

Kommunen som ankerfeste i Distrikts-Norge

Ein kommentar til Ottar Brox sitt perspektiv på lokal utvikling



[Nils Aarsæther](#) professor emeritus i samfunnsplanlegging, UiT Norges arktiske universitet

Artikkelen er publisert i [Samfunn og økonomi 2/2024](#)

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Ottar Brox gjekk bort tidleg i 2024, etter eit langt liv som forskar, politkar og samfunnsdebattant. Han reiste ei rekkje viktige debattar om norsk samfunnsutvikling, med fokus på sentralisering, fiskeripolitikk, sosial ulikskap og arbeidsinnvandring. Eit vesentleg tema for Brox var utviklinga i distrikta, og kva som skulle til for å snu utviklinga mot ei stadig sterkare urbanisering. Her blir det argumentert for at (distrikts)kommunen si rolle har fått for liten plass i Ottar Brox sin analyse og politiske strategi. Artikkelen er ein utvida versjon av eit innlegg på Ottar Brox-seminaret 30. august 2024 ved Oslo Met.

Denne artikkelen handlar om Ottar Brox sin analyse av Nord-Norge i fortid og notid – ein analyse som i overraskande liten grad tar med kommunen si betydning for utviklinga i distrikta. Framstillinga bygger på nærlesing av viktige bøker av Brox, særleg *Hva skjer i Nord-Norge?* (1966), *Nord-Norge: Fra allmenning til koloni* (1984) og *Ta vare på Norge!* (1988).¹

Spørsmåla eg prøver å svare på er (1) Kva var Ottar Brox sin modell for å forstå og fremje utvikling i Bygde-Norge? (2) Når og kvifor kom kommunen sterkt inn i bildet som ankerfeste for busetting i Distrikts-Norge? (3) Kva kan vere grunnen til at Brox i så liten grad la vekt på kommunen si rolle i spørsmålet om lokal, rural utvikling?

Spørsmålet om kommunen si rolle er både ei ny og ei gamal problemstilling. Som eit forspel til å drøfte dette spørsmålet kan vi gå tilbake til 1837 – til «formannskapslovene» som innstifta kommunen i det norske styringsverket.² Før 1837 var det på bygdene lensmann og prest som hadde ansvaret for at det var eit minimum av leseopplæring, og for ordningar retta mot trengande og fattige. Men frå 1837 av blei desse ansvarsområda, samt ansvaret for lokalt vegstell, gradvis overført til eit formannskap, valde av sjølvvegande bønder. Administrativt følgde kommunegrensene inndelinga i prestegjeld (som igjen bestod av fleire kyrkjesokn, så etableringa av kommunen førte til ei lokal sentralisering). Så ligg det noko svært så interessant i at formannskapa i dei nye kommunane kunne, om dei ville, drøfte om dei skulle ta på seg andre oppgåver enn dei pålagde: skole, fattigstell og vegstell. Lovgivaren – Stortinget – hadde ikkje avgrensa kommunen sine oppgåver til berre å gjelde dei lovpålagde. Dermed var det i prinsippet fritt fram for at formannskapa, og etter kvart kommunestyra, kunne engasjere seg i lokal samfunnsutvikling ved å ta opp saker av felles interesse for innbyggjarane.

Men denne rolla – kommunen som samfunnsutviklar – var det frå første stund heilt frivillig for kommunane å praktisere. Dei rådde over minimalt med pengar, for skattesystemet var nøye avstemt i forhold til å hente inn det som skulle til for å utføre pålagde oppgåver. Så reint økonomisk sett blei det lite gjort i kommunal regi, ut over å sørge for eit minimum av

skolegang og å bruke så lite som mogleg på fattigstellet. På bygdene var jo ikkje bøndene spesielt positivt innstilte til å betale skatt.

Kommunen som utviklingsaktør

Først på 1880-talet fekk kommunen dei økonomiske instrumenta som skulle til for å opptre som ein territoriell utviklingsaktør. Det blei innført frie inntekter i form av skatt på inntekt, og kommunane blei pålagde å vedta årlege, samla budsjett. Frå no av blei kommunen meir enn summen av separate enkeltoppgåver.³ Kommunen var for alvor blitt ein institusjon som kunne sjå ulike lokale fellesoppgåver i samanheng.

Det innebar å kunne flytte og mobilisere ressursar på tvers av sektorgrenser. Denne eigenskapen – heilskapleg, lokal handling – skulle vise seg å vere svært så viktig. For sjølv med minimale eigne ressursar (supplert med låneopptak og samarbeid) kunne kommunane sette prosjekt i gang som var heilt avgjerande for næringsutvikling og sysselsetting, og dette skjedde, sjølv sagt med stor variasjon i typar engasjement, over heile landet.

Skjematisk kan dette fortellast slik: For å få felles oppgåver løyste, trengs pengar. Det har ikkje distriktskommunen, der bøndene typisk set seg imot all skatteauke. Då kunne kommunen ta initiativ til å opprette ein lokal sparebank, og når den er på plass, tar innskotskapitalen til å vekse.

Etter kvart blir det mogleg for sparebanken å låne kommunen pengar til bygging av eit lokalt vasskraftverk. Så blir det lys i alle husa og elektromotorar som gir grunnlag for lokal småindustri. Alt dette skjer gjennom ei innovativ tilrettelegging i kommunal regi, og utan at innbyggjarane blir «plaga» med skatteauke for å få lys i husa – og rimeleg energi til næringslivet.

Utvikle lokale fellesløysingar

Poenget her er at kommunen er ein institusjon som legg opp til at folk samarbeider om lokale fellesløysingar. Når stemmeretten blir gjort allmenn (dvs. også for kvinner) i 1913, blir det skapt eit grunnlag for å gjere kommunen til eit inkluderande, diskursivt forum, ein «borgarleg offentlegheit»⁴ som heile (men først berre den mannlege delen av) lokalbefolkninga hadde direkte tilgang til.

Kommunen starta med å ha tyngdepunktet i det fåtallige formannskapet, men etter kvart kom kommunestyret, med langt fleire folkevalde, inn i styringa. Og mange fleire innbyggjarar blei med, som medlemmer av komitear og utval. Å kalle kommunen for eit diskursivt demokrati er kanskje å dra det for langt, men i dei små kommunane blei ein betydeleg del av befolkninga innrullert i det kommunale. Og sjølv om det var stridigheiter, er det påfallande kor ofte vedtaka i kommunestyra var samrøystes.

Dei mange småkommunane hadde berre eit fåtal tilsette: I administrasjonen var det tilsett ein formannskapssekretær, ein kommunekasserar og ein likningsssjef. Ordførar stilte opp, lenge utan noko form for godtgjersle. I tenestesystemet var det sjølvstøtt fleire tilsette, men for eksempel lærarane oppfatta seg som meir knytt til staten, som dei indirekte blei løna av.

Nedgangstider

Jo, utanfrå kunne det vere lett å oversjå kommunen si betydning for utviklinga i Distrikts-Norge. Dei beskjedne organisatoriske og økonomiske ressursane står i ein «vanvettig» kontrast til det som mange kommunestyre hadde initiert og samarbeidd om: Ein lokal finansinstitusjon og ei utsleppsfrø energiforsyning (pluss mange andre tiltak).

Men utover på 1920-talet kom eit stort tilbakeslag for kommunane. Dei gyldne åra var forbi, økonomiske nedgangstider med konkursar og arbeidsløyse førte til sterkt reduserte skatteinntekter, og mange kommunar var ikkje i stand til å betale ned den store gjelda dei hadde tatt på seg. Mange distriktskommunar blei sett under statleg administrasjon, og heile kommunesystemet stod i fare for å bryte saman.

Nygårdsvold-epoken – «Sosialismen i Bygde-Norge»

Så langt om «det kommunale bakkeppet». Det nordnorske samfunnet som Ottar Brox analyserer i *Hva skjer i Nord-Norge?* (1966) er det bygdesamfunnet som blei omforma gjennom Nygårdsvold-politikken frå 1935 av, i ein periode som varte fram til omkring 1960. Det er ein periode der 80 prosent av Norges befolkning fortsatt bur utanfor byane, og ein stor andel av yrkesbefolkninga er engasjert i (småskala-) jordbruk, og langs kysten, ofte kombinert med fiske. Yrkeskombinasjonar var meir vanleg enn eineyrker, og i Nord-Norge framstod fiskarbondeshushaldet som den dominerande produksjonseininga.

Men no er det ein modernisert produksjon som blir utøvd. Tusenvis av fiskebåtar har no fått installert motor og leverer til hundrevis av fiskemottak og foredlingsindustri. I jordbruket kjem dei første traktorane, og lastebilar sørger for at fersk mjølk og kjøt blir levert til foredling på meieri og slakteri. Men det er fortsatt «kombinasjonsnæring» som er nøkkelordet: Hushalda kombinerer markedsretta vareproduksjon med sjølvforsyning og med lønnsarbeid på sesongbasis – og med ubetalt kvinneleg omsorgsarbeid.

Og, som Ottar Brox skriv, denne allsidige produksjonsmåten blir reprodusert ved at barn og unge får «yrkesopplæringa» si gjennom å delta i produksjonen – i båten og i fjøsstellet. Ut over grunnopplæringa ser Brox utdanningsystemet sin ekspansjon som «et tegn på at alternativene til utdanning er blitt dårligere» (Brox, 1966: 114).

I dag kan vi sjå at det dreidde seg om ein levemåte og ein produksjon som på mange måtar oppfyller krava til eit lågutsleppssamfunn, der også naturressursar blir tatt vare på. Sjarkfiskaren kan aldri tømme havet for fisk.

Ny regulering av primærnæringane

I Ottar Brox sitt perspektiv er det først og fremst den sosialdemokratiske staten, og ikkje kommunen, som er medspelar for produksjonshushalda: I mellomkrigstida vedtok Stortinget eit lovverk med ei ny regulering av primærnæringane. Gjennom råfisklova blei det oppretta eit organ, med fiskarane i fleirtal, som årleg fastset minsteprisen på fisk. Samvirket innafor landbruket oppnår lovvern, og i meierisamvirket er det plikt til å ta inn produkt frå den enkelte bonde/småbrukar (som er medlem) uansett kor avsides produksjonen er lokalisert. Ved sidan av lovgivinga opprettar eller forsterkar regjeringa Nygårdsvold statlege finansieringsordningar retta inn mot jordbruk, fiske og bustadbygging.

Situasjonen for Nord-Norge sin del er spesiell, for den stimulansen for bygdeøkonomien som ligg i lovgivinga og dei statlege tiltaka, kan faktisk føre til auka folketal. I denne landsdelen er det nemleg fortsatt plass, og det er naturressursar nok til at mange nye produksjonshushald kan etablere seg. Fleire tusen tar sjansen, flyttar nordover og deltar i bureisinga.

I det øvrige Norge er all dyrkbar jord for lengst opptatt. Sikkerhetsventilen var frå 1800-talet av å kunne etablere seg i Nord-Norge – eller å emigrere til Nord-Amerika. Fattige, nystifta familiar fekk litt offentleg støtte, nok til å kunne etablere seg i nord med småbruk og fiske som basis. Der det var langt til eit fiskemottak, kunne fiskarbonden henge fisk til tørk og få den levert når føringsbåtar kom på forsommaren. Langs fjordane kom mjølkebåten innom og henta fersk mjølk til det lokale meieriet – før veg-systemet blei utbygd, og lastebilen overtok.

Sosialismen i Bygde-Norge

Det vidunderlege ved det Brox kallar «Sosialismen i Bygde-Norge» (Brox, 2008: 26) var at den både tok vare på naturressursane, skapte egalitære bygdesamfunn, og at den i ein lang periode var attraktiv. Kombinasjonen av sjølvforsyning, inntekter frå sal av fisk, mjølk og kjøt, frå sesongmessig lønsarbeid, kombinert med rimelege hus – var noko mange såg som eit godt alternativ til eit heiltidsyrke (og betydelege bukostnader) i industrien.

Så seint som i 1950 var 42 prosent av den nordnorske yrkesbefolkninga sjølvsyssette, mot 25 prosent på landsbasis. Folketilveksten i Nord-Norge var også større enn på landsbasis, og aller størst i Finnmark, der tilgangen på nære fiskeressursar var overlegent best (Brox, 1966: 9, 11).

Fiskarbondesamfunnet var omtalt som egalitært, eit samfunn prega av likskap, for det var innsatsen i fiske (som «alle» hadde tilgang til), og ikkje ulikt store landeigedomar som skapte dei viktigaste inntektene for folk. Med dagens termar kunne vi seie at svært mykje var «økologisk», «kortreist» og «sirkulært». Rett nok blei fiskeflåten – også dei minste båtane – motoriserte med forbrenningsmotorar frå 1900-talet av, men utsleppa var minimale, for det var kort utror. Alt var sjølvstekt ikkje like bra: Mange småbrukarar levde nær grensa for fattigdom. Der hushalda hadde etablert seg avsides og spreidd, måtte barna sendast på internatskole, og det var langt til helsehjelp ved fødsel og sjukdom.

Ottar Brox: Produksjonshushaldet som ankerfeste?

Om vi skal tale om eit ankerfeste for distriktsbusettinga i denne perioden (1935–1960), er det ikkje vanskeleg å slutte seg til Ottar Brox sin analyse: At det er produksjonshushaldet, basert på fiske i kombinasjon med småskala-jordbruk (og eventuelt andre sesongbaserte inntektskjelder), som har betydning, Ottar Brox fortel at faren, Arthur Brox, som var ordførar i Torsken, brukte mykje tid på å hjelpe naboar med å skrive søknader om statleg støtte til investeringar i båt, fiskebruk, hus og fjøs. Det var eigentleg ikkje stort rom for kommunen i denne analysen – eller fortellinga.

Ein ting er at distriktskommunen hadde minimalt med økonomiske og personalmessige ressursar. Når Ottar Brox på tidleg 1960-tal samlar inn stoff til boka *Hva skjer i Nord-Norge?* er det fortsatt 734 kommunar i Norge, og langt over 100 i Nord-Norge. Berre eit fåtal av desse rådde over eit tenesteapparat og ein organisasjon som blir opplevd som viktig i liva til bygdefolk flest. Men i denne perioden er den lokale sparebanken på plass, og kraftverket sørger for belysning og energi til fjøs og småindustri. Det kan vere lett å oversjå betydninga kommunane hadde for å etablere ein moderne infrastruktur for produksjons- og samfunnsliv i bygdene. Kommunen kan ikkje lage lover og reguleringar, og det går heller ingen politisk kanal frå kommunane og inn til Stortinget. Det er dei politiske partia og dei store næringsorganisasjonane som kan påverke den statlege politikken – som igjen virkar direkte inn på produksjonshushalda sin økonomi. Å engasjere seg i Arbeidarpartiet, i Fiskarlaget og i Bonde-/Småbrukarlagaga gav for mange meir mening enn å engasjere seg i lokalpolitikken.

Samspelet mellom naturressursar, hushaldsorganisering for langsiktig utnytting av desse, tilført produksjonssamvirke og ikkje minst (etter press nedanfrå!) velvillige statsinstitusjonar er i Brox sin analyse grunnsteinen i det nordnorske bygdesamfunnet i tida før og etter den andre verdskrigen. Oppslutninga om denne levemåten kan vi indirekte lese ut av den store tragedien som ramma Finnmark og Nord-Troms i 1944, med nedbrenning

og tvangsevakuering: Meir enn 25 000 nekta å la seg tvangsevakuere, dei budde vinteren 1944–45 under sær primitive og helsefarlege vilkår.

Etterkrigstida

Og frå mai 1945 av, straks krigen var over, hadde titusenvi av finnmarkingar som hadde blitt tvangsflytta, dratt nordover til sine nedbrende hustuffer og starta gjenreising i privat regi (mange brydde seg lite om kravet om å få godkjent søknad om tilbakeflytting).⁵ Fisket og heimplassen framstod som så attraktivt at ein ikkje kunne vente på at alle ting skulle vere på plass.

Etter kvart kom det offentlege etter, med «Brente staders regulering» og bidrog til å bygge opp att Finnmark, nesten 99 prosent slik som busettinga hadde vore før krigen. Ottar Brox skriv om dette i artikkelen *Fem forsøk på å planlegge Nord-Norge* (Brox, 1982).

Eg nemner dette eksempelet for å vise at den typiske nordnorske bygdelivsforma, basert på nære og rike fiskeressursar, ikkje berre var analysert av Brox som ressursmessig berekraftig, det var også ei livsform som (bygde)folk i landsdelen sette pris på, ikkje minst fordi den innebar fridom til å disponere arbeidsinnsats og fritid ut frå hushaldet sitt behov – innafor naturens rytmer og tolegrensar.

Ottar Brox-modellen: Produksjonshushald, samvirke og stat

Ottar Brox sin modell for rural utvikling har produksjonshushaldet i spreiddbygde område som utgangspunkt, men det er ein modell som koplær dei meir enn hundretusen produksjonseiningane tett til statsmakta. Det er eit samspel med ei sosialdemokratisk statsmakt som gjennom demokratiske prosessar (og særleg gjennom aktivitet i Arbeidarpartiet sine lokal- og fylkeslag) blir trekt i retning av å bli ein avgjerande støttespelar.

Utan råfisklova ville fiskarane vere prisgitt kjøparane sine strategiar for å drive ned prisen på fisk. Utan eit lovverna landbrukssamvirke ville meieria nekte å ta imot mjølk frå fjerntliggande produsentar (slik Q-meieria driv i dag!). Utan Husbanken, Landbruksbanken og Statens Fiskarbank ville det vere dårlegare stell med både levekår og produksjonsutstyr. Det ville vore bygdefattigdom, og langt fleire ville flytta inn til byane i håp om eit betre tilvære der.

Samarbeid mellom arbeidarrørsla og bonderørsla

Men slik blei det ikkje. Norske (ikkje berre nordnorske) bygdefolk tok nærast kontroll over statsmakta, gjennom eit samarbeid mellom arbeidarrørsla og bonderørsla. Alliansen mellom bønder og fagorganiserte arbeidarar var på mange måtar eit fornufteskap, men det skapte eit fleirtal, og dette blei

brukt til å fremje reglar og gje løyvingar som betra levekåra i både by og bygd.

Overføringane frå stat til produksjonshushald bidrog også til utvikling og vekst på bygdenivå: Når småbrukaren fekk bygd litt større fjøs, kanskje anskaffa tohjulstraktor, kjøpt litt større båt, bygd betre hus osv. gav det ringverknader lokalt i form av meir robuste fiskebruk og meir avansert meieridrift. Det blei etablert verft, butikkar, bygg/anleggsbedrifter, verkstader og annan industri.

Det er altså ikkje ein rural lokalsamfunnsmodell, men ein produksjonshushald/samvirke/stat-modell som Brox utviklar, der ei statsmakt under demokratisk press nedanfrå nyttar lovgiving, budsjettmidlar og ein «lydhør», men sektorisert forvaltningsorganisasjon til å fjerne flaskehalsar for (bygde)folk flest si livsutfalding. Hundretusenvis av produksjonshushald med medlemskap i samvirkeorganisasjonar på den eine sida, og ei statsmakt styrt av eit folkevald Storting, ei forsamling der det lenge var eit fleirtal av representantar som bar med seg erfaringar frå ulike delar av det naturressursbaserte produksjonslivet.

Mellom Stortinget og bygdehushalda er det eit desentralisert forvaltningsapparat der mange av byråkratane er rekrutterte frå dei klassar og distrikt dei skal virke i. Det er tilsette i Husbanken, Fiskarbanken og Råfisklaget, det er heradsagronomen og samvirkekonsulenten som kan yte støtte og gi råd – og hjelpe til med finansiering (søknadsskriving). Statsmakta kan seiast å vere «opplyst» – ikkje gjennom tilførsel av akademisk kunnskap, men som eit resultat av kontakten med fiskarar og småbrukarar sine organisasjonar, og press gjennom vedtak i partilag, fylkesparti og på landsmøte, og desse vedtaka bygger på lokal kunnskap om kva som er problema og kva som kan vere praktiske løysingsforslag.

Mange ekspertar må ha sett den nasjonale bygdepolitikken som tok form i mellomkrigstida som ein bremsekloss på ei uavvendeleg modernisering, basert på ideen om stordrift/storindustri, formelle kunnskapssystem, profesjonell tenesteutvikling og byvekst. Etter krigen skulle desse kreftene kome sterkt tilbake, men det er ei anna historie.⁶

Kommunen har ingen plass i Ottar Brox sin modell for rural utvikling. Dei statsorgana som inngår i modellen, og likeins samvirkeorganisasjonane, er basert på sektorprinsippet, med sine tydeleg avgrensa virkefelt. Den sektorovergripande innrettinga, som kommunen er karakterisert av, bryt med denne logikken.

Fiskarbondesamfunnet i den storindustrielle epoken

Etter andre verdskrigen blei staten «overtatt» av den teknologiske og økonomifaglege ekspertisen. Andre verdskrigen hadde vore eit gjennombrøt for industriell masseproduksjon, og frå å produsere våpen i stor stil kunne den storindustrielle modellen nyttast også til å gjenreise og bygge samfunnet – ikkje minst i distrikta.

Allereie i 1946 vedtok Stortinget å bygge Norsk Jernverk i Mo i Rana (ferdig og i drift først i 1955), og i Hammerfest blei fiskeindustrikonsernet Findus etablert i 1952, basert på råstoff frå ei flåte av havgåande trålarar. Regjeringa følgde opp stordriftstenkinga med Nord-Norge-planen (1951), ein plan som la stor vekt på (stor)industriell organisering av produksjonslivet i Nord-Norge.

I denne planen var det ikkje plass for produksjonshushaldet. Heller ikkje det lokale sjølvstyret, i form av kommunar, var framheva. *Hva skjer i Nord-Norge?* er Ottar Brox sin vel funderte kritikk av Nord-Norge-planen og av ein stat som ikkje lenger er bygdefolk sin forsvarar, men tvert om er blitt ein institusjon som gjennom regional planlegging, utført ovanfrå, definerer fiskarbonden sin frie, fleksible måte å organisere produksjonsliv på ikkje berre som utdatert, men som eit regionalt og nasjonalt problem! Det var nemleg blitt eit problem at folk i altfor liten grad gav opp bygdelivet og flytta til bysentra, for det var stor mangel på arbeidskraft til dei store industribedriftene.

Det var lett å rekne seg fram til at fiskarbondeshushaldet var for lite produktivt, og at inntektene var små, samanlikna med den løna heiltidstilsette i industrien kunne rekne med. Nord-Norge-planen skulle hjelpe til med å få fiskarbønder, eller iallfall borna deira, over i heiltidsstillingar i havfiske, sjøfart og landbasert storindustri. Norsk Jernverk i Mo i Rana var ei statsbedrift som på det meste kunne «ta imot» nærare 3000 arbeidarar, folk som kunne «frigjerast» frå mangesysleriet i kystbygdene på Helgeland – og elles i landsdelen.

Frå kystflåte til tråflåte

I Finnmark blei ein betydeleg del av fangstgrunnlaget overført frå kystflåten til ein tråflåte som skulle levere kvitfisk til det store Findus-anlegget i Hammerfest, der det var produksjon av frosenfisk; dette trål/fryseriopplegget hadde på det meste nærare 1000 arbeidsplassar.

Så, når den statlege politikken blir lagd om, med støtte til oppbygging av ein havgåande tråflåte og ein landbasert storindustri, ville det – som Ottar Brox påpeikar – undergrave verksemda i titusenvi av bygdehushald, og føre til ein sterk befolkningsreduksjon (og enkelte stader, avfolking) utanfor bysentra.

Kommunane var heller ikkje i Nord-Norge-planen tiltenkt noko rolle. Planlegginga skjedde jo parallelt med komitearbeidet som skulle føre til ein dramatisk reduksjon i talet på kommunar, frå 744 til 454 (Scheikomiteen, som virka 1946–1962). Men fleire kystkommunar blir invitert inn på eigarsida til dei nye trålselskapa, som tydelegvis skulle erstatte innsatsen i den mindre kystflåten, og sørge for meir stabile leveransar, med tilførsel av råstoff uavhengig av sesong- og vervariasjon.

Men så godt som alle storindustrielle satsingar i Nord-Norge «møter veggen» i løpet av 1970-talet. Fiskarbondesamfunnet var på det tidspunktet sterkt svekka, men også ein storindustriell periode går mot slutten. Flaggskipet Norsk Jernverk blei lagd ned på 1980-talet, etter mange år med store driftsunderskott. Når dei store barnekulla frå etterkrigstida nærmar seg vaksenaldar, blir det ein flyttestraum sørover, særleg frå bygdene. Det har opna seg ei stor moglegheit for industriarbeid sørpå, og utdanningssystemet drenerer bygdene for ungdom.

Det å overta småbruket og sjarken for å drive allsidig produksjon basert på lokale ressursar blir ikkje lenger sett på som attraktivt. Dei som på 1970-talet veks opp i nordnorske bygdesamfunn har heilt andre planar med livet. Lettare tilgang til utdanning er truleg nøkkelen til å forstå den manglande rekrutteringa til både primærnæringane og til industrien.

Den alternative utviklingsmodellen: Kommunalismen

Velferdsstaten er i utvikling på 1960-talet. Regjeringsskiftet i 1965, der Per Borten frå Senterpartiet blir statsminister, fører til eit sterkare fokus på distrikta. For Senterpartiet spesielt er det maktpåliggande at Bygde-Norge ikkje blir hengande etter i velferdsutviklinga. Store reformer innanfor offentlig pensjon og skoleutbygging blir utforma, likeins utbygging av helse- og omsorgstilbodet.

Så er spørsmålet: Skal statlege sektororgan stå for utbygging og drift av eit velferdstilbod som no også skal nå ut til den delen av befolkninga som bur på mindre stader? Eller er det meir hensiktsmessig å overlata velferdsutbygginga til dei mange små og lite «kompetente» kommunane?

Vel, i 1964 er kommunane blitt sterkare, fordi dei er blitt atskilleg færre og (litt) større. Kommunane tar villig på seg å bygge ut 9-årig skole, med tilhøyrande bustader for det pedagogiske personalet. «Alle er med», og utover på 1970-talet blir det svømmebasseng knytt til skolen, gjerne også samfunnshus, idrettshall og eit betre bibliotek.

Seinare kjem sjukeheimar (som først var fylkeskommunale), utbygd heimeteneste og barnehagar – og krona på verket: den kommunale

kulturskolen, lovpålagd frå 1997. Men det er altså ikkje velferdsstaten som leverer dei nye tenestene: Det er velferdskommunen.

Kommunen som ankerfeste

Men historia stoppar ikkje der, med velferdskommunen som leverer tenester på vegner av staten. Kommunen er også det organet som talar lokalbefolkninga si sak, og som gjennom det folkevalde kommunestyret tar stilling til prioriteringar (som tidvis kan vere svært omstridde). Kommunen står dermed både for den fellesskapen, og for å anerkjenne og regulere lokal, politisk konflikt.

Kommunen sin øvste tillitsvalde – ordføraren, no i heiltidsbetalt tillitsverv – har denne dobbeltrolla: Vere samlande utad, og lokalt å kunne styre (og tidvis overstyre) på vegner av ein majoritet. Og sjølv om dagens kommune har ein godt utbygd administrasjon, med ein kommunedirektør i spissen, er det ingen tvil om at det er det folkevalde kommunestyret som har siste ordet.

Kommunen er også som arbeidsplass blitt ruvande i det lokale samfunnet: Ved sidan av å ha ein sentraladministrasjon med økonomisk og planfagleg kompetanse, er det tilsette i barnehage, grunnskole, eldreomsorg, helsesektor, teknisk sektor, kultursektoren, osv. Særleg i distriktskommunane, der det kan vere få statlege arbeidsplassar og få tenesteytande bedrifter utgjør kommunen eit tyngdepunkt – og eit ankerfeste.

Og kommunen har til alle tider sett det lokale næringslivet sine utfordringar. I nyare tid, frå seint på 1960-talet, då den storindustrielle epoken var på hell, meldte distriktskommunane seg på med tiltaksarbeid for å få etablert (mellomstore) industribedrifter. Gjennom å planlegge næringsareal, opparbeide industritomter, bygge industrilokale for utleige eller sal, håpte dei aller fleste kommunane på nye etableringar. Mange stader lukkast dei.

Så, mens fiskarbonden blei marginalisert, og storindustrien vakla, vaks det fram ei distriktsbusetting basert på kommunal tenesteyting og små- og mellomstore industribedrifter. Fisket og jordbruk var blitt sterkt rasjonaliserte, og kunne ikkje lenger tilby jobbar eller inntektsmoglegheiter til så mange, slik desse næringane kunne gjere det fram til 1950-talet. Men ettersom det var blitt alternative inntektsmoglegheiter lokalt, blei det på 1970-talet optimisme – noko ein kan sjå av befolkningsstatistikken – og byggeaktiviteten i kommunale bustadfelt.

Så når storindustrien vaklar, framstår ikkje lenger fiskarbondesamfunnet som eit alternativ. Når folketalet stabiliserer seg i mange distriktskommunar

på 1970-talet, skuldast det heller veksten i det kommunale velferds- og tenestesystemet, samt «ordførarinnsatsen» for å skape betre kommunikasjonar og legge til rette for små og mellomstore bedrifter. Desse komponentane inngår i den utviklingsmodellen som fangast opp av «kommunalisme»omgrepet.⁷

Men dette var ikkje Ottar Brox heilt med på

Då Ottar Brox vende tilbake til Tromsø etter «feltarbeidet» på Stortinget (1973–1977) tok han initiativet til forskingsprosjektet Regionale integrasjonsprosesser i Nord-Norge (1978–1983). Her jobba ei gruppe stipendiatar, forskarar og studentar med studiar av omdanninga av Nord-Norge, ved å ta for seg regionale utslag av endringar i store statsinstitusjonar sitt regionale virke, slik som Postverket og Husbanken.

Brox lanserte «konsolideringshypotesen» (Brox, 1984, del III), og han samanfatta funna i tre utviklingstrekk: Når befolkningsnedgangen ikkje er så tydeleg som før, har det samanheng med (1) meir byrdefull pendling inn til byar, når jobbmoglegheiter i fisket er blitt sterkt reduserte; det var blitt (2) mindre yrkesdeltaking (undersysseting) og (3) større statsavhengigheit (overføringar i form av trygder og subsidiar). Det var eit dystert bilde av distriktssamfunnet si framtid Brox presenterte, på tidleg 1980-tal: Eit stabilisert, men stagnerande bygdesamfunn.

Politiske alliansar

Ottar Brox såg ei løysing på problema ved å bygge politiske alliansar som kunne reversere fiskeripolitikken, ein politikk som hadde ført til opphoping av fiskekvotar på stadig færre reiarlag, ein reduksjon i kystflåten og ei avviking av hundrevis av mindre foredlingsbedrifter og mottaksstasjonar langs kysten. Brox hadde utan tvil rett i at lukkinga av fiskeria hadde svekka moglegheita for rekruttering til lokalsamfunna, og dermed marginalisert ei driftsform i fiskeria som både økonomisk og økologisk sett var overlegent det kapitalintensive havfisket. Men var det ein veg tilbake?

Meir effektive fangstreiskapar (særleg snurrevad og autoline) hadde uansett gjort mange fiskarar overflødige. Og kanskje av større betydning: Kystfisket som næringsveg ville uansett tape i konkurransen med utdanningssystemet. Med eit oppbygging av regionale studiestader, lånekassefinansiering og gode utsikter til høgkompetente jobbar, har ungdom søkt seg den vegen. Derfor er det utbodet lokalt av jobbar for velutdanna unge folk som er nøkkelen til å stabilisere befolkningsutviklinga i distrikta. Ein reversert, kystvenleg fiskeripolitikk ville sjølv sagt bidratt, men ville ikkje vere i stand til å bere oppe dagens og framtidens kystsamfunn.

Eg vil argumentere for at når fiskeria og fiskeindustrien etter kvart sysselsette langt færre, men busettinga likevel heldt seg godt oppe, så skuldast ikkje dette primært pendling og uføretrygd. Med unntak av bynære distrikt (med stor pendling til byen) har nok utbygginga av kommunale tenester har hatt langt større betydning, saman med framvekst av ulike typar private bedrifter (særleg knytt til fiskeoppdrett), understøtta av det kommunale næringsengasjementet. Allereie frå 1970-talet av hadde kommunane etablert seg som ankerfeste for distriktsbusettinga.

Ottar Brox sitt syn på rolla til kommunane

Ottar Brox la ikkje vekt på kommunen si rolle – og vi må stille spørsmålet: Kvifor ikkje? Eg trur noko av svaret ligg i Ottar Brox sine formative år. Han var utdanna innafor landbruket, starta med landbruksskole på Gibostad og blei sivilagronom frå Norges Landbrukshøgskole. I tillegg hadde han fordjupa seg i den delen av samfunnsvitskapen der «det offentlege» ikkje har ein viktig plass, med studiar i sosialantropologi og sosiologi. Med ei fagleg innretting mot (ressurs)økonomi og studiar av daglegliv kunne han vere kritisk til statsvitarar som mest var opptatt av lokaldemokrati, men som ikkje var skolert i betydninga av ressursbasert produksjon og den hushaldsbaserte organiseringa av denne.

I forlenginga av dette argumentet kan det vere at kommunen som institusjon ikkje har bygd inn økologi som ein grunnleggande premiss for sitt virke. Kommunen er fundert på ideen om demokrati og lokale fellesskap, ikkje på å ivareta det samspelet mellom menneske og natur som Brox sette så høgt. Dette samspelet såg Brox ivaretatt av produksjonshushald som på ein berekraftig måte kombinerte lokal og formell kunnskap, gjennom fleksible arbeidsinnsatsar. Når denne produksjons- og livsforma ikkje lenger var mogleg å praktisere eller ikkje var attraktiv nok, så framstod kommunale tenester og ulike private sektorar i bygdesamfunnet som ei dårleg erstatning for noko som hadde gått tapt.

For Ottar Brox måtte framtida for Distrikts-Norge bygge på eit nytt ressursregime, ein serie statlege reformer for å fordele og allmenngjere tilgangen til å utnytte naturressursane, ikkje minst for ungdomar, som på denne måten kunne få ei framtid som allsidige produsentar i distrikta.⁸ Ved å kombinere kunnskap frå økologien, økonomien og antropologien kunne ein lage eit fagleg grunnlag for å bygge det nye distrikts- og bygdesamfunnet.

Ottar Brox såg også for seg at bygdenæringane på denne måten også kunne bli lønsame, og at dei store overføringane (særleg til landbruket) kunne nyttast til meir fornuftige innsatsar i regi av fylkeskommunar og kommunar (Brox, 1989). Og ja, kommunen og fylkeskommunen har faktisk

ei rolle i Brox sitt resonnement, men då i hovudsak som tildelar av næringsstøtte.

Ein radikal ressurspolitikk?

Ei sak er at ein radikal ressurspolitikk berre kan bli eit delbidrag for å skape framtidens distriktssamfunn. Men berre ein svært liten del av yrkesbefolkninga vil kunne delta i den, som utøvarar. Og så er det vanskeleg å sjå for seg kva som skulle utgjere det fagleginstitusjonelle grunnlaget for å bygge eit nytt ressursregime.

Norges Landbrukshøgskole kunne hatt ein slik funksjon, men er blitt til NMBU – Norges Bio- og naturvitenskaplege universitet, og inkluderer i dag ein handelshøgskole. Norges Fiskerihøgskole er nedlagd som eigen institusjon ved Universitetet i Tromsø, og ironisk nok langt på veg erstatta av – ein handelshøgskole. Og den statlege forvaltninga av miljøet har dreidd bort frå eit økologi/ressurs-perspektiv, til å få eit tyngdepunkt på klima/CO₂-utslepp. Og i tillegg: Den uformelle kompetansen som kunne understøtte innføringa av eit nytt ressursregime er også stort sett borte.

Argumentasjonen og den utviklingsmodellen Ottar Brox vektlegg er fagleg godt underbygd og slett ikkje uinteressant, men etter mitt syn er det lite realistisk å få politisk gjennomslag for den. Det er grunn til å hevde at vi står att med den folkevalde kommunen, og samspelet mellom kommune, frivilligheit, næringsliv og stat, som det klart viktigaste ankerfestet for framtidig aktivitet og busetting i Distrikts-Norge. Så får diskusjonane og deltakinga i kommunale organ og frivillige organisasjonar lokalt avgjere kva retning lokalsamfunnet skal gå i framover. Kanskje er det nettopp gjennom ei fornying av kommunalpolitikken at det på lengre sikt kan bli pressa fram ein meir berekraftig ressurspolitisk praksis, til lands og til havs.

NOTER

¹ I tillegg vil eg takk to anonyme fagfeller som har vurdert eit tidlegare utkast til artikkelen, og som har gitt gode råd og grunnlag for forbetringar.

² Framstillinga er basert på H. A. Næss (red.): *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*, (Universitetsforlaget, 1987), der det ved siden av Næss er bidrag fra Edgar Hovland, Tore Grønlie, Harald Baldersheim og Rolf Danielsen.

³ Jf. Næss mfl. (1987), s. 70–73.

⁴ Omgrepet er henta frå Habermas (1971).

⁵ Tvangsevakueringa og nedbrenninga i 1944, dei gjenverande vinteren 1944–45, og tilbakeflyttingsbølga i 1945 er fyldig dokumentert (Bones, 2022).

⁶ Arbeidarpartiet sin nye moderniseringspolitikk blir gjerne forbunde med Erik Brofoss, statsråd og sentralbanksjef (Røed, 2024).

⁷ «Kommunalisme»-omgrepet er omtalt blant anna i Aarsæther (1980).

⁸ Denne tankegangen har Brox utvikla i sitt kapittel i *Allmenningsressurser i Nord* (Nilsen mfl. red. 2023).

REFERANSER

Bones, R. (Red.). (2022). *Andre verdenskrig i Nord – Kampen om frihet*. Stamsund: Orkana Akademisk.

Brox, O. (1966). [*Hva skjer i Nord-Norge?*](#) Oslo: Pax forlag.

Brox, O. (1982). «Fem forsøk på å planlegge Nord-Norge». I N. Veggeland (Red.). *Planleggingens muligheter (2) Forvaltning av regionene*.

Brox, O. (1984). *Nord-Norge – fra allmenning til koloni*. Tromsø – Oslo – Bergen – Stavanger: Universitetsforlaget.

Brox, O. (1988). *Ta vare på Norge! Sosialdemokratiet under høyrebølgen*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.

Brox, O. (1989). *Kan bygdenæringene bli lønnsomme?* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Brox, O. (2023). «Slik blir kystfolkets allmenning privatisert». I R. E. Nilsen mfl. (Red.), s. 37–50.

Habermas, J. (1971). *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Nilsen, R. E., Brox, O., Eythorsson, E. & Jentoft, S. (Red.).

(2023). *Allmenningsressurser i nord – fellesskap og grunnrente*. Stamsund: Orkana Akademisk.

Næss, H. E., Hovland, E., Grønlie, T., Baldersheim, H. & Danielsen, R. (Red.). (1987). *Folkestyre i by og bygd – Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo – Bergen – Stavanger – Tromsø: Universitetsforlaget.

Ringholm, T., Teigen, H. & Aarsæther, N. (red.). (2013). [*Innovative kommuner*](#). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Røed, H. (2024). *Erik Brofoss – Strateg og samfunnsbygger*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Veggeland, N. (Red.). (1982). *Planleggingens muligheter (2) Forvaltning av regionene*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aarsæther, N. (1980). Frå lokal-korporativisme til kommunalisme – kommunalt næringsengasjement i 1970-åra. *Sosiologi i dag*, 10(2), 3–21.