan inte sker eftersom kritiken inte bemöts utöver att erkänna att det finns brister i ansvarsfördelningen och att det får hanteras senare vilket medför att lärande inte gynnas då ingen djupare förståelse för perspektiven skapas. Visserligen finns en viss förståelse av propositionen och regeringens perspektiv då syftet med utformningen artikuleras, men att hävda att något blir tydligt gör det inte tydligt. I själva verket demonstrerar faktumet att flera remissinstanser ansåg att begreppet 'otydigt' inte är tydligt. Frågan angående behov av en definition av 'geologiskt slutförvar' skapas en viss förståelse för det perspektiv som regeringen uttrycker i propositionen i frågan men inte övriga remissinstanser eftersom den bakomliggande kunskapspåståenden för dess perspektiv inte artikuleras. Utan att veta varför avfallsrådet och NJM anser att ordförklaringen är överflödigt eller borde formuleras annorlunda, kan inte en djupare förståelse för att gynna gemensamt lärande ske i frågan enligt CCM.

Behovet av samråd eller inte i processen konfronteras men uttrycks inte explicit varför prövningen ska vara begränsad. Det antyds implicit att ett strikt samrådskrav som utredningen föreslog inte är önskvärd för att det skulle göra processen med att

påbörja slutförvarets förslutning långsam. Samtidigt erkänns behovet av att allmänheten samt myndigheter kan lämna synpunkter. Här lyfter propositionen implicit kritiken från remissinstanserna som var kritiska till frågan om samråd i processen. Däremot uttrycks explicit varför en viss insyn är viktigt. Lärandet begränsas på grund av att kunskapspåståenden som ligger till grund för samrådsfrågan inte uttrycks explicit i bägge fallen – läsaren behöver tolka vad det innebär att prövningen ska vara begränsad. Kunskapen kan tolkas att nyttjas strategiskt av propositionen och regeringen enligt Boswell (2009) ramverk eftersom kunskapen om miljöbalkens samrådskrav framläggs för att avvisa påståenden om att samråd också borde ske under hela slutförvarsprocessen eller innan såsom Östhammars kommun önskar. Detta hade kunnat förstärkas med hänvisning till vad andra remissinstanser framfört i dess kunskapspåståenden, men av en okänd anledning sker det inte, möjligen för att propositionen vill visa att detta är ett ställningstagande de har gjort utan att påverkas av vad andra aktörer anser i frågan.

Gällande frågor om ekonomiska synpunkter faller dessa inte i strid emot varandra vilket propositionen framförde genom att konfrontera dem bägge och medge samtycke med åsikterna och göra en tydlig författningshänvisning som demonstrerar att deras synpunkter redan omfattas av lag, vilket leder till en ökad förståelse för regeringens gehör och även de perspektiv som bägge remissinstanserna intar i frågan. Här uttrycks kunskapen på ett strategiskt genom att framföra remissinstansernas perspektiv och därefter hänvisa till att deras synpunkter kommer täckas av befintlig lagstiftning. Slutligen konfronteras inte perspektiv som aldrig uttrycktes tidigare vilket gör att en djupare förståelse för kunskapen bakom perspektiven inte kan skapas och gemensamt lärande inte kan ske vilket ytterligare begränsar förståelsen för perspektiven och därigenom även lärandet kan inte sägas på något vis gynna ett gemensamt lärande. Såvida perspektiven lyfts, så skapas en viss lärandeprocess genom att skapa en ökad förståelse för perspektiven genom en konfronation av kunskapspåståenden enligt tredje steget i CCM (Cuppen 2010), Omfattningen begränsas på grund av att frågor och problem som identifierades av vissa remissinstanser förskjuts till senare propositioner samt att det saknas tydlighet i konfronationen, vilket gör att en djupare förståelse av kunskapspåståenden såsom angående internationella förpliktelser och ställningstagande gentemot samrådsprocessen inte sker. Istället artikuleras kunskap i ett strategiskt och symboliskt syfte utifrån Boswells (2009) ramverk av kunskapsanvändning.

## 5.4 Sker en syntes?

I avsnittet visas om det sker en syntes enligt Cuppen (2010) ramverk genom att skapa nya författningsförslag eller genom att göra en slutgiltig bedömning eller framlägga en alternativ beslutsväg.

