

Tor Selstad:

# By og land, hand i hand?



## Distrikts- og regionalpolitiske diskurser i historisk perspektiv

Et notat til «Effektutvalget»

Høgskolen i Lillehammer  
Gruppe for regionalforskning  
Lillehammer august 2003

På tittelsiden vises en av Arbeiderpartiets mest berømte plakater. Den var laget i kjølvannet av En norsk 3-års plan og «kriseforliket» mellom Bondepartiet og Arbeiderpartiet. Treårsplanen fra 1933 ble omdannet til valgprogram samme år, og ble senere fremmet for Stortinget som kriseplan.

**Tor Selstad:**

## **By og land, hand i hand?**

### **Distrikts- og regionalpolitiske diskurser i historisk perspektiv.**

Forskningsrapport nr. 108: 2003, Høgskolen i Lillehammer

#### **Sammendrag:**

*By og land – hand i hand* er Arbeiderpartiets berømte slagord fra 1933. De siste ti årene har vi sett en orientering vekk fra den tradisjonelle periferorienterte regionalpolitikken. Slagordet har igjen kommet i bruk for å markere byenes større betydning i en nyorientering innen regionalpolitikken. I realiteten har vi med en langsom transformasjon å gjøre, som gradvis endrer fokus fra perifere distrikter til moderne byregioner. Rapporten starter med et langt historisk perspektiv på dannelsen av den moderne norske staten (1830-1930), og diskuterer deretter fem distinkte perioder i utviklingen av regionalpolitikken, forut for og etter krigen. Gjennom disse periodene har diskursen foretatt en komplett vending: I 1933 ble slagordet brukt til å begrunne landsbygdas, småbrukernes og fiskernes deltakelse i moderniseringsprosjektet; i 2003 brukes det for å markere byenes ledene rolle i utviklingen av landet som helhet.

Forfatteren er samfunnsgeograf og arbeider som professor i geografi og samfunnsplanlegging ved Høgskolen i Lillehammer.

Emneord: Regionalpolitikk, distrikt, byregion, regional diskurs.

#### **Abstract:**

*Town and country – hand in hand* is the famous slogan for the labour party launched in 1933. The last decade we have witnessed an orientation away from traditional regional policy directed towards peripheral districts. To underline the new importance of towns and cities, the slogan is once again used to describe a new orientation in regional policy. However, this has been a slow transformation, gradually changing focus from peripheral 'districts' to modern city regions. The report starts with a deep historical perspective covering the formation of modern state in Norway (1830-1930), and thereafter discusses five distinct periods in the development of regional policy prior to and after World War II. During these periods the discourse has made a complete turnaround: In 1933 the meaning of the slogan was to make the countryside, the peasants and fishers, a part of the modernisation project; in 2003 the meaning is to stress the leading role of cities in the development of the country as a whole.

The author is a human geographer, working as professor in geography and planning at Lillehammer College.

Keywords: Regional policy, district, region, regional discourse.



## Forord

Dette notatet er skrevet for «Effektutvalget», som utreder virkningene av virkemidlene innen den lille og store distrikts- og regionalpolitikken. Utvalget skal ta utgangspunkt i den *rådende* politikken, slik den er kommet til uttrykk i den siste regionalpolitiske meldingen om emnet (St.meld.nr.34 (2000-2001)), altså Stoltenbergregjeringens regionalpolitikk.

Det høres i utgangspunktet enkelt ut, men slike meldinger kan ofte være vanskelige å fortolke. Kunnskapsmessig akkumulerer de innsikt fra foregående perioder. Politisk uttrykker de både tverrpolitisk enighet, men også varierende vilje til å fornye politikkområdet. Resultatet blir derfor konglomerater av fakta og politikk som egger til analyse – ja, bare navnet distrikts- og regionalpolitikken krever en begrepsmessig oppklaring. Dessuten er det slik at samfunnsutviklingen og -debatten oss stadig videre, og det som var rådende i går, er bare delvis gyldig i dag. Samarbeidsregjeringen (Bondevik II) har allerede tilført regionalpolitikken vesentlig nye elementer (f.eks. Solbergs redegjørelse for Stortinget våren 2002).

Hensikten med denne rapporten er å analysere hva norsk distrikts- og regionalpolitikk er. Vi skal altså se bakenom den aktuelle virkemiddelbruken, som er utvalgets hovedtema. Rapporten rekapitulerer og problematiserer de regionalpolitiske målsettingene – og de diskusjonene som har ledet fram til disse målsettingene. Vi tar kort sagt opp *de grunnleggende spørsmålene* bak regionalpolitikken. Og da må vi gå lenger tilbake enn til den siste stortingsmeldingen.

For å forstå *dynamikken* i regionpolitikken legger vi opp til en historisk diskursanalyse. Uten en bedre forståelse av hva vi over tid har lagt i fenomener som distrikt og region, verdiskaping og fordeling, kan vi heller ikke forstå hva regionalpolitikken er eller kan tenkes å bli. Og for å forstå det vi snevert legger i regionalpolitikken må vi ut av departementskorridorene og inn i partiene og organisasjonene, inn i universitetene og forskningsinstituttene, i avisene og mediene. Det er slike brede «samtaler» våre begreper om regional utvikling dannes.

Oppdragsgiver har spesifisert hvilke aspekter ved denne diskursen som skal dekkes. Etter avtalen med Kommunal og regionaldepartementet skal notatet omfatte både teorier om og for regional utvikling, og sette dem inn i ulike diskursive kontekster som verdiskaping og hverdagsliv. Et annet viktig skille går mellom et generelt regionperspektiv og et rent distriktperspektiv, og alle disse distinksjonene gir opphav til forskjellige politiske tilnærminger.

Når det kommer til stykket er ikke mine ambisjoner større enn å utvikle noen hoveddimensjoner i dannelsen av den norske distrikts- og regiondiskursen, for etter hvert som arbeidet skred fram, er jeg blitt overbevist om at temaet fortjener en bredere framstilling enn denne korte rapporten kan gi.

Vi har hatt noen diskusjoner om temaet i utvalget, og alle takkes for inspirasjoner. Spesielt vil jeg takke Grete Rusten og Elisabeth Angell, som har gitt verdifulle kommentarer til manuskriptutkastet. De har vel også æren for at noen av problemstillingene til en viss grad er blitt «kjønnet». Kollega Janneke van der Roos skal ha takk for å veilede meg i noen av genusforskningens regionale tekster, men i ettertid ser jeg at jeg kjønns- og kvinneperspektivet burde fått en mer framtrædende plass. Ansvar for alle feil og mangler bærer jeg naturligvis selv.

Lillehammer 5. august 2003

Tor Selstad

## **Innhold**

1.

**Innledning og problemstillinger**

side 7

2.

**Det moderne Norge dannes (1830-1930)**

side 11

3.

**By og land i krise (ca. 1930-1945)**

side 18

4.

**Distriktene mobiliseres i gjenreisningen (ca . 1945-1960)**

side 23

5.

**Velferdsstat og institusjonalisering av distriktsutviklingen (ca. 1960-1975)**

side 33

6.

**Omstilling og ny krise (ca. 1975-1990)**

side 45

7.

**Innovasjon og klynger, nye tilnærminger og begreper (ca 1990-2003-)**

side 55

8.

**Oppsummering**

side 65

# 1. Innledning og problemstillinger

## *Noen begrepsavklaringer*

Regionalpolitikk handler om utvikling av regioner, men både *region* og *utvikling* er begreper med mange betydninger. Noen teorier har kun som mål å forstå den regionale utviklingen, eller forklare hvilke mekanismer som forårsaker denne utviklingen. Dette er teorier *om* regional utvikling. Andre teorier har et eksplisitt normativt formål, ved at de vil stimulere den regionale utviklingen. Dette er teorier *for* regional utvikling.<sup>1</sup>

Det sier seg selv at teorier for regional utvikling har større ambisjoner om å tjene regionalpolitikken enn teorier om regional utvikling. Teorier om regional utvikling er i utgangspunktet «verdifrie». Men så enkelt er det naturligvis ikke. Verdigrunnlaget kan ligge skjult i begrepsbruken og modellene. Ingen del av det regionale fagområdet slipper unna det politiske kraftfelt. Om forskeren ønsker å frigjøre seg fra politikkenes normative elementer, er likevel den virkeligheten som skal analyseres sterkt influert av politikk. I en tid der alle bekjenner seg til betydningen av kunnskap og kompetanse må man heller ikke forbauses over at regjering — og opposisjon — forsøker å begrunne sin politikk i forskning og vitenskap av ulikt slag. All regionalforskning kan brukes til å legitimere politiske innsatser.

Men selvfølgelig kan regionalpolitikken også begrunnes i ideologier og verdier, eller andre normative elementer som ikke er like tydelige. Det er bare i beste fall vi kan sette verdiene inn i de store tanke-systemene som kalles ideologier, og ut fra dem forklare hvorfor regionalpolitikken ble slik eller slik. I politikkenes praktiske verden er ideologien og verdisystemene mer eller mindre aktiverte, og det inngås til stadighet kompromisser mellom ulike interesser. Et politikkkfelt som regionalpolitikken framtrer derfor sjelden i sin renhet, men som et konglomerat der ulike verdier og faglige forståelsesmåter lever side om side. Det er nettopp slike konglomerater vi her skal grave i.

Diskursen kan metaforisk forstås som et slikt konglomerat. Diskursen limes sammen av en felles interesse av å føre en samtale, politisk eller faglig. Slik kan diskursen utvikle felles begreper og tilnærminger, men likevel grunnleggende sett forskjellige tilnærminger og forståelsesmåter. Politisk kan man også ha ulike ståsteder, men likevel en klar forståelse av at man snakket om samme sak. Reidar Carlsen, landets første fiskeriminister, karakteriserte i sin tid visstnok sjarkefisket slik: I den ene enden av snøret befinner det seg en engel, i den andre enden en idiot. Ottar Brox tok sjarkefiskeren i forsvar, og det var ingen tvil om at disse personer var motpoler som sto langt fra hverandre. Like fullt tilhørte de på et vis den samme diskursen — enten vi kaller dette distriktsdiskursen, eller en snevrere Nord-Norge diskurs. I den formative perioden jeg her henviser til var dette på mange måter to sider av samme sak, distriktspolitikkenes hovedregion var Nord-Norge.

Begrepet *region* kan brukes om en hvilken som helst del av vår geografi. Byene er regioner, likeledes kan det enkelt distrikt forstås som regioner – eller distriktene kan som samlekategori være en region — distriktene i Norge. Vi kan også lage regionbegrep som knytter sammen sentrum og periferi, by og land, i helhetlige, funksjonelle regionbegrep. *Regionalisering* blir ofte forstått som en faglig øvelse der en fagmann definerer en region etter bestemte kriterier, og kartografen tegner regionen på kartet. Men regionalisering kan også forstås som en institusjonaliseringsprosess, der det er samfunnsaktørene

som definerer regionen. I så fall er regionen skapt av sin egen diskurs. En moderne samfunnsforsker vil kanskje si at regionen er en *sosial konstruksjon*, en skapt region. Slik sett fins det ingen objektive kriterier som definerer et «Vestland», det er en landsdel skapt gjennom en lang historisk debatt, altså resultatet av en diskurs om Norges inndeling.

Forholdet mellom *regionalpolitikk* og *distriktpolitikk* er omtrent dette: Regionalpolitikken er større en distriktpolitikken, på den måten at den har ambisjoner om å påvirke både sentrale og perifere områder, både sentrum og distriktene. Regionalpolitikk kan enkelt sagt være summen av by- og distriktpolitikken, den er «helhetlig». Distriktpolitikken skal i utgangspunktet først og fremst tjene distriktene, altså den ene siden i den regionale dikotomien. Siden Norge ikke har hatt noen eksplisitt bypolitikk før det siste tiåret, er uttrykket regionalpolitikk i stor grad blitt omfattet som et synonym for distriktpolitikk. Men det er det altså ikke rent begrepsmessig.

Dernest kan regionalpolitikk bety noe mer enn denne *eksplisitte* region- eller distriktpolitikken. Regionalpolitikk er all politikk som påvirker romlige fordelinger, intensjonalt eller ikke. Dette er «den store» regionalpolitikken. Den er altså stor i betydningen av at den trekker inn alle sektorer og politikkområder som måtte være relevante for å skape regional utvikling. Dette er en forståelsesmåte som i stor grad har slått gjennom på nittitallet.<sup>2</sup>

Endelig må vi med begrepet regionalpolitikk forstå politikk av og for den enkelte region. Også dette er en tilnærming som er kommet mye sterkere på nittitallet, nemlig at regionen selv må utvikle kapasitet og myndighet til å stå for sin egen utvikling, en *regionalisert* regionpolitikk. I denne betydningen har vi ikke én regionpolitikk i Norge, men et antall som svarer til det antallet regioner som selv prøver å skape sin utvikling. Slik sett fins det (i beste fall) en opplandsdiskurs, en hedmarksdiskurs, kanskje en innlandsdiskurs, en Nord-Norge-diskurs osv, som igjen er opphav til regionalforankret regionalpolitikk.

### ***Problemstillinger***

Det sentrale spørsmålet i «virkemiddeldiskursen» er om virkemidlene virker og til hvilken grad. Diskursen har en faglig og en politisk side. Politikken tar virkemidler i bruk, forskerne analyserer hvordan de virker. Det er slett ikke enkle spørsmål å avgjøre. Problemstillingene bærer i seg dype metodologiske og vitenskapsteoretiske aspekter, og har en viss faglig slagside. Man forutsetter at forskerne kan finne svar på spørsmålet om hva som gir effekt.

Effektutvalget tilhører definitivt denne virkemiddeldiskursen. Den dypere regionalpolitiske diskursen vi her skal analysere omfatter imidlertid noe langt mer enn virkemidlene, men det fins naturligvis berøringspunkter. Når vi mangler gode virkemidler bidrar det til å avlegitimere regionalpolitikken. Situasjonen ved inngangen til det 21. århundre kan godt karakteriseres som en virkemiddelkrise i forhold til den distriktsorienterte regionalpolitikken. Det kan se ut som vi har målsettinger vi ikke kan nå med tilgjengelige virkemidler.

Målsettingene står følgelig sentralt i en analyse av distrikts- og regionaldiskursen. Vi må også avdekke hva som ligger bak disse målene. Som begrunnelse for regionalpolitikk kan vi finne faglige innspill, analyser og teorier, men vi kan også finne politiske



utsagn og retorikk – fra partiene, organisasjonene og samfunnslivet for øvrig. Vi kan heller ikke utelukke kulturelle strømninger, formidlet av medier eller andre viktige samfunnsinstitusjoner.

Det sier seg selv at den regionalpolitiske diskursen har endret innhold over tid. De kreftene som formet den i én epoke, spiller en mindre rolle i neste periode osv. Inspirasjonene skifter, likeledes ambisjonene. Det faller derfor naturlig å anlegge en *historisk* tilnærming, der vi gjennom en viss periodisering antyder noen faser i regionaltenkingens og regionalpolitikken historie. Temaet er for så vidt *idéhistorisk*, der samspillet mellom fag og politikk gir ett perspektiv, hvordan politikken spiller sammen med andre idéstrømmer et annet. Men siden politikken i høyeste grad virker inn i den materielle verden, blir det også naturlig å skotte til ulike faser i vår økonomiske og ikke minst regionale historie. Regional historie er for så vidt et vanskjøttet felt, og vi har ikke så mye å bygge på i denne analysen. Vi skal i det minste prøve å trekke ut hvilke regionale begreper man har benyttet seg i de ulike fasene.

Hvorfor så begrepet *diskurs*, og ikke det mer allmenne *diskusjon*? En diskusjon betegner noe flyktig, noe forbigående, mens en diskurs kjennetegner noe vedvarende i epoke, ja, noe som kan forme epoken. Det alternative begrepet er ikke diskusjon, men *paradigme*, et begrep som nesten har glidd inn i hverdagsterminologien og brukes om nær sagt hva som helst. Det er mange beskrivelser av de regionalpolitiske trendene, og de tilhørende trendbruddene, som bruker begrepene paradigme og paradigmeskifte. Begrepene er som kjent hentet fra Thomas Kuhns vitenskapsteori og beskriver en vitenskaps utvikling og endring. Et *paradigme* er en rådende forståelsesmåte i en viss periode, som gjennom et *paradigmeskifte* kan bli byttet ut med en helt ny forståelse. Kuhn utviklet fortrinnsvis denne terminologien for naturvitenskapene, men begrepet har også fått vid anvendelse i samfunnsvitenskapene.

Det problematiske med denne begrepsbruken er at mens naturvitenskapen kan operere med rett og galt, teorier som er i overensstemmelse med empirisk forskning eller ikke, er samfunnsfagene åpne for fortolkning og et mangfold av perspektiver. Det er derfor sjelden at ett bestemt paradigme dominerer fullstendig, tvert om vil flere forståelsesmåter eksistere side om side. Vi kan heller ikke utelukke at vår erkjennelse styres av interesser, og disse kan ligge skjult bak samfunnsfagenes «sannheter». Derfor passer begrepet diskurs bedre enn paradigme. En diskurs defineres altså av et sett talende aktører, den karakteriseres av en måte å definere et samfunnsproblem eller tematisk saksfelt på, og den inneholder også en måte å løse problemer på. En gitt diskurs kan også inneholde en opposisjon. Aktørene i diskursen knyttes likevel sammen, selv om de er uenige, fordi de har et *underforstått* fellesperspektiv, kanskje også en grunnleggende felles interesse som ikke behøver å artikuleres i diskursen. Men virkelighetsbeskrivelsene kan bli så forskjellige at diskursene skiller lag, de handler rett og slett om forskjellige ting. Når det kom til stykket pekte jo egentlig Carlsens trålfiske og Brox' sjarkefiske mot to helt forskjellige måter å organisere livet i Nord-Norge på.

Grunnleggende sett oppstod de diskursene vi her skal gjennomgå under «den sosialdemokratiske epoken», som løselig begynte på tidlig 1930-tall, og som gikk mot sin slutt ved utgangen av 1970-tallet. Det er denne arven vi har brakt med oss i de siste periodene, som får mest oppmerksomhet. Men det fins naturligvis alltid en dypere historisk kontekst, og siden vårt tema er så sentralt i det moderne norske prosjektet, tillater vi

oss å gå tilbake til embetsmannstatens og venstrestatens dager. De periodene vi gjennomgår er da:

- Det nye Norge formes, ca. 1830-1930
- Krise i by og land, ca. 1930-1945
- Distriktenes mobiliseres, ca. 1945-1960
- Distriktsutviklingen institusjonaliseres, ca. 1960-1975
- Omstilling og ny krise, ca. 1975-1990
- Ny økonomi og regionalisering, ca. 1990-2002-

For hver av disse periodene skal vi undersøke om det fantes en regionalpolitikk, hvilken hovedinnretning og tematisk bredde den eventuelt hadde, hvilke regionale konsepter den arbeidet med, hvilken faglig forståelse som lå til grunn og hvilke politiske og sosiokulturelle verdier og interesser som lå bak den.

## 2. Det moderne Norge dannes (1830-1930)

### *By mot land i embetsmannstaten*

Den viktigste *sosiale* skillelinjen i Norge etter 1814 gikk mellom bønder og embetsmenn, som langt på vei falt sammen med en *geografisk* skillelinje mellom by og land. Bøndene var den unge nasjonens tallrike *allmue*, mens embetsmennene — som dominerende statsforvaltningen fullstendig — bare utgjorde et par tusen yrkesaktive. De sto imidlertid en annen fremadstigende klasse nært, nemlig borgerskapet.

Det var også en dyp kulturell kløft mellom disse samfunnsklassene, to helt forskjellige *livsformer*. Byborgerens livsform var preget av dannelse og opplysning, med en klar distanse til allmuen. Men den norske bondestand var selveiende og selvbevisst, på mange måter selv opplyst gjennom forskjellige sosiale og kulturelle bevegelser. Bonden følte seg nok underlegen, men slett ikke avmektig og marginalisert. Den nasjonale frigjøringen hadde jo nettopp framhevet bøndene som den sentrale representanten for den nye nasjonen, og i den gamle tids økonomiske tenkning, som fremdeles rådde, var det bøndene som skapte de virkelige verdiene. I følge fysiokratene var bøndene den *nærende* klassen, embetsmennene den *tærende*. Et analogt begrepspar i den merkantilistiske læren var *bygdenæringer* og *bynæringer*. Selv om fysiokratene representerte en ekstrem posisjon, mente fortsatt store deler av den nasjonaløkonomiske ekspertisen på tidlig 1800-tall at de virkelige verdiene kom fra jorda – bokstavelig talt. Handel og annen tjenesteyting var en form for snylting på denne grunnleggende produksjonen.

Bøndene var gitt stemmerett i 1814, men det er først på 1830-tallet de meldte seg med større kraft på den politiske arenaen. 1830 var et revolusjonsår i Europa, som stimulerte opprør også i det høye nord. Omtrent på samme tid ble den første generasjon norske embetsmenn utdannet fra det Kongelige Frederiks Universitet (grunnlagt 1811), og de var sterkt påvirket av de nye liberale tankestrømmingene. Da embetsmennene og bøndene møttes på «bondestortingene» på 1830-tallet var det duket for de første store kompromissene som la grunnlag for «den norske modellen».

Bøndene inntok en aktiv, i perioder reaktiv, holdning til embetsmennenes stat. Embetsmennene — «professorpolitikerne» som Slagstad kaller dem (Slagstad 1998) — var tilhengere av modernisering i alle former; i helsestell, skolevesen og samferdsel. Bøndene derimot var tilhengere av en minimalistisk stat som engasjerte seg minst mulig i nye tiltak. De mange bondestortingene på 1830-tallet ble derfor preget av bøndenes sparemani – og nitidige kontroll med at embetsmennene holdt budsjettene.

På ett område var imidlertid bøndene minst like fremskittsvennlige som embetsmennene, og det gjaldt avviklingen av privilegiene. I prinsippet var det bare handelsmennene i byene som fikk drive handel, ikke bare med utlandet, men også med byenes omland. Trelasthandelen var også i hovedsak forbeholdt patrisierne. Bøndene kjempet derfor ikke bare mot en ekspansiv stat, men også for fri handel og deltakelse i nye næringer.

Også når det gjaldt det kommunale selvstyret var bøndene opptatt av å ta igjen byenes forsprang. I praksis var det slik at steder som fikk kjøpstadsrettigheter, også fikk et begrenset lokalt selvstyre. Formannskapsloven fra 1837 *utvidet* det kommunale selvstyret til også å gjelde i herredene. Likevel var det klart at byene lå foran herredene hva angikk evne til å bygge skoler, sykehus o.l., og for å kompensere for denne ulempen skulle det opprettes *amtskommuner* av og for herredene. Den kommunale lovgivingen

modifiserte motsetningen mellom by og land, men videreførte den samtidig ved å gi kommunene ulik status,

Vi merker oss også at den første regionale forvaltningen i Norge tilhørte landsbygda. I amtstingene fikk bøndene en framskutt posisjon, men de videreførte også her den sparelinja de stod for i stortinget. Derfor er det først i andre halvdel av århundret at bøndene ble mer ekspansive i sin politikk, og faktisk inntar en moderniserende rolle — i allianse med embetsmannstaten. Men bøndene kunne ikke forhindre at byene vokste. I 1835 hadde bykommunene samlet 114 000 innbyggere, det vil si knapt 11 % av landets innbyggere, i 1890 var tallet firedoblet til 474 000 innbyggere. Riktignok hadde landsbygdas befolkning også hatt sterk naturlig tilvekst, men den var samtidig tappet av emigrasjon. Byene utgjorde derfor i 1890 31 % av landets befolkning. Embetsmennene hadde langt på vei videreført den gamle praksis fra danskeveldet, og brukte bygrunnleggelser som et slags regionalpolitisk virkemiddel for å fremme handel. Alle landsdelene fikk sine byer, også innlandet. Sagbruksprivilegiene ble videreført for å forhindre avskoging. Privilegiene fikk altså en ny begrunnelse, og ble derfor videreført helt fram til 1860.

I disse spenningene og kompromissene ligger kimen til «den norske modellen», eller «det norske systemet» som det ble kalt av Schweigaard. Vi hadde et svakt borgerskap, og derfor måtte Stortinget støtte gode initiativ gjennom tilskudd og subsidier. Og når vi snakker om borgerskap, snakker vi nesten utelukkende om handelsborgere, og ikke industrikapitalister. Embetsverket ble en stedfortreder for en moderniserende kapitalistklasse. Samtidig var også embetsmennene talsmenn for allmennhetens interesser, «det heles vel», og også amtskommunene kunne nyte godt av den statlige støtten når de to gode initiativ. Dermed fikk vi en ganske «demokratisk kapitalisme», slik Francis Sejersted formulerer det (Sejersted 1993b).

Bøndene var i første omgang ikke tilhengere av moderniseringsprosjektet, i hvert fall ikke hva angikk offentlige ordninger. På den andre siden hadde de en klar interesse av økonomisk sidestilling med byborgerne. I det lange løp var det moderniserings tanken som vant fram, også hos bøndene. Dette hadde vel neppe skjedd i samme grad om bøndene ble holdt utenfor stats- og amtspolitikken, som de stort sett ble i de fleste andre land på denne tida.

Da P.A. Munch – en av de fremtredende embetsmennene i den nye staten — fikk laget sitt nye «Kart over Norge til Brug ved Elementær-undervisningen» i 1845, var det et symbolsk kartografisk uttrykk for at Norge var samlet til et rike. Rent vitenskapelig var kartet bygd på den nye tids trigonometri, og derfor svært korrekt. Allmuen kunne for første gang beskue rikets form og utstrekning. Men også kartografien avslører at samlingen ennå ikke var helt komplett, Norges geografiske Oppmåling videreførte en gammel dansk tradisjon der Nordlandene og Finnmark ble tegnet i halv målestokk. Siden Nord-Norge på en diffus måte ble assosiert med lapper og kvener, var den ennå ikke en fullverdig del av Norge.

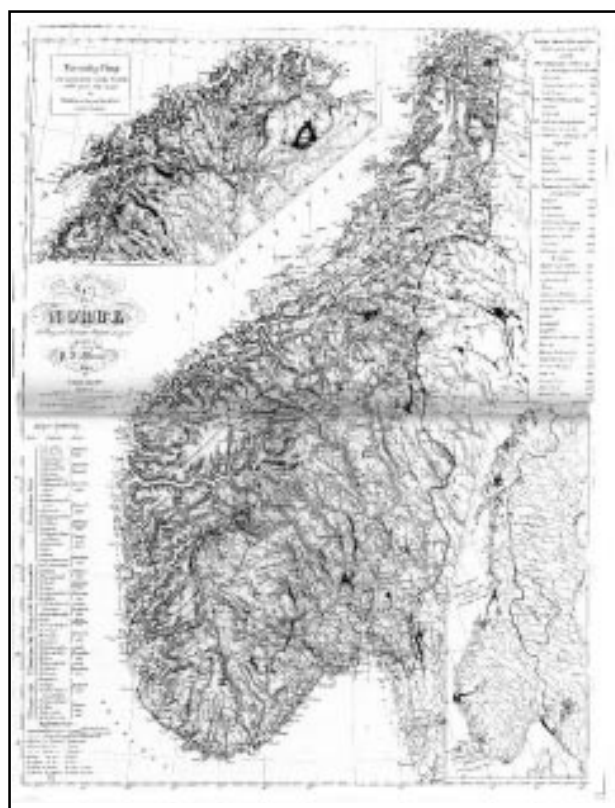
### ***Venstrestatens kommunale frislepp***

Det store regimeskiftet i norsk politikk var innføringen av parlamentarismen. Nå fulgte de mange partidannelsene, der embetsmennene og borgerne samlet seg i Høyre, bønder og allmuen i Venstre, som lenge også var proletarenes parti. Med Arbeiderpartiet fikk vi et renere klasseparti, det samme gjaldt med dannelsen av Bondepartiet.

Kommunene fikk stadig friere tøyler, blant annet retten til selv å bestemme sin størrelse — som i praksis ville si retten til å dele seg opp i *mindre* enheter. Da Troms fylke ble skilt fra Finnmark i 1866 var den regionale inndelingen fullbyrdet, men når det gjaldt kommunene fortsatte oppdelingene helt til ca 1930. Da vi fikk formannskapslovene hadde vi 355 herreder, i 1930 var antallet steget til 681. Antallet byer var steget fra 37 til 65, men her skyldes ikke veksten kommunedelingene, men at vi fikk flere byer. I 1930 var innbyggertallet i byene og tettstedene steget til nesten halvparten av befolkningen

Urbaniseringen brakte også med seg en ny *faglig* tilnærming til utviklingen av bosettingsmønsteret. Så lenge byen ble grunnlagt på rettigheter og privilegier, var de også *anlagte* (dvs. fram til 1860). Dermed ble de også *planlagte*. Her finner vi de første spirene til en regionalfaglig disiplin. I det lange historiske perspektivet var det ofte militærstrategene som hadde utviklet byplankunsten. På 1800-tallet meldte de sivile ingeniørene og arkitektene seg inn i det samme fagfeltet, og i flere tilfeller var det «amtskonduktørene» som fikk oppgaven med å tegne de nye byene, altså veisjefene i fylkene.

Ved inngangen til 1900-tallet fikk denne byplanleggingen en regional dimensjon, først og fremst i Storbritannia. Hundre år med industrialisme hadde skapt skremmende byer, der forurensende fabrikker og arbeidernes boligfelt lå vegg i vegg. Som en reaksjon hadde mange filantropiske kapitalister — noen av dem erklærte sosialister — prøvd å designe nye idealsamfunn på landsbygda, men disse bidro bare marginalt til å lette krisa i industribyene<sup>3</sup> De første forsøkene på en fagbasert planmessig regulering av den industrielle funksjonsblandingen innebar en form for *sonering*, der funksjoner som passet dårlig sammen ble lokalisert hver for seg. Engelskmannen Ebenezer Howard gikk



*Kart i PA Munchs lærebok fra 1845. Nordland og Finnmark ble ennå ikke oppfattet som fullverdig norsk.*

enda lenger og foreslo at morgendagens byer måtte anlegges på landet i form av *garden cities* — hagebyer. I Skottland dannet Patrick Geddes en egen skole der han så byene i sammenheng med sin region. Dette var noe helt nytt på denne tiden, da by og land generelt ble forstått som uforsonlige motsetninger, to verdener. Til sammen bidro disse impulsene til dannelsen av et nytt fagfelt. I kjølvannet av Howards arbeider oppsto det en *garden cities movement*, en frivillig organisasjon som ble forløperen for *Town and Country Planning Association* (TCPA). Geddes bidro til at dette rent faglig ble forstått som *urban and regional planning* — by- og regionplanlegging. I tida etter den andre verdenskrig ble dette en vanlig disiplin i den vestlige verden generelt. Den oppsto i skjæringsflaten mellom arkitektur og sosiologi, geografi og økonomi.

Den norske urbaniseringen hadde imidlertid sine særtrekk. Etter at de fleste bygrunnleggelser var unnagjort på 1800-tallet, forflyttet stadig mer av veksten seg til mindre regionale sentra, dels «stasjonsbyer», som også var sentrum for de nye bygdeindustriene, dels industrisentra basert på hydroelektrisk kraft. Det regionale mønsteret var svært forskjellig: Stasjonsbyene representerte en storstilt regional integrasjon, båret fram av infrastrukturene, og hovedtyngden kom på Østlandet. Industristedene kom på i distrikter med svært dårlige infrastrukturer, men de hadde fossefall og utskipingsmuligheter. Hovedtyngden lå på Vestlandet og Trøndelag.

Med «den nye arbeidsdagen» trådte også Norge for alvor inn i den industrielle æra, og mange av de eldre byene fikk forsterket vekst. Men i tillegg kom altså de nye industrisentrene, for eksempel Rjukan, Notodden, Høyanger, Odda, Sauda. Venstrestaten så at kraftressursene ga oss enorme muligheter, og sikret nasjonal kontroll med konsesjonslovgivