Kristin Asdal

POLITIKKENS NATUR – NATURENS POLITIKK



VINNER AV

Universitetsforlagets faglitterære pris

UNIVERSITETSFORLAGET

POLITIKKENS NATUR – NATURENS POLITIKK

Kristin Asdal

POLITIKKENS NATUR – NATURENS POLITIKK

UNIVERSITETSFORLAGET

© Universitetsforlaget, Oslo, 2021
ISBN: 9788215059532
1. utgave, 1. versjon, Universitetsforlaget, 2021
E-utgaven baserer seg på 1. trykte utgave, 2. opplag, Universitetsforlaget 2011

Elektronisk tilrettelegging: Universitetsforlaget
Omslagsdesign: Blæst / Laila Mjøs
Sats/design: Universitetsforlaget / Sissel Tjernstad

Forfatteren har mottatt støtte fra Det faglitterære fond.

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Universitetsforlaget er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

www.universitetsforlaget.no
post@universitetsforlaget.no

INNHOLD

Forord 9

Introduksjon: Politikkens natur – naturens politikk 11

1 Å røre ved Verket: veien om laboratoriet 23
En mystisk sykdom 26
Stemmer teller ressurser avgjør
– en eksemplarisk historie om politikk? 28
Å etablere forbindelser gjennom å følge fluoren 31
En tallfestet realitet 39
«Alarmen fra Årdal» – relevant på et nytt sted? 40
Brutte forbindelser 43
Fluorinnholdet i Sunndal – «ekstremt høyt» 44
En uheldig situasjon og episode 45
Vekstkritikk og kompensasjonslogikk 46

2 En sak for industrien: politikkens tekster 50
Forurensningssaken normaliseres og alminneliggjøres 53
Industrien gjøres til felleseie 58
En sak for industrien 61
Fra interesser til sakkyndighet 63
Ingen miljøsak 66
Nye forvaltningsobjekter 71

3 Få utslippene ned! Tallteknologiers betydning 75
Grenser for tall? 80
Tall til hinder for teknologisk utvikling 82
En ikke-konklusjon 86
En ny naturgrunn 87
Forurensningsmyndigheten utspiller seg selv 90
Forestilte fellesskap: fagfellesskapet sprekker opp 92
Erobringen av nytt land 95
Måletallenes historie 98
Den nye tiden kom utenfra 100
Tallproblemet 102

4 Et verk som ikke står der: å sende en sak på høring 106
Det ikke-autoritative kontoret 108
En velsignelse for stedet? 112
Fra et ordinært til et ekstraordinært verk 114
Å muliggjøre offentlighet og deltakelse 118
Koplinger til befolkningens sunnhet 121
– og landinger i et miljø 123
Å bringe forurensningssaken ned på jorden: fra røykutslipp til miljøsak 124
Svoveldioksidens forflytninger 126
Å lande en sak 127
Tvilen fanget: bevegelsers betydning 133
Å bli hørt 135

5 Naturen som motvekt: naturvitenskap versus økonomifag 139
Å muliggjøre et natur-hele 140
Sårbar natur som forhandlingsstrategi 143
Naturen som faglig fundament 145
«Økologien skal styre økonomien» 148

Den kjemiske modellen: en kalkulerende maskin 152
Svar fra naturen 158
Bare beste teknologi god nok? 160
Å fylle opp til det naturen kan tåle 162
Modellen fanger: tålegrenser som strategi for kostnadseffektivitet 165
En ruvende natur? 167

6 Klimasak som økonomisak: å ta markedsmekanismen i bruk 173
Markedsmekanismen som politisk teknologi 177
En miljøvennlig avgiftsmeny 179
«Mer automatisk virkende mekanismer» 183
En lite spiselig meny 184
«Inkonsistens» i langtidsprogrammet 187
En fleksibel holdning 189
Å overskride den nasjonale rammen: konflikt om «Norges syn» 192
Et markedsbasert kvotesystem 196
Å øke utslipp i tråd med komparative fortrinn 200
Vitenskap i politikk 203
Å etablere et felles internasjonalt nivå 207
Finansdepartementet som det egentlige miljøverndepartement? 208

7 Å styre som en stat: politikkens teknologier 211
Det offentlige kontoret 213
Styringspraksiser 215
Å studere transformasjoner og sirkulasjoner 218
Fra laboratoriet til politikk og forvaltning 221
Å studere forbindelser: betydningen av motstand 225
Å se som en stat? 228

Litteratur 240

Stikkord 256

Noter 259

FORORD

I etterkant av doktorgradsarbeidet mitt tilbake i 2004 fikk jeg en utfordring som på viktige måter har formet denne boken. Jeg ble inspirert til å forfølge noen problemstillinger jeg reiste der. Det er dette jeg har utviklet som en gjennomgående tematikk i boken: å henlede oppmerksomheten mot det jeg har kalt politikkens teknologier som ulike måter å gjøre politikk på. Takk til Marianne Lien, Torben Hviid Nielsen og Erling Sandmo, som selvsagt ikke skal stå ansvarlig for den retningen dette tok.

Jeg er opplært som historiker. Men siden har jeg tråkket i mange mer samfunnsvitenskapelige og tverrfaglig orienterte korridorer som også har formet mine forståelser. Tusen takk til alle gode kolleger, stipendiater, assistenter og masterstudenter som har bidratt til dette bokprosjektet i diskusjoner, egne inspirerende analyser, bistand eller kommentarer til deler av eller av og til hele manuset. Særlig takk til Senter for teknologi, innovasjon og kultur (TIK) ved SV-fakultetet ved Universitetet i Oslo: Tone Druglitrø, Stefan Erbs, Linda Madsen, Sissel Myklebust, Hilde Reinertsen, Gjermund Forfang Rongved, Guro Ådnegard Skarstad, Sissel Strickert, Jane Summerton og, ikke minst, Göran Sundqvist. Jeg vil også takke forskningsmiljøet ved SIFO (Statens institutt for forbruksforskning), samt Arne Henriksen, Anne-Jorunn Berg, Thomas Hylland Eriksen og Ingunn Moser.

Ikke alle inspirerende forskningsmiljøer holder til i egne korridorer. Takk til den tverrfaglige forskningsgruppen «Tekst og historie»: Trygve Riiser Gundersen, Karen Gammelgaard, Johan

Tønnesson, Kjell Lars Berge, Tore Rem og Helge Jordheim. En spesiell takk til Helge som sammen med Marit Reitan har vært til uvurderlig hjelp som Universitetsforlagets konsulenter på manuset. Takk også til alle i min egen tverrfaglige forskningsgruppe «Naturen og det naturlige» i regi av Kultrans. Takkelisten ville blitt for lang om jeg skulle nevne dere alle!

Et par av de sakene jeg har analysert, så jeg fra en helt annen kant da jeg selv var miljøpolitisk aktiv på slutten av 1980-tallet. Jeg husker fortsatt hvilket inntrykk tålegrensekartene vi fikk se på Statens forurensningstilsyn gjorde. Min forskning på norsk miljøpolitikk har sprunget ut av et ønske om å forstå hva som har formet den. Denne boken er ikke så ruvende i antall sider, men analyser og forståelsesrammer er utviklet over lang forskningstid. Deler eller elementer til enkelte kapitler er utformet og publisert i ulike internasjonale tidsskrifter, i bokform eller gjennom tidligere avhandlingsarbeid. Boken er muliggjort gjennom støtte fra Norsk faglitterær forfatterforening, miljøforskningsprogrammet i Norges forskningsråd og Universitetsforlagets faglitterære pris. Den hadde likevel ikke blitt til uten følget fra Universitetsforlagets redaktør Hege Gundersen. Tusen takk!

Hjemmefronten har stått last og brast. Til tross for enkelte kritiske kommentarer: «Er dette forskning? Du gjør jo ingen eksperimenter!» Og: «Jeg skjønner at du synes forsida er fin, men du skjønner vel at folk vil ha litt mer detaljer!» Tusen takk til Kasper og Eystein Lie Asdal for at dere er der og bryr dere. Denne gangen er dere blitt store nok til å lese forordet, og kanskje mer enn det? Einar Lie er den samme. Han både kommenterer og kokkelerer og aksepterer at ting tar tid, og at noen ganger må bøker skrives på Nesodden, i Paris eller i Berlin. Tusen takk for det! Og til Liv Lie for at hun ga meg troen på at her var en historie som burde fortelles. Boken tilegnes henne.

Blindern, mai 2011

Kristin Asdal

Introduksjon

POLITIKKENS NATUR – NATURENS POLITIKK

Hvordan skal norsk etterkrigshistorie skrives og fortelles? Det finnes mange etablerte fortellinger: Etterkrigshistorien blir gjerne inndelt i epoker. For eksempel gjenreisningsperioden, det lykkelige 60-tallet, det ny-liberale 80-tallet. Som del av dette er det nesten opplest og vedtatt at miljø- og forurensningspolitikk er noe som kom med det radikale 1970-tallet. Da satte «den grønne bølgen» inn. Da ble Miljøverndepartementet opprettet. Da ble økologien og vekstkritikken en del av sentral politikk. Med 1980-tallet kom høyrebølgen og nyliberalistiske strømninger, samtidig ble forurensningsspørsmål et konfliktfylt politikkområde.

Denne bokens framstilling av etterkrigshistorien er en noe annen. Den viser at konflikter over forurensningsspørsmål ikke er noen ny politisk sak. Natur- og forurensningssak er nært og tett sammenfiltret med hele norsk etterkrigs-, vekst- og industrihistorie: «Utvikling er vel og bra, men fri og vare oss for ei utvikling som vraltar fram som ein robot og trakkar det levende i kras under dei klossete føtene sine,» het det på lederplass i *Sogn Avis* 18. februar i 1954. Artikkelen var en reaksjon på skadene som fulgte i aluminiumsindustriens kjølvann.

Hvordan har natur- og forurensningspolitikken blitt utformet? Hva har vært naturens politikk? Natur- og forurensnings-

politikk forstås og diskuteres ofte som et eget avgrenset politikk- og forvaltningsområde. «Miljøvern» utgjør en egen sektor. Denne boken viser hvordan natur- og forurensningspolitikk *ble* det; et eget politikk- og forvaltningsområde. Boken viser samtidig hvordan forvaltningsområdet er blitt utformet i samspill og konfrontasjon med «fabrikken» eller «verket» og i møte med mer generelle og abstrakte størrelser som industrien og økonomien. Natur- og forurensningspolitikk kan ikke forstås uavhengig av «fabrikken». Hvordan slike møter og konfrontasjoner har formet dette politikkfeltet, er bokens gjennomgående tema.

Men hva er politikkens natur? Hva er politikk? Dette er det andre gjennomgående temaet. Resonnementet og argumentet er dette: Vitenskapelig kunnskap er helt sentralt for politikkutforming. Det gjelder for nær sagt alle politikkområder. Vitenskapelig kunnskap samles gjennom departementenes byråkratier, men også gjennom en rekke oppdrag og bestillinger fra en omfattende forskningssektor. Det skjer enten via direkte bestillinger og oppdrag, eller mer indirekte, via forskning på selvstendig initiativ og grunnlag. I tradisjonelle analyser av politikk og forvaltning forstås vitenskap gjerne som noe som står «utenfor» politikken. Forskning og kunnskap kan legge et faktisk grunnlag. Ut ifra dette gjør politikken vurderinger. For mange sammenhenger og tilfeller er dette en helt riktig beskrivelse, men den er ikke dekkende. Vitenskapelig kunnskap bidrar også på mer grunnleggende måter til å forme politikkens saker; det saken står om. Vitenskapelig kunnskap bidrar til å forme hvordan saker skal gripes an og forstås. Ulike former for vitenskap bidrar til å forme selve forvaltningsobjektet. Dermed må vitenskapelig kunnskap analyseres som en mer integrert del av politikken enn det som ofte har vært tilfellet. Denne boken har som ambisjon å gjøre det.

Hva er politikk? Resonnementet over, om at vitenskapelig kunnskap må sees som en mer integrert del av politikk, kan

utvides. Politikk handler om interesser og verdier, om ideer og ideologier. Men politikk handler også om så mye mer. Politikk handler også om en serie tekniske innretninger og praksiser som på ulike måter bidrar til å muliggjøre samhandling, medvirkning og politikkutforming. Det kan være alt fra de detaljerte prosedyrene og reglene for det å avvikle valg, den arkitektoniske utformingen av stortingssalen, til det arbeidet og de prosedyrene som i en rekke politiske kontroverser blir etterspurt for å etablere sakens fakta. I denne boken handler det blant annet om små poser med strå som ble fraktet fra et lokalt, avsidesliggende sted i Norge til et statlig laboratorium. Formålet var å teste, for på den måten å kunne avgjøre, en mulig sammenheng mellom røykutslipp fra fabrikken og skader i fabrikkens omgivelser; på dyr og natur.

Jeg har valgt å kalle de ulike måtene vitenskapelig kunnskap inngår i politikken på, samt de ulike tekniske arrangementene og prosedyrene som bidrar til å muliggjøre og forme politikk, politikkens teknologier. Politikken har også sine teknokratiske forutsetninger, så paradoksalt det enn kan høres, som historikeren Francis Sejersted har formulert det. Det er slike politiske teknologier eller teknokratiske forutsetninger for politikk som er temaet for denne boken.

Betegnelsen «politikkens teknologier» innebærer ikke uten videre teknologier i form av redskaper politikken kan ta i bruk på rent instrumentelt vis, for å oppnå formål som er avgjort på forhånd. Betegnelsen er valgt for å peke på at politikk også er materielt og teknisk. Disse materielle og tekniske arrangementene er ikke nøytrale rammer. Vitenskapelig kunnskap, tekniske innretninger og materielle arrangementer bidrar til å forme politikkens saker og innhold. Det er slike endringer eller transformasjoner av politikkens saker og innhold denne boken undersøker.

Boken søker dermed å realisere en dobbel ambisjon. På den

ene siden handler det om å undersøke politikkens natur, – der utgangspunktet er å studere politikk både mer åpent og som noe *mer* enn det som gjerne vektlegges i klassiske politikkdefinisjoner. Med utgangspunkt i et begrep om «politikkens teknologier» undersøker denne boken hvordan forvaltningsområder og forvaltningens saker og objekter tar form. Det konkrete forvaltningsobjektet det skal handle om i denne sammenhengen, er imidlertid «natur». Helt konkret undersøker den hvordan natursaker er blitt omformet gjennom tekniske, administrative og vitenskapelige praksiser.

Natursaker er historisk foranderlige størrelser. De ulike måtene natur har inngått i vitenskapelige praksiser, administrasjon og forvaltning på, har gitt ganske radikalt ulike politiske saker. Miljøsaken på 1950-tallet var en ganske annen enn den som ble formet på, for eksempel, 1970-tallet. Men det historiske resonnementet jeg vil føre gjennom denne boken, går videre enn at ulike former for natur har inngått i skiftende formasjoner. De kontroversene som utspant seg i tilknytning til de røykskadene – som det het på 1950-tallet – handlet slett ikke om «Naturen». Først forsiktig, og langt senere, ble Naturen med stor N et relevant objekt for forurensningsforvaltningen. Dermed er «Naturen» et resultat, snarere enn et utgangspunkt for denne politikk- og miljøhistorien. Hvordan og hvorfor dette skjedde, vil gå fram gjennom kapitlene som følger. Men allerede her kan jeg si at når dette skjedde, så må dét sees i sammenheng nettopp med møtene og konfrontasjonene med «fabrikken» og med «økonomien». Det skal tyngde til å røre ved industriens verk, å endre innretning på etablert politikk, å konkurrere med økonomiske hensyn. Å etablere «naturen» som motvekt har vært én strategi for å møte dette.

Det igjen kan bidra til å forklare miljøpolitikkens anatomi: den usedvanlige tiltroen til «fakta». Å framvise hvordan dette ble til et fakta-felt, er noe av det jeg ønsker med denne boken.

De natursakene i politikken jeg forfølger, er også ment å inngå i noen bestemte diskusjoner.

Den tradisjonelle arbeidsdelingen innenfor en akademisk verden er fortsatt ganske klar. For å si det enkelt og skjematisk: Naturvitenskapen har med faktiske forhold «der ute» å gjøre. Det er naturvitenskapen som har «natur» som sitt spesialområde. Samfunnsvitenskapen og humaniora, på sin side, forsker på det sosiale: på samfunnsforhold, symboler og holdninger og sosiale strukturer. Når samfunnsvitenskapelige og humanistiske forskere nærmer seg natur, har det stort sett handlet om to hovedtilnærminger. Enten aksepterer man den tradisjonelle arbeidsdelingen uten videre og forholder seg til «sin» del. Det som undersøkes er dermed samfunnets måte å organisere, regulere og forholde seg til natur på, men uten at naturen selv så å si berøres av det.

På den motsatte siden står en langt mer offensiv og selvbevisst del av humaniora og samfunnsvitenskapen som kritisk har undersøkt og analysert natur. Kort fortalt og satt på spissen er historien gjerne at det vi før trodde var natur, i realiteten er sosialt, historisk og samfunnsskapt. Det vi tok for gitt som natur eller naturlig, var i realiteten resultater av maktforhold. På denne måten har humaniora og deler av samfunnsvitenskapen på interessante og viktige måter bidratt til å ta et oppgjør med «Naturen». Oppgjøret har vært knyttet til et kritisk, frigjørende og demokratiserende budskap. Å henvise til Naturen vil si at vi som samfunn og individer ikke har noe valg. Naturen blir en slags siste instans, det vi viser til når det ikke lenger finnes argumenter. Naturen blir det som lukker og determinerer; det som stenger for at vi kan forme våre samfunn etter valgte og begrunnede standarder og ønsker. Her er det paralleller til debatter omkring kjønn og biologi; ikke minst *kvinners* biologi, og antatt «biologiske» og dermed naturgitte relasjoner mellom kjønnene.

De innledende sidene foran kan kanskje gi inntrykk av at

denne boken plasseres seg trygt i den siste av disse to posisjonene. Boken ønsker å vise hvordan natursaker er blitt formet historisk, gjennom tekniske, administrative og vitenskapelige praksiser og sammenhenger. Men det skal ikke bety en reduksjon av «natur» til noe sosialt; å la naturen gå restløst opp i kulturen. I stedet er ett av målene med boken å bidra til at samfunnsvitere og humanister i større grad lar ulike former for natur *ta del* i sine historier og framstillinger. Men det kan ikke gjøres gjennom en naivistisk eller helt grunnleggende positivistisk tilnærming til natur og produksjon av kunnskap. Det vi lærer om som problemer i naturen; miljøproblemer, er aldri uformidlet natur. *Hvordan* naturobjekter gjøres til del av politikk og forvaltning er det jeg ønsker å undersøke.

Store akademiske oppgjør med «Naturen» er gjerne mer innkapslet i teoretiske og filosofiske diskusjoner enn åpne, konkrete og empiriske undersøkelser. Rent teoretisk og filosofisk er det ikke vanskelig å være enig i at det å la «Naturen» få siste ordet er kunnskapsteoretisk problematisk, og i tillegg ikke særlig demokratisk. Her handler det om for lengst etablerte posisjoner og opptråkkede stier i miljødiskusjoner. Skulle hensynet til å bevare «Naturen» være viktigere enn det enkelte mennesket, eller menneskeheten? Hvem, i tilfelle, er det som får snakke på denne ruvende og potensielt altoverskyggende naturens vegne?

Jeg ønsker å bidra til denne debatten, på en annen måte. I stedet for å diskutere «Naturen» som en abstrakt, isolert størrelse knyttet opp mot bestemte filosofiske posisjoner, har jeg villet undersøke mer konkret, gjennom historisk forankrede empiriske undersøkelser, hvordan natur inngår og har inngått i politikk og forvaltning. Som det vil gå fram av kapitlene som følger, er det som da blir tydelig, at naturen ikke *er* så ruvende. Det krever arbeid å få natur til å telle i politikk og forvaltning. Å henvise til «Naturen» har, i miljøpolitisk sammenheng, sjelden betydd å få det siste ordet, å stenge for debatt. I stedet har det vært en måte

å *åpne* for politikk og diskusjon på. Å henvise til natur, eller effekter i naturen, har dermed heller bidratt til å *starte* debatt, å politisere en politikk som framsto som fastlagt. At det har vært tilfelle, sees i sammenheng med det jeg har påpekt flere ganger allerede: Natur og naturpolitikk er blitt formet i møte med fabrikken, det planlagte verket, og med «økonomien». Dermed kan vi kanskje lære mest av naturpolitikk gjennom å studere naturen i dens relasjoner til andre forvaltningsobjekter og politikkområder.

Å LESE BOKEN, KAPITTEL FOR KAPITTEL

Hvordan har jeg gått fram? Hvordan skal boken leses? Jeg har vist hvordan den er ment å kunne leses som bidrag til to diskusjoner: For det første en mer generell diskusjon om hva politikk er og hvordan politikkens og forvaltningens saker formes. For det andre en mer spesifikk diskusjon om norsk miljø- og forurensningspolitikk – og hvordan natur inngår i politikk. Derav den dobbelte tittelen: politikkens natur og naturens politikk. Gjennom å undersøke praksiser for styring undersøker denne boken hvordan forvaltningsobjekter, i dette tilfellet ulike former for natur, blir til. Den viser hvordan politikkens teknologier, for eksempel tall- og måleteknologier, har bidratt til å omforme natur til kvantifiserbare, sammenlignbare og dermed regjerlige størrelser for politikk og forvaltning.

På den ene siden er boken lagt opp som en klassisk stor historisk fortelling. Den argumenterer for en historisk utvikling fra tidlig etterkrigstid til 1990-tallet der «natur» gikk fra å være en ikke-relevant størrelse i kontroverser om forurensende utslipp, til at «Naturen» tok form som det relevante og overordnede objektet for styring og forvaltning. Den gjennomgående fortellingen er samtidig at natursak også alltid har vært industri- og

økonomisak, der klimasaken representerer en ny slik omdreining. Boken er bygget opp omkring et utvalg kritiske saker, som også kan leses for seg, som enkeltkapitler. Det er også fordi hvert kapittel behandler en bestemt natur-formasjon, en konkret kontrovers og fortelling, samtidig som det behandler en spesifikk måte politikk og forvaltningsobjekter tar form på; en spesifikk politisk teknologi.

Kapittel 1 tar utgangspunkt i de dramatiske omveltningene og konfliktene i tilknytning til etableringen av en omfattende norsk aluminiumsindustri etter krigen. Den viser konflikten mellom Verket; den nyetablerte storindustrien og det allerede veletablerte og tradisjonelle landbruket. Kapittelet viser arbeidet med å overbevise om at det *var* en forbindelse mellom utslippene fra verket og de syke dyrene i verkets omgivelser. Kapittelet analyserer dette arbeidet med å etablere fakta og betydningen av laboratoriet for å røre ved en allerede vedtatt politikk.

Kapittel 2 viser en annen omdreining. Det viser hvordan det som da ble omtalt som røykskadesaker ble gjort til «industrisak» og en del av framskrittet, snarere enn et omfattende samfunnsproblem. Her undersøkes samtidig betydningen av politikkens tekster, eksemplifisert gjennom den sakkyndige utredningen, og hvordan slike politiske og administrative tekster er vesentlige for å gripe hvordan saker formes og omformes.

Kapittel 3 bygger videre på foregående kapitler og viser hvordan forurensningsspørsmål ble forsøkt håndtert, ikke som kontroverser, men som en sak som ville la seg løse bare fakta om utslippet kom på bordet. Kapittelet analyserer betydningen av måle- og tallteknologier for politisk styring – og hvordan «utslippstallet» kom til å bli det avgjørende omdreiningspunktet i forurensningssaker. Naturpolitikk ble utslippssak, og kampen kom til å stå om å få utslippene ned. Men er tall nok? Kapittelet viser hvordan forurensningsforvaltningen etablerte seg *uten* egen identitet, og der utslippstallet ikke gjorde den jobben for