#### 5.4.1 Syntes av ansvarsfördelning, verksamhetsutövare begreppet och övriga definitioner

Då ansvarsfördelningsfrågan avvisades sker ingen syntes. Däremot lägger regeringen ett förslag att tydligare förklaringar som önskas kommer behandlas i framtiden som framfördes i förra avsnittet –

*” En anledning till detta är att en slutlig förslutning ligger väldigt långt fram i tiden. En del av de frågor som lyfts av Naturvårdsverket och Östhammars kommun får hanteras framöver.”*

I frågan om otydlighet kring begreppet verksamhetsutövare kan ingen syntes uppstå. Propositionen har avfärdat kritiken kopplat till begreppet i dess konfotration. Däremot förklaras utgångspunkten för ställningstagandet med att ansvaret från kärntekniklagen inte kvarstår för verksamhetsutövaren, kvarstår ansvaret enligt Miljöbalken (1998:808). I fråga om det sker en syntes kan det konstateras att gällande frågan om ordet ”geologiskt slutförvar” avisas kritiken med hänvisning att den nya lagen följer hur ordet används av internationella atomenergiorganet använder ordet ”geologiskt slutförvar”

#### 5.4.2 Syntes av samrådskravet, stegvis prövning och slutförvarsfrågan

Gällande samrådskravet skapas en syntes med att framlägga ett förslag för framtiden hur samrådskrav kan ske –

*”Enligt 24 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet ska en ansökan enligt 5 § och 5 a §... Av bestämmelsen framgår att Strålsäkerhetsmyndigheten ska inhämta behövliga yttranden... Förordningen om kärnteknisk verksamhet kan därför komma att ses över för att se om ansökningar om tillstånd till slutlig förslutning också kan omfattas”*

#### 5.4.3 Syntes av ekonomi

Eftersom det inte fanns några synpunkter motsättande varandra i ekonomiska synpunkter fanns inget behov av en syntes i frågan. Däremot kan det sägas att en syntes uttrycktes redan när dessa åsikter konfronterades genom att sammansätta snarlika yttrandena från NJM samt riksgälden.

#### 5.4.4 Analys

Angående ansvarsfördelningen erkänner propositionen bristerna och föreslår att detta får behandlas i framtiden – vilket leder till ett lärande genom att propositionen erkänner dess egna brister i frågan och därigenom gör en slutgiltig bedömning. Dock framläggs det inte vilka brister som propositionen menar ska behandlas och utifrån vilka frågor som har lyfts, vilket minskar möjligheten att öka förståelsen.

I frågan om ordförklaringen mellan geologiskt slutförvar sker inte en syntes eftersom de tre förslagen står i direkt strid emot varandra. Det artikuleras en viss slutgiltig bedömning genom att alternativen avslås och hänvisa till internationella normer och att dessa följs genom att symboliskt hänvisa till dessa enligt Boswell (2009) ramverk av kunskapsanvändning. Möjligen hade en syntes kunnat ske genom att välja en tredje väg som en alternativ beslutsväg – att nyttja ett annat begrepp såsom ”geologisk framtidsförvaring” eller dylikt, men detta hade inte sammanfört svensk lagstiftning med internationella konventioner såsom syftet var. Detta hade inte heller bemött kärnavfallsrådet preferenser. Eftersom det inte diskuterats varför det är viktigt att följa internationella konventioner är det osäkert varför detta är viktigt och begränsar lärandet. Desamma kan sägas angående ställningstagandet angående begreppet ’verksamhetsutövare’. Att hävda att det framgår tydligt i kärntekniklagen vad regeringens ansvar är betyder inte att det inte är förvirrande för andra när begreppet nyttjas olika mellan olika lagar. En möjlig syntes här hade kunnat vara att förtydliga i författningsförslaget att det ansvar som miljöbalken tillskriver verksamhetsutövaren kvarstår såsom beskrivs i propositionen. Kopplat till det fjärde steget av CCM (2010) är syntesen begränsad. Medan propositionen gör en slutgiltig bedömning i samtliga fall och lägger fram alternativa beslutsvägar i vissa frågor såsom i samrådsfrågan vilket gynnar ett gemensamt lärande och skapar en ny beslutsväg, men i ansvarsfördelningsfrågan beskrivs inte vilka frågor som är tänkta att hanteras i framtiden vilket begränsar det gemensamma lärandet. Gällande de ekonomiska synpunkterna är det enkelt att skapa en syntes av perspektiven – då det förslag som framlades av remissinstanserna redan var gällande.

## 6 Resultat – gynnas ett gemensamt lärande och hur kan det bli bättre?

Det sker en viss nivå av gemensamt lärande och ökad förståelse för andras perspektiv i propositionen genom CCM såsom Cuppen (2010) beskriver, men gynnandet av lärandet begränsas av olika anledningar.

Det gemensamma lärandet begränsas av andelen remissinstanser som är inbjudna. Andelen remissinstanser skapar ett deltagande med många perspektiv, men orsakar att impopulära perspektiv begrävs av mer populära perspektiv. Många avstår att lämna synpunkter eller har inga invändningar – vilket kan av beslutsfattare tolkas som ett medhåll. Detta blir problematiskt när vissa aktörer i praktiken blir representerade flera gånger såsom Kävlinge Kommun och Vattenfall AB. Det är förståeligt att yttranden av berörda inhämtas, men för att gynna ett gemensamt lärande behöver det ske i annan form. Ett sådant sätt är att efter yttranden från remissinstanserna insamlats hade de som står varandra nära ombetts att sammanföra dessa till ett gemensamt yttrande. Vissa aktörer har gjort detta såsom NJM vars yttrande består av tre frivilliga organisationer. Resultatet av ojämnvikten av andelen perspektiv kan ses när dessa ska uttryckas samt sammanföras – många synpunkter som lyfts av aktörer blir helt eller delvis ignorerade såsom MILKAS och Ranstad industricentrum AB som exempel där vissa eller inga synpunkter blir erkända. När kritik framförs nedtonas den genom att lyfta endast en remissinstans, även om fler delar perspektivet. I jämförelse sammanförs i många fall, dock inte alltid, flera remissinstanser när dessa uttrycker ett stöd för propositionen och därmed regeringens utgångspunkt i frågan. I vissa fall hävdas att remissinstanser ger fullständigt stöd till regeringens författningsförslag trots att kritik uttryckts. Detta visar att det sker en symbolisk och en strategisk kunskapsanvändning utifrån Boswell (2009) ramverk. Kunskapen om Unipers godkännande av ansvarsutformningen valdes att framföras men negativa kunskaper undanhölls för att symboliskt betona konsensus på frågan. Detta visar varför Cuppen (2010) samt Cuppen, Breukers, Hisschemöller, Bergsma (2010) anförde att det är önskvärt att ha en aktör per perspektiv då mindre representerade perspektiv annars hamnar i skymundan i beslutsprocessen. Vilket stämmer med resultatet då flera underrepresenterade perspektiv inte erkändes i propositionen.

Detta betyder att det gemensamma lärandet på de utlämnade synpunkterna inte kan initieras eftersom kritiken inte erkänns i propositionen vilket begränsar möjligheterna för propositionen att gynna ett gemensamt lärande i konfrontationen i det tredje steget av Cuppens (2010) CCM ramverk. Om andelen aktörer reduceras eller om synpunkter ifrån remissinstanserna samordnats bättre hade det kunnat



nyttjas för att instrumentellt förbättra beslutsprocessen och inarbeta synpunkterna i en syntes i det fjärde steget grundat på konfrontationen i tredje steget.

Om kritiken erkänns konfronteras den genom att hänvisa till kunskapspåståenden såsom CCM (Cuppen 2010) föreslår i det tredje steget. Detta sker med hänvisningarna till syftet bakom utformningen av definitioner enligt internationella konventioner eller syftet med att förtydliga statligt ansvar på grund av internationella förpliktelser. Dock är hänvisningarna vaga såsom 'internationella förpliktelser' eller genom att inte förklara syftet med att följa internationella konventioner. Om det hade varit tydligare hade propositionen gynnat ett gemensamt lärande och ökat förståelse för andra perspektiv. Konfrontationen är kunskapsbaserad såsom Cuppen (2010) men utan att explicit visa vilka förpliktelser, internationella konventioner eller varför en begränsad prövning är önskvärd. Därmed skapas ingen djupare förståelse vilket begränsar lärandet av dessa perspektiv i konfrontationen inom propositionen.

Angående syntes finns en ovillighet. I frågorna om definitioner har propositionen ett tydligt ställningstagande som uttrycks av regeringen som tycks vara ovilliga att mötas på mitten angående ordanvändningen "slutförvar" samt "verksamhetsutövare". Propositionen står fast i dess synpunkter och avvisar kritiken. På samrådsfrågan sker en syntes, men detta är troligen för att propositionen och regeringen inte vill införa samrådet enligt utredningens förslag, men erkänner att synpunkter är viktiga, vilket leder till att en syntes är möjlig. Att en syntes mellan perspektiv i fler områden inte sker är problematiskt eftersom syftet med att efterfråga synpunkter grundas på att möjliggöra syntes på problem som propositionen ämnar lösa. Det kan finnas anledningar som ligger bakom, såsom ett behov av att fatta beslut i en viss fråga skyndsamt. Dock hade en orsaksförklaring kunnat framföras i propositionen så att remissinstanserna som deltar förstår varför synpunkter inte får gehör och därigenom leda till ökad förståelse för regeringens perspektiv.

Kunskapsanvändningen i propositionen kan ske strategisk enligt Boswell (2009) ramverk av kunskapsanvändning. Om kunskapen hade nyttjats instrumentellt hade det tydligare framkommit varför internationella konventioner är önskvärda att följa för att beslutet ska bli effektivt eller vilka internationella förpliktelser som kräver att ansvarsutformningen ska vara som föreslagen. Istället sker en strategisk kunskapsanvändning genom att rationalisera ställningstaganden med att hänvisa till det som stödjer förslagen som framläggs i propositionen såsom de internationella förpliktelserna och konventionerna samt med att ge gehör till aktörer som delar propositionens och regeringens synpunkter. Medan en innehållsanalys inte kan redovisa kausala samband överensstämmer detta resultat med tidigare forskning såsom Dorren och Böhme (2021) samt Hanberger, Lundström och Mårald (2015) som menar att åsikter som finns innan ett beslut påverkar beslutet och hur information framkommer under själva beslutsprocessen. Kunskap ifrån remissinstanserna som motsäger beslutsförslagen ignoreras eller avvisas såvida det inte överensstämmer med åsikter som uttrycks i propositionen.

Detta kan relateras till Hisschemöller (2005) påstående att kunskapskonflikten organiseras bort utan en metod eftersom kunskapskonflikten i frågorna som propositionen berör har organiserats bort genom att hänvisa till internationella förpliktelser och konventioner samt genom att påståenden aldrig 'testats' eftersom problematiken inte erkänts. Eftersom problemet i frågan inte erkänts blir det inte bemött. Det gör att kontroverser fortsätter uppstå i frågor som inte behandlas såsom föreslagit av Hisschemöller och Hoppe (1995).

## 7 Slutsats och rekommendationer för framtida forskning

Denna uppsats har funnit att det är bristande hur remissinstanser behandlas för att gynna ett gemensamt lärande genom att öka förståelse för deltagarnas perspektiv. Dels ignoreras kunskapspåståenden och synpunkter ifrån remissinstanser i själva propositionen vilket gör att dessa kunskaper och inte får möjlighet att bemötas. Dels skapar andelen remissinstanser möjligheter till grupptänkande och en skev fördelning mellan olika remissinstanser som intar särskilda perspektiv. Med tanke på kraven som finns i lag är det också problematiskt att det inte sker en bättre sammanföring av perspektiv och gör det svårt att skapa en överblick av olika synpunkter i en viss fråga. Då synpunkter lyfts i själva propositionen konfronteras dessa kunskapspåståenden, men sällan explicit, vilket begränsar lärandet i situationen. Syntes av perspektiv sker i frågor där syntes existerade från första början, såsom kopplat till ekonomiska synpunkter. Syntes sker även i frågan om samråd där regeringen medgav ett behov av en syntes, men i övrigt begränsas syntesen till en slutgiltig bedömning.

Uppsatsen har funnit att kunskapsanvändningen sker symboliskt för att visa att normer följs och strategiskt för att avvisa kritik. För att propositioner ska gynna gemensamt lärande och öka förståelsen av deltagares perspektiv bör remissinstanserna minskas och bättre samordnas för att skapa tydlighet mellan ställningstaganden vilket gör att dessa enklare kan sammanföras och demonstreras i själva propositionen. Motsättande kunskapspåståenden bör lyftas bättre för att tydligare demonstrera varför en viss förpliktelse eller konvention bör följas. Vidare forskning i frågan om kunskapsanvändning och lärande i propositioner bör undersöka om kunskapen som framläggs av remissinstanser i andra propositioner nyttjas snarligt eller inte i andra typer av problemkonstruktioner.

## 8 Referensförteckning

- Ahagen, A. (2019). *Ringhals AB - Yttrande avseende remiss av utredning Ny kärntekniklag - med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Ringhals AB. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adae0/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/ringhals-ab.pdf>
- Almström, P., Rosén, M. (2019). *Lokala Säkerhetsnämndens vid Barsebäcks kärnkraftverk yttrande över förslag till ny kärntekniklag SOU 2019:16*. Lokala säkerhetsnämnden vid Barsebäck kärnkraftverk. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adafe/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/lokala-sakerhetsnamnden-vid-barsebacks-karnkraftverk.pdf>
- Argyris, C., Schön, D., A. (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspectives*. Boston: Addison-Wesley Publishing.
- Bergsten, A. (2019). *Remissvar gällande utredningen "Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar"*. Östhammars Kommun. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adafe/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/osthammars-kommun.pdf>
- Boswell, C. (2009) *The political use of expert knowledge*. New York: Cambridge university press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511581120>
- Breukers, S., Hisschemöller, M., Cuppen, E., Suurs, R. (2014). *Analysing the past and exploring the future of sustainable biomass. Participatory stakeholder dialogue and technological innovation systems research*. Technological Forecasting & Social Change. 81. s. 227–235. DOI:  
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.02.004>
- Bråkenhielm, C. (2019). *Kärnavfallsrådets remissvar angående utredningen – Ny kärntekniklag med förtydligt ansvar SOU 2019:16*. Kärnavfallsrådet. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adb0f/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/karnavfallsradet.pdf>
- Chalmers Tekniska Högskola (2019). *Chalmers tekniska högskolas remissvar på utredningen: Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adade/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/chalmers-tekniska-hogskola.pdf>
- Coenen, F. (2009). *Public Participation and Better Environmental Decisions*. Springer Science + Business Media: Berlin.
- Comar Alm, S., Johanson, J. (2022). *Kritiken mot kärnkraftsbeslutet: förhastat och osäkert*. Aftonbladet. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/MLJQPB/kritiken-mot-karnkraftsbeslutet-forhastat-och-osakert>

- Cuppen, E. (2010). *Putting Perspectives into Participation: Constructive Conflict Methodology for Problem Structuring in Stakeholder Dialogues*. Oisterwijk: Uitgeverij BoxPress.
- Cuppen, E., Breukers, S., Hisschemöller M., Bergsma, E. (2010) *Q methodology to select participants for a stakeholder dialogue on energy options from biomass in the Netherlands*. *Ecological Economics*. 69 s. 579-591. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.09.005>
- Dorren, L. Böhme, M. (2021). *The practice of motivated reasoning: observing knowledge use in real-world policy processes*. *International Review of Administrative Sciences*. s. 1-17. DOI: 10.1177/00208523211047355
- Drisco, M., Maschi, T. (2015) *Content Analysis*. Oxford: Oxford University press.
- Dunn, W., N. (1988). *Methods of the second type: Coping with the wilderness of conventional policy analysis*. 7(4) s. 720-737. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1988.tb00891.x>
- Dunn, W., N., Mitroff, I. I., Deutsch, S., J. (1981) *The obsolescence of evaluation research*. *Evaluation and Program Planning*. 4(3-4) s. 208-218. DOI: [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(81\)90022-7](https://doi.org/10.1016/0149-7189(81)90022-7)
- Eliasson, Dan (2019) *Betänkande SOU 2019:16 Ny kärntekniklag med förtydligt Ansvar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Hämtad 2022-04-24 från: <https://www.regeringen.se/4adae0/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/myndigheten-for-samhallsskydd-och-beredskap.pdf>
- Enander, G., Stangebye, J. (2019) *Yttrande angående remiss av utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Länsstyrelsen Uppsala län. hämtad 2022-04-24 från: <https://www.regeringen.se/4adae0/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/lansstyrelsen-uppsala-lan.pdf>
- Eriksson, M. (2019) *SKS yttrande över avseende M201 9/00862/Ke Utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 201 9:1 6)*. Sveriges kärntekniska Sällskap. Hämtad 2022-04-24 från: <https://www.regeringen.se/4adae1/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/sveriges-karntekniska-sallskap--sks.pdf>
- Erlandsson, A., Lindquist, T. (2019). *Yttrande över utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Lokala Säkerhetsnämnden vid Oskarshamns Kärnkraftverk. Hämtad 2022-04-24 från: <https://www.regeringen.se/4adb0f/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/lokala-sakerhetsnamnden-oskarshamn.pdf>
- Fischer, T. (1990) *Technocracy and the politics of expertise*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Fjällborg, A. (2019) *Yttrande Över Utredningen Ny Kärntekniklag - Med Förtydliganden*. Kiruna kommun. Hämtad 2022-04-24 från: <https://www.regeringen.se/4adadf/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/kiruna-kommun.pdf>
- Grek, S. (2010) *International Organisations and the Shared Construction of Policy 'Problems': problematisation and change in education governance in Europe*. *European Educational Research Journal*. 9(3) s. 396-406. DOI:

