

REPRESENTATION AV FOLKVIJLAN I KÄRNKRAFTSFRÅGAN

SÖREN HOLMBERG

Sammanfattning

Åsiktöverenskommelse mellan väljare och valda är någonting positivt och eftersträvansvärt i en representativ demokrati. Här kan kärnkraftsfrågan i Sverige tjäna som ett gott föredöme. Speciellt under senare år, under 2000-talet. År 2010, när svenska folket ville använda kärnkraften långsiktigt, beslöt riksdagen att öppna upp för möjligheten av ny kärnkraft i Sverige. När sedan folket ändrade sig under intryck av olyckan i Fukushima visade sig den tillsatta Energikommissionen responsiv och levererade en överenskommelse om att avveckla kärnkraften. Två mycket olika politikerbeslut, men båda i samklang med folkviljan. Så skall representativ demokrati fungera när den låter folkviljan styra.

Kampen om kärnkraften är en av svensk politisk historias längsta och mest intensiva konflikter. Den inleddes i mitten av 1970-talet och var som hetast i valet 1976 och i samband med folkomröstningen 1980 (Holmberg och Asp 1984). Sedan dess har motsättningarna trappats ned något men flammats upp i samband med olyckan i Tjernobyl i slutet av 1980-talet och diskussionerna kring stängningen av Barsebäck i slutet av 1990-talet. Under 2000-talet har konflikten till en del ändrat karaktär i och med Centerpartiets omsvängning och blivit mer av en traditionell vänster-högermotsättning. Alliansens beslut 2009/10, under motstånd från de Rödgröna, att avveckla kärnkraftens avvecklingsplan och öppna upp för möjligheten att satsa på ny kärnkraft i Sverige illustrerar detta.

Härdsmältan i Fukushima våren 2011 gjorde ånyo kärnkraften till en aktuell fråga. Men innebar samtidigt att alla tankar på mer och snar ny kärnkraft skrinlades. Kärnkraftsförespråkarnas entusiasm minskade också under inverkan av fallande elpriser, ett överskott av elproduktion och det tyska beslutet att avveckla all kärnkraft. Man insåg att kärnkraften inte var lika behövlig som tidigare. Produktion av el via förnybara energikällor (vind och sol) hade dessutom börjat bli både billigare och mer effektiv. Utvecklingen på marknaden gick kärnkraftsmotståndarnas väg.

Allt detta samverkade till att kampen om kärnkraften kunde tonas ned på politikernivå. Möjligheterna till en bred överenskommelse om energin ljusnade. En möjlighet som Energikommissionen tillvaratog. I juni 2016, och mer slutgiltigt i januari 2017, tillkännagavs en blocköverskridande överenskommelse mellan fem partier i energifrågan. Över fyrtio års politisk strid om kärnkraften var tillsynes

över. De två regeringspartierna S och MP tillsammans med tre allianspartier C, KD och M lyckades enas och fick till följande något mångtydiga skrivning:

”Överenskommelsen utgör en gemensam färdplan för en kontrollerad övergång till ett helt förnybart elsystem, med mål om 100 procent förnybar elproduktion år 2040. Detta är ett mål, inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut.” (SOU 2017:2, sid 13).

Det politiska kärnbeslutet är att kärnkraften skall vara avvecklad år 2040 och att all elproduktion då skall vara förnybar. En seger för kärnkraftsmotståndarna som dock måste sockras för att kunna sväljas av kärnkraftsanhängarna – alltså lades följdmeningen till om inget stoppdatum, inget förbud och ingen stängning av kärnkraft med politiskt beslut. Men kärnkraftsmotståndarna har anledning att jubla försiktigt. Förra gången Sverige bestämde sig för en avveckling av kärnkraften blev det inget av. När kärnkraften skulle vara avvecklad 2010 bestämde riksdagen tvärtom att möjliggöra ny kärnkraft. Och det utan en ny folkomröstning. Den sockrade meningen gör det möjligt att ännu en gång *inte* fullfölja en avvecklingsplan. En svekdebatt lär det i så fall bli. Men kärnkraftsanhängarnas ”brasklapp” från 2017 om ingen ”stängning av kärnkraft med politiska beslut” kan då komma till nytta.

