

Minimumsregulering, arbeidsmiljøloven og elektrotåka

21. JANUAR 2015 EINAR FLYDAL

På kronikkplass i DN den 2.1.2015 lanserer økonomiprofessor Ola Kvaløy det nyliberalistiske standpunkt at mindre offentlig regulering styrker tilliten og velferdsstaten – rent generelt. Han underbygger dette med forskning som viser at «det er en negativ sammenheng mellom tillit og regulering». Altså, jo mer tillit, jo mindre regulering, og omvendt – eller jo mer regulering, jo mindre tillit, og omvendt. Kvaløy mener at den kanskje mest interessante tolkningen er at «jo mer gjennomregulert samfunnet er, jo mindre trenger vi å basere vår samhandling på tillit», og at mindre regulering dermed vil styrke tillitens plass. Han nevner så at Norge scorer høyt på tillit i samfunnet generelt, men mener at Arbeidsmiljøloven overregulerer. Slik ender han med å levere et slags vitenskapelig forsvar for den oppmykningen av Arbeidsmiljøloven som regjeringen nå forsøker seg på.

Man kunne komme i skade for å tro at Kvaløy har et brukbart vitenskapelig fundament for disse tankesprangene. Men slik er det nok ikke. For den generaliserte tolkningen og konklusjonen kunne like gjerne vært motsatt:

(Denne følgende teksten er en sterkt utvidet versjon av en tidligere bloggpost, som nå er slettet.)

Regulering og tillit inngår ofte, noe Kvaløy også ser, i et slags nullsumspill: Er reguleringen fornuftig, sterk og effektiv, er vi mindre avhengig av tillit til vår motpart. Er reguleringen ufornuftig, svak og ineffektiv, må vi stole desto mer på motparten når vi handler. Men Kvaløy utelater at ofte kan mye regulering bremse ønsket samhandling. Eller for lite regulering kan føre til at vi lar være å handle – fordi vi verken kan stole på regulatør eller på en motpart som vet å utnytte svak regulering. Mange har opplevd det når de ville gjøre forretning i Asia eller f.eks. i Russland. Da skapes det ikke mer, men mindre tillit og velferd av manglende regulering.

Dogmet er altså for generelt. Årsaks-virkningsforholdet kan like gjerne være motsatt. Et eksempel fra et annet, men likevel beslektet område, demonstrerer hvor vilkårlig dette dogmet slår ut som generelt politisk prinsipp:

Da føre-var-tenkningen («Better safe than sorry!») trengte inn hos føderale myndigheter i USA på 1960-tallet, slo næringsliv og nyliberalister etterhvert tilbake og fikk gjennomslag for minimumsregulering på mange miljøområder: Ingen regulering av utslipp eller eksponering skulle skje før man kunne påvise skader og virkemåte i gjentatte forsøk som var innbyrdes entydige. Siden det ukjente nødvendigvis ikke kunne fanges opp av slike krav, utviklet atomkraftbransjen risikoanalyse for å redusere «irrasjonell frykt», og metoden ble utviklet til et slikt kompleksitetsnivå at ingen andre enn den nye profesjonen risikoanalytikere kunne lage eller vurdere analysene, men likevel med rom for svært mye gjettværk begravd i detaljene. I en håndbok i risikoanalyse for atomkraftverk som jeg leste i 1980¹, ga man til og med kvantifiserte angivelser av typen $P=0,9 - 0,001$ for sannsynligheten for at det skulle oppstå språklig betingede misforståelser blant atomkraftverkets driftsmedarbeidere når de leste arbeidsinstruksen. Så skulle man til slutt i analysen

gange opp alle sannsynlighetene i anslagene og finne den samlede sannsynligheten for uhell. Slik skaper man fort ugjennomtrengelig tøv som ser vitenskapelig ut.

Stråling fra radarer og trådløse kommunikasjonssystemer ble etterhvert tema. Der førte kombinasjonen av minimumsregulering og risikoanalyse til at reguleringen baserte seg på den skademekanismen man den gang forsto, og ikke mer – uansett hva data forøvrig tilsa av sammenhenger:

Man visste at absorbert stråling kan gi varmeutvikling sterk nok til å gi umiddelbare skader. Man visste at fotoner – som er partiklene strålingen består av – kan ha energi nok til å slå i stykker atomer og molekyler, og til å sette molekyler i svingninger. Det siste er jo definisjonen på varme. Den slutning var derfor rimelig å trekke at uten varme kunne det ikke være noen skade.

Grenseverdiene ble derfor satt slik at strålingen ikke skulle være sterk nok til å kunne skape så stor oppvarming at vev skulle kunne bli mer enn ubetydelig oppvarmet. Det er slike strålegrenser vi har i dag. Man så derfor med vitende og vilje bort fra de tusenvis av forskningsrapporter som påviser helseskader – på kort og lang sikt – ved stråling som er for svak til å skape varme. For tenkte man utfra så strenge beviskrav at man bare kunne akseptere de skader der mekanismen er kjent, som påviste stråleskader, måtte jo forskning som fant skader uten varme, nødvendigvis underkjennes. Og gitt at varme nødvendigvis måtte oppstå for at skader skulle kunne skje, så måtte jo slike forskningsfunn bero på feil. Og feil fant man jo: Med så kompleks forskning, så mye man skulle holde styr på, og så rigide krav ville man alltid finne noe å henge hatten på hvis man lette.

Så den strålingen som ikke gir varme, er derfor tillatt – fordi skademekanismen ikke har vært påvist og forskningen som likevel viste skader, ikke har tilfredsstilt risikoanalytikernes metodekrav – selv om den holder alle andre rimelige krav til kvalitet. Gitt minimumsreguleringens krav til bare å sette forbud mot stråling man forstår hvordan skader, falt denne forskningen igjennom, og gjør det fortsatt når klubben av standardiseringsorganer, regulatorer, bransjen og analytikere gjør sine evalueringer. For de er en slags klubb. Omtrent som Vatikankonsilet. De skapte seg et «ekkokammer» som vedlikeholder og forsterker minimumsreguleringen, og de fagfelleverurderer hverandre og vokter portene slik at den samme tenkningen bevares.

Utfra et helserisikoperspektiv – nå som vi vet at strålegrensene er satt slik at de ikke beskytter oss mot f.eks. å få åpnet våre kalsiumkanaler (se samtalen med Martin Pall) – kan vi derfor hevde at området er underregulert:

Grensene er satt romslig, og det er overlatt til folk flest å velge eksponeringsnivå de vil utsette seg for. Dersom vi skal følge økonomiprofessor Kvaløy i hans generalisering, burde denne underreguleringen skape tillit og rom for vekst. Det gjør den kanskje: Den generelt høye tilliten til myndighetene gjør at vi stoler på at de beskytter folkehelsen, og vi handler i tillit til det. Det gir sikkert økt BNP som resultat, både gjennom omsetning av trådløst og behandling av diffuse helseskader. De som setter seg inn i sakene, blir derimot forskrekket, for de finner ut at de gjeldende strålegrensene er utarbeidet av et organ (ICNIRP) som til og med åpent bekjentgjør at det ikke forsøker å være føre-var, men kun vil drive minimumsregulering. Så får andre sikre folkehelsen og eventuelt hensynta usikkerheten knyttet til det vi ennå ikke kan forklare av forskningsfunn.

Anvendt på dette feltet, har Ola Kvaløy sannsynligvis rett i sin logikk: Lite regulering har bidratt til velferd – målt i BNP og i kommunikasjonsintensitet på kort sikt. Men neppe målt i folkehelse. Det

er heller ikke gitt at denne underreguleringen har resultert i en velferdsutvikling vi ønsker når vi får resten av regningen på bordet: Det demrer for stadig fler at «elektrotåka» er blitt en generell miljøgift som vi har ventet for lenge med å stanse. Den regningen kommer over lang.

Tilbake til Arbeidsmiljøloven: Den loven var i sin tid en stor seier for føre-var-tenkningen og mot ekspertveldets ekkokammer. Den skulle nettopp flytte makt til dem saken angikk, og sørge for høy fleksibilitet. Angrepet mot den synes å skrive seg inn i de mest konservative nyliberalistenes dogmebaserte kamp for minimumsregulering. Den kampen synes ikke ha et bedre vitenskapelig fundament enn motsatsen, og den kan vise seg smittsom. På minst ett annet felt i samfunnet har den alt gitt meget dramatiske utslag – også for arbeidsmiljøet: regulering av elektromagnetisk stråling.

Minimumsreguleringen har riktignok bidratt til å utvikle det IKT-baserte samfunnet, som det har vært en sann fryd å være med på utviklingen av – fra den første transistor til dagens Verdensveven. Men denne reguleringen har også til å skape de IKT-baserte problemene vi nå står overfor. Den er en del av det den nylig avdøde sosiologen Ulrich Beck kalte «risikosamfunnet» – samfunnet som stadig beveger seg raskere inn i det ukjente, og dermed stadig raskere konfronteres med ukjent risiko som først kan vurderes brukbart i etterpåkløkskapens grelle lys.

Einar Flydal, 21.01.2015

Swain, A. D. & Guttmann, H. E.: Handbook of Human Reliability Analysis With Emphasis on Nuclear Power Plant Applications, Draft report, U.S. Nuclear Regulatory Commission, Washington D. C., 1980