- <https://doi.org/10.2304%2Feerj.2010.9.3.396>
- Givens, L., M. (2008) *Constructivism i the SAGE encyclopaedia of Qualitative Research Methods*. Thousand oaks: Sage publication.  
<https://dx.doi.org/10.4135/9781412963909.n64>
- Hanberger, A., Lundström, U., Mårald, G. (2015). *Intentions and knowledge shaping local safety policy: A comparison of two Swedish cities*. *Journal of Safer Research*. 55. s. 31–39. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jsr.2015.07.005>
- Hisschemöller, M., Bode, R. (2011) *Institutionalized knowledge conflict in assessing the possible contributions of H<sub>2</sub> to a sustainable energy system for the Netherlands*. *International Journal of Hydrogen Energy*. 36. s. 14–24. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijhydene.2010.09.024>
- Hisschemöller, M., Hoppe, R. (1995) *Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis*. *Knowledge and Policy*. the international Journal of Knowledge Transfer and Utilization. 8(4) s. 40–60. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF02832229>
- Hisschemöller, M. (2005) *Participation as knowledge production and the limits of democracy* I Maasen, S. (red), Weingart, P. (red.) *Democratization of expertise*. Dordrecht: Springer.
- Hellner, C. (2019) *Remissvar avseende M2019/00862/Ke Utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Vattenfall AB. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adae2/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/vattenfall-ab.pdf>
- Jerpenius, C. (2019) *OKG AB - Oskarshamnsverket - Sammanställning av kommentarer till remissvar gällande utredningen y kärntekniklag - med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. OKG AB - Oskarshamnverket. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4925b4/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/okg-ab---oskarshamnsverket.pdf>
- Kahanpää B., Bryntse, G. (2019) *Remissvar SOU 2019:16 version 2 från MILKAS*. Miljörelsens Kärnavfallssektariat (MILKAS) hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4ad5f6/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/miljorelsens-karnavfallssektariat-milkas.pdf>
- Kohler-Koch, B., Quittkat, C. (2013) *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society*. Oxford Scholarship Online.
- Kärntekniklagutredningen (2019) *Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Kävlinge Kommun (2019). *Förslag till ny kärntekniklag SOU 2019:16 – Ytrande*. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adadf/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/kavlinge-kommun.pdf>
- Leisvik, M. (2019). *Remissyttrande avseende SOU 2019:16 Utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (M2019/00862/Ke)*. Vattenfall AB Business Unit Nuclear Decommissioning (BUND). Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adae2/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/vattenfall-ab-business-unit-nuclear-decommissioning.pdf>

- Lindblad, H., Ström, R. (2019). *Kärntekniklagsutredningens betänkande: Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Riksgälden. Hämtad 2022-04-24 från: <https://www.regeringen.se/4adae0/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/riksdagen.pdf>
- Lundholm, C., Stöhr, C. (2014). *Stakeholder Dialogues and Shared Understanding: The Case of Co-Managing Fisheries in Sweden*. Sustainability. 6(7). DOI: doi:10.3390/su6074525
- Lundin, M., Öberg, P. (2014). *Expert knowledge use and deliberation in local policy making*. Policy Science. 47, s. 25–49. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9182-1>
- Moderaterna (2022). *Kärnkraft är klimatsmart*. Hämtad 2022-04-24 från: <https://moderaterna.se/var-politik/karnkraft/>
- Nilsson, A. (2019). *Remiss: Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Lunds Juridiska Fakultet. Hämtad 2022-04-24 från: <https://www.regeringen.se/4adae0/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/lunds-universitet-juridiska-fakulteten.pdf>
- Norlén, A., Kjellgren, C. (2019). *Yttrande angående remiss av utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Länsstyrelsen Kalmar Län. Hämtad 2022-04-24 från: <https://www.regeringen.se/4adae0/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/lansstyrelsen-kalmar-lan.pdf>
- Novus (2022). *Rapport: viktigaste politiska frågan*. Hämtad 2022-04-13 från: <https://novus.se/wp-content/uploads/2022/02/novusviktigastefraganjanuari2022.pdf>
- Olsson, M. (2019). *M2019/00862/Ke - Landskrona stad*. Landskrona Stad. Hämtad 2022-04-24 från: <https://www.regeringen.se/4adadf/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/landskrona-kommun.pdf>
- Pielke, R. A., (2007). *The Honest Broker. Making sense of science in policy and politics*. New York: Cambridge University press.
- Proposition (2019/20:157). *Ett förtydligt statligt ansvar för vissa kärntekniska verksamheter*.
- Regeringskansliet (2022a). *Proposition*. Hämtad 2022-03-31 från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/>
- Regeringskansliet (2022b). *Remisser*. Hämtad 2022-03-31 från: <https://www.regeringen.se/remisser/>
- Renn, O. (2006). *Participatory processes for designing environmental policies*. Land Use Policy. 23, s. 34-43
- Risinger, B., Eriksson, M. (2019). *Naturvårdsverkets yttrande över remiss av utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16) (M2019/00862/Ke)*. Naturvårdsverket. Hämtad 2022-04-24 från: <https://www.regeringen.se/4adae0/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/naturvardsverket.pdf>
- Rittel, H., W., J., Webber, M., M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Policy Sciences. 4, s. 155-169. DOI:

<https://doi.org/10.1007/BF01405730>

- Regeringsrätten (2010). RÅ 2010 not 31
- Saarela, S., Söderman, T. (2015). *The challenge of knowledge exchange in national policy impact assessment – A case of Finnish climate policy*. Environmental Science & Policy. 54, s. 340-348. DOI:  
<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.07.029>
- Sandberg, J., Persson, B., Garpenby, P. (2019). *The dilemma of knowledge use in political decision-making: National Guidelines in a Swedish priority-setting context*. Health economics, Policy and Law. 14(4), s. 425-442. DOI:  
doi:10.1017/S1744133118000233
- Sandahl, J., Sundström, M., Lundh Y. (2019). *Yttrande från Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, över betänkandet "Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)" och över Kärnavfallsrådets förslag att förstärka ideella föreningars möjlighet att långsiktigt medverka i processen som rör geologisk förvaring av använt kärnbränsle, d.v.s. medel ur kärnavfallsfonden*. Naturskyddsföreningen, Jordens vänner, Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4ad5fd/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/naturskyddsforeningen-jordens-vanner-och-miljoorganisationernas-karnavfallsgranskning-mkg.pdf>
- SFS (1974:152). *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*.
- SFS: (1984:3). *Lag om Kärnteknisk verksamhet*.
- SFS (1998:808). *Miljöbalk*.
- SFS (2006:647). *Lag om finansiering av kärntekniska restprodukter*.
- Socialdemokraterna (2022). *Kärnkraft*. Hämtad 2022-04-22 från:  
<https://www.socialdemokraterna.se/var-politik/a-till-o/karnkraft#0>
- Svenningsson, J. (2019). *Remissvar avseende M2019/00862/Ke Utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Uniper. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adae2/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/uniper.pdf>
- Tenberg, A., Gustafsson, M., Samuelson, L., Weyler, E. (2021). *Knowledge Production for Resilient Landscapes: Experiences from Multi-Stakeholder Dialogues on Water, Food, Forests, and Landscapes*. Forests 12(1) DOI:  
<https://doi.org/10.3390/f12010001>
- Tegelmo, U. (2019). *Forsmark - Remiss av utredning Ny kärntekniklag - med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)*. Forsmark Kraftgrupp AB. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adade/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/forsmarks-kraftgrupp-ab.pdf>
- Värnlid, O. (2019). *Synpunkter på SOU 2019:16 Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar*. Ranstad Industricentrum AB. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adae0/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/ranstad-industricentrum-ab.pdf>



- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Winnhed, P., Berglöf, C. (2019). *Remissvar avseende utredningen: Ny kärntekniklag – med förtydligat an svar (SOU 2019: 16)*. Energiföretagen Sverige. Hämtad 2022-04-24 från:  
<https://www.regeringen.se/4adade/contentassets/a0c3143383734c868ead751a6bc1ed4b/energiforetagen-sverige.pdf>