Energikommissionens beslut är ett ställningstagande på politisk elitnivå, där det avgörande är att Sveriges två regeringsbärande partier Socialdemokraterna och Moderaterna är delaktiga i överenskommelsen. Det skall borga för en långsiktig hållbarhet och en nedpolitisering av kampen om kärnkraften, speciellt eftersom också Centerpartiet – den viktigaste borgerliga frondören i kärnkraftskonflikten – skrivit under på överenskommelsen. Dock att två anti-etablissemangspartier Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna, liksom Alliansens Liberalerna, inte ingår i Kommissionens kompromiss antyder att en fullständig avpolitisering kanske inte kommer att hända. Vänsterpartiet förordar en snabbare kärnkraftsavveckling än Energikommissionen medan Sverigedemokraterna och Liberalerna inte vill låsa fast sig vid något stopp för kärnkraft.

Frågan i detta kapitel gäller hur opinionsläget i kärnkraftsfrågan såg ut bland svenska folket hösten 2016 när Energikommissionen fattade sina beslut. Ville en majoritet fortfarande avveckla kärnkraften som man velat sedan 2011 under intryck av olyckan i Fukushima? Och vad tyckte de olika partiernas sympatisörer? Hade partierna stöd för sina olika ställningstagande bland sina egna väljare? Frågorna är centrala i en representativ demokrati. Representerar politikernas handlande i Energikommissionen svenska folkets vilja?

Folket vill avveckla kärnkraften

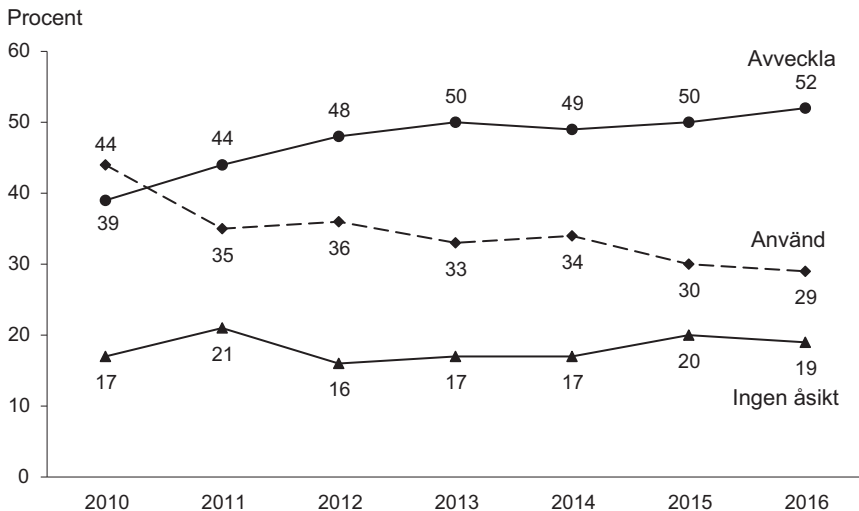
Den opinionsomsvängning som inleddes efter Fukushimaolyckan fortsatte även under år 2016. Stödet för en avveckling av kärnkraft i Sverige ökade till 52 procent

Tabell 1 Åsikter om kärnkraftens långsiktiga användning i Sverige 2010–2016 (procent)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avveckla kärnkraften snarast	8	10	11	11	11	12	12
Avveckla kärnkraften, men utnyttja de 10 kärnkraftsreaktorer vi har tills de tjänat ut	31	34	37	39	38	38	40
Använd kärnkraften och ersätt de nuvarande reaktorerna med som mest 10 nya reaktorer	27	24	25	23	25	22	19
Använd kärnkraften och bygg fler reaktorer än nuvarande 10 i framtiden	17	11	11	10	9	8	10
Ingen uppfattning/ej svar	17	21	16	17	17	20	19
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100
Antal personer	1 653	1 597	1 524	1 644	1 705	1 738	1 650

Kommentar: Frågan lyder: *Vilken är din åsikt om kärnkraftens långsiktiga användning som energikälla i Sverige?* Svarsalternativen framgår i tabellen. Frågan ställdes för första gången i SOM 2010. Samtliga svarande ingår i procentbasen.

Källa: De nationella SOM-undersökningarna 2010–2016.

Figur 1 Avveckla eller använd kärnkraften på lång sikt? Opinionsutvecklingen 2010–2016 (procent)

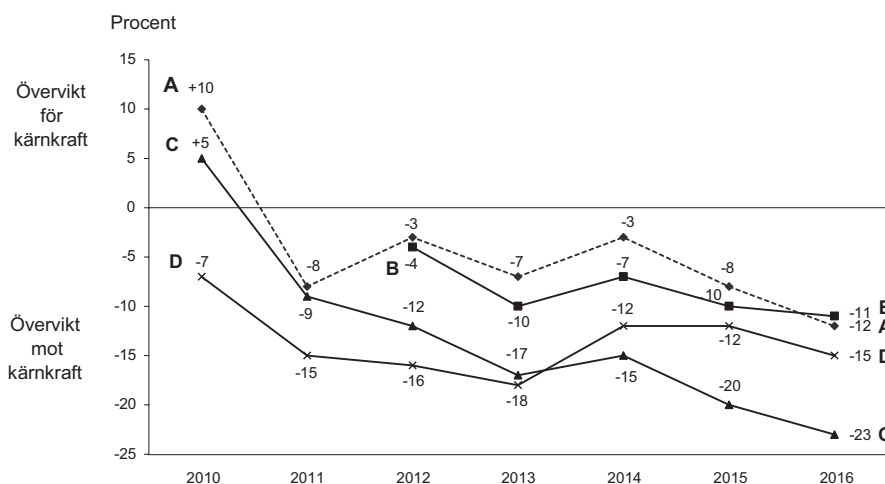
Kommentar: För frågans lydelse, se tabell 1. Procenten har beräknats bland samtliga svarande i SOM-undersökningar. Antalet svarspersoner är ca 1 500–1 700 för de olika undersökningsåren. Kärnkraftsolyckan i Fukushima inträffade i mars 2011, ungefär ett halvår innan SOM:s höstmätning 2011.

Källa: De nationella SOM-undersökningarna 2010–2016.

efter att ha varit endast 39 procent år 2010 innan härdsmältan i Japan (se tabell 1 och figur 1). Jämfört med 52 procent som ville avveckla kärnkraften i mätningen 2016 var andelen som kunde tänka sig att långsiktigt använda kärnkraften 29 procent medan 19 procent inte hade någon åsikt. En mycket klar övervikt för en kärnkraftsavveckling med andra ord. Energikommissionens majoritetsbeslut att kärnkraften skall avvecklas i Sverige har stöd av folkmajoriteten. Huruvida det stödet omfattar en avveckling till just år 2040 vet vi inte. Det har inte undersökts.

Slutsatsen att avvecklingsåsikten har ett tydligt överläge i opinionen – och att det överläget förstärkts under senare år efter Fukushima – beläggs av flera andra mätningar i SOM-undersökningen. Fyra olika mätserier som forskningsprojektet *Energiopinionen i Sverige* studerar systematiskt indikerar en och samma utveckling.¹ Opinionsstödet för kärnkraften minskar tydligt omedelbart efter olyckan i Fukushima, och fortsätter sedan att minska, speciellt åren 2015 och 2016. Alla mätserierna pekar på en klar övervikt för att kärnkraften bör avvecklas.² Mätresultaten sammanfattas i figur 2.

Figur 2 Stödet för kärnkraften bland svenska folket 2010–2016 (balansmått)



- A:** Andel satsa mer/satsa ungefär som idag minus andel satsa mindre än idag/helt avstå från energikällan.
- B:** Andel mycket/ganska positiv till kärnkraft minus andel mycket/ganska negativ.
- C:** Andel använd kärnkraft långsiktigt i Sverige minus andel avveckla kärnkraften.
- D:** Andel dåligt förslag minus andel bra förslag på påståendefrågan: "Sverige bör på lång sikt avveckla kärnkraften".

Kommentar: De fullständiga resultaten redovisas i Hedberg och Holmberg (2017).

Källa: De nationella SOM-undersökningarna 2010–2016.

Sociala, ideologiska och partipolitiska opinionsmönster

Härdsmltan i Fukushima försvagade stödet för kärnkraften i Sverige – totalt i hela opinionen och i de allra flesta sociala och politiska grupper. Vissa undantag fanns, till exempel bland redan mycket negativa kärnkraftsmotståndare som Vänsterpartiets sympatisörer där motståndet inte ökade ytterligare. Men för alla övriga partiers väljare och i alla viktigare sociala grupper minskade stödet för kärnkraften som en följd av Fukushimaolyckan. Dock, nedgången i stödet var förhållandevis likformig vilket innebar att det sociala och politiska mönstret i kärnkraftsopinionen förblev detsamma efter olyckan som det varit före. Det betyder att 2010 före olyckan och 2016 efter olyckan är kvinnor klart mindre positiva till kärnkraft än män, unga mindre positiva än äldre, arbetare mindre positiv än högre tjänstemän och företagare, landsbygdsbor något mindre positiva än storstadsbor liksom lågutbildade något mindre positiva än högutbildade.

Ideologiskt och partipolitiskt är skillnaderna också desamma före och efter Fukushima, men åsiktsdifferenserna är mycket större än när det gäller opinionskillnaderna mellan olika sociala grupper. Personer med en subjektiv identifiering åt vänster är klart mindre för kärnkraft än personer med en subjektiv identifiering åt höger. Motsättningen har inte mattas av. Den är lika uttalad 2016 som 2010. Kampen om kärnkraften är idag en vänster-högerfråga och det har inte ändrats av Fukushimakatastrofen (Holmberg 2016).

Det partipolitiska mönstret är likaledes stabilt sedan före Fukushima. Sympatisörer till MP och V är minst positiva till kärnkraft, följda av anhängare till S, C och KD, medan L-, M- och SD-sympatisörer är mest positiva. I mitten tenderar S-sympatisörer vara något mindre för kärnkraft än C- och KD-anhängare i enlighet med vänster-högerpositioneringen. Det nya partiet Feministiskt Initiativ har sympatisörer som tillsammans med Miljöpartiets väljare är minst positiva till kärnkraft (se tabell 2).

Representerar partierna sina väljare i kärnkraftsfrågan?

Energikommissionens överenskommelse om att kärnkraften skall avvecklas var i samklang med folkviljan. En klar övervikt bland svenska folket ville hösten 2016 att kärnkraften långsiktigt skulle avvecklas i Sverige. Ett positivt besked för svensk representativ demokrati. Åtminstone om vi tycker det är positivt om väljare och valda går hand i hand snarare än åt olika håll. Om vi ser på motsvarande resultat för de olika partierna ser bilden också likartad ut och alltså i huvudsak positiv ut. I de flesta fall finner vi en överensstämmelse mellan partiernas ställningstagande i kommittén och vad deras väljare tycker.

Fyra av de fem partier som undertecknade överenskommelsen om en *de facto* kärnkraftsavveckling senast 2040, hade hösten 2016 en tydlig övervikt bland sina sympatisörer för en långsiktig avveckling. Det gäller för S med 59 procent för en

Tabell 2 Andel som är för att kärnkraften används efter social och politisk gruppstillhörighet 2010–2016 (procent)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Samtliga	44	35	36	33	34	30	29
Man	57	49	47	47	47	44	40
Kvinna	31	23	25	19	22	18	19
16-29	30	21	25	23	28	21	24
30-49	41	36	34	35	34	28	31
50-64	40	38	40	34	33	30	29
65-85	49	40	40	34	36	33	30
Lågutbildade	40	30	36	31	30	28	28
Medellåg	45	32	35	38	39	32	30
Medelhög	44	40	37	32	36	27	29
Högutbildade	47	40	37	32	31	28	30
Arbetarhem	35	31	30	29	28	25	26
Tjänstemannahem	55	41	40	35	36	32	32
Högre tjänstemannahem	56	55	57	49	46	39	40
Jordbrukarhem	43	25	26	25	35	21	13
Företagarhem	50	38	52	36	46	38	34
Landsbygd	40	32	35	32	32	30	20
Tätort	42	32	39	38	34	31	26
Stad	47	38	38	33	35	30	32
Storstad	43	36	32	31	35	26	32
Klart till vänster	22	22	18	20	11	9	13
Något till vänster	27	26	28	23	25	17	16
Narken vänster eller höger	38	29	27	27	31	23	26
Något till höger	58	43	52	45	47	43	39
Klart till höger	70	60	67	58	56	56	60
V	14	21	13	12	16	15	15
S	33	29	27	25	26	16	20
MP	13	10	18	11	8	8	2
C	38	25	27	17	32	27	24
FP/L	62	53	43	38	49	45	50
KD	51	39	34	40	42	46	20
M	63	51	58	53	53	39	43
SD	63	54	50	49	49	53	48
FI	-	-	-	-	-	12	0
Inget parti	24	21	16	20	24	25	19

Kommentar: Frågeformuleringen redovisas i tabell 1. Samtliga som deltagit i SOM-undersökningen ingår i procentbasen. Antalet svarspersoner är ca 1 500–1 700 respektive undersökningsår. För de mindre partierna KD och FI är antalet svarande mycket begränsat, kring 25–35 personer år 2016.

Källa: De nationella SOM-undersökningarna 2010–2016.

avveckling mot 20 procent jämfört med, för MP (84/2), för C (66/24) och för KD (42/29). Enda avvikaren är Moderaterna där något fler sympatisörer vill använda kärnkraften (43 procent) snarare än avveckla den (41 procent). Men alltså även för Moderaterna var det inte långt ifrån att ställningstagandet i Energikommisionen hade avspeglat partiets väljaropinion. Dagens moderata sympatisörer är splittrade bra nära mittitu i kärnkraftsfrågan. Då är det inte alltid lätt att representationen hamnar rätt.

Två av de tre partier som *inte* skrev under kommissionens överenskommelse uppvisar även de en överensstämmelse mellan partiets ställningstagande och deras väljares åsikter i kärnkraftsfrågan. En övervikt av Liberalernas (37/51) och Sverigedemokraternas (34/48) sympatisörer ville *inte* avveckla kärnkraften. Och deras företrädare i kommittén skrev inte under avtalet. Vi har en representativ korrespondens mellan väljares vilja och valdas handling.

När det gäller Vänsterpartiet kan man resonera åt lite olika håll. För det första, partiets sympatisörer är klart negativa till kärnkraft (76/15), tillsammans med MP:s och FI:s anhängare de mest negativa. Ur det perspektivet kan man hävda att partiet borde stött överenskommelsen, precis som Miljöpartiet gjorde. Men, å andra sidan, V-sympatisörer är så tydligt och kanske också intensivt negativa till kärnkraft att de förordar en snabbare avveckling än till 2040. Och i så fall kan partiets reservation mot överenskommelsen ses som en representation av denna extra negativa inställning till kärnkraften.

Om man gör en dylik positiv tolkning av representationsresultatet för Vänsterpartiet, kan man på ett motsvarande sätt vända på resultatet för Miljöpartiet. MP:s väljare är de som är allra mest för en kärnkraftsavveckling, något mer så än V:s väljare. Alltså borde partiet precis som V ställt sig utanför överenskommelsen, under antagandet att deras sympatisörer, liksom V:s, vill bli av med kärnkraften snabbare än till 2040. Men så betedde sig inte MP i kommissionen. Man var ett regeringsparti och kompromissade med sin egentliga kärnkraftsåsikt, och gick med på en kärnkraftsavveckling så sent som 2040.

Huvudslutsatsen av vår test av partiernas representativitet i kärnkraftsfrågan är mycket positiv. Tydlig samklang mellan väljare och valda i fem partier (S, C, KD, L, SD), diskutabel samklang i två partier (V, MP) och en minsta möjliga motklang i ett parti (M). Ett kanske överraskande positivt resultat för många. Dock inte överraskande för oss som följt forskningen på området.

Representativ demokrati som den bör vara

Åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda i kärnkraftsfrågan har aldrig varit direkt dålig i Sverige. Åtminstone inte relativt sett i jämförelse med motsvarande resultat för andra konfliktfrågor. I de åtta representationsundersökningar med fokus på åsiktsöverensstämmelse som Sören Holmberg genomfört under åren

1985–2014 har kärnkraftsfrågan rangordningsmässigt hamnat sämst topp fyra bland ett tjugotal sakfrågor vid inte mindre än fem tillfällen – 1985 (4:a), 2002 (4:a), 2006 (3:a), 2010 (3:a) och 2014 (1:a).³ Vid övriga tre mättillfällen under slutet på 1900-talet placerade sig kärnkraftsfrågan något sämre – 1988 (14:e), 1994 (15:e) och 1998 (6:e).

Den förhållandevis goda åsiktsrepresentationen i kärnkraftsfrågan gäller också dynamisk representation när vi över tid följer i vad mån opinionsförändringar bland väljare och valda följs åt eller går åt olika håll. Här har kärnkraften mycket tydligt uppvisat en parallellitet i åsiktsutvecklingen i riksdagen och bland väljare (Holmberg 2010). Väljare och valda har åsiktsmässigt följts nära åt under de trettio år vi kunnat studera opinionsförändringarna. Oftast med väljaropinion först och ledamöterna följande efter (1985–2010) – representation nedifrån. Men senast med ledamöterna först och väljarna följande efter (2010–2014) – representation ovanifrån (Holmberg & Hedberg 2017).

Våra resultat för hur väl Energikommisionens överenskommelse om att avveckla svensk kärnkraft avspeglar folkopinionen faller alltså väl in i ett mönster vi sett tidigare. Med undantag för några år mot slutet av 1900-talet efter Tjernobyl-katastrofen och när avvecklingen av reaktorerna i Barsebäck stod i centrum för energidebatten, har åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda varit relativt god i Sverige. Och så måste också åsiktskongruensen mellan Kommissionens beslut och folkopinionen bedömas vara. En majoritet svenskar ville hösten 2016 avveckla kärnkraften. Energikommisionen höll med och slöt ett avtal mellan fem partier, inklusive de två regeringsbärande partierna S och M, om att så skulle ske.

Åsiktsöverensstämmelsen omfattade dessutom flertalet av partierna i riksdagen. Det vill säga att ledamöter och väljare inom de olika partierna var åsiktsmässigt överens om respektive partis ställningstagande i Energikommisionen. Det gäller generöst tolkat för sju av åtta partier, eller mer restriktivt för fem av åtta partier. Det enda parti i Energikommisionen som mycket nätt inte representerade sina egna väljares åsiktsöverikt i kärnkraftsfrågan är Moderaterna. Något fler M-sympatisörer vill använda kärnkraften, inte avveckla den, hösten 2016. I Energikommisionen stödde dock partiet den långsiktiga överenskommelsen om en kärnkraftsavveckling.

Slutet gott dock. Om vår ideala normativa förväntan är att graden av åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda bör vara god i olika omtvistade sakfrågor, kan kärnkraftsfrågan tjäna som ett gott föredöme. Speciellt under senare år, under 2000-talet. När svenska folket ville långsiktigt använda kärnkraften 2010 beslöt riksdagen att öppna upp för möjligheten av ny kärnkraft i Sverige. När folket sedan ändrade sig under intryck av Fukushima-katastrofen visade sig Energikommisionen responsiv och levererade en överenskommelse om en avvecklad kärnkraft. Representativ demokrati när den är som den ska och låter folkviljan styra.

Noter

- ¹ Forskningsprojektet *Energiopinionen i Sverige* startades i nuvarande form år 1999. Det leds av Sören Holmberg och Per Hedberg med ekonomiskt stöd av Energimyndigheten. Se Hedberg och Holmberg 2017a.
- ² Eller försiktigare uttryckt – kan tolkas som en klar övervikt för att kärnkraften bör avvecklas. Två av enkätfrågorna nämner inte explicit ordet avveckling i frågetexten.
- ³ Resultaten gäller för en jämförelse mellan samtliga röstberättigade och samtliga riksdagledamöter. Se Holmberg och Esaiasson 1988, Esaiasson och Holmberg 1996, Holmberg 1995, Holmberg 2002, Holmberg 2004, Holmberg 2010, Holmberg 2014 och Holmberg and Hedberg 2017b.

Referenser

- Esaiasson, Peter och Holmberg, Sören (1996). *Representation from Above*. Aldershot: Dartmouth.
- Hedberg, Per och Holmberg, Sören (2017a). *Åsikter om energi och kärnkraft*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören och Hedberg, Per (2017b). The Will of the People? Swedish Nuclear Power Policy. I Muller, Wolfgang och Thurner, Paul (red) *The Politics of Nuclear Energy in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmberg, Sören och Asp, Kent (1984). *Kampen om kärnkraften*. Stockholm: Publica.
- Holmberg, Sören och Esaiasson, Peter (1988). *De folkvalda*. Stockholm: Bonniers.
- Holmberg, Sören (1995). Svensk åsiktsöverensstämmelse. I Särilvik, Bo och Rothstein, Bo (red) *Vetenskapen om politik*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Holmberg, Sören (2002). Necessarily Unrepresentative Political Parties. I Fuchs, Dieter, Roller, Edeltraut och Wessels, Bernhard (red) *Bürger und Demokratie in Ost und West*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Holmberg, Sören (2004). Polarizing Political Parties. I Narud, Hanne Marthe och Krogstad, Anne (red) *Elections, Parties and Political Representation*. Oslo: Tidskrift for samfunnsforskning.
- Holmberg, Sören (2010). Dynamisk representation. I Brothén, Martin och Holmberg, Sören (red) *Folkets representanter*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Holmberg, Sören (2014). Representerar riksdagen svenska folket? I Karlsson, David och Gilljam, Mikael (red) *Svenska politiker*. Stockholm: Santérus Förlag. *Kraftansamling för framtidens energi*. Stockholm: Betänkande av Energikommissionen. SOU 2017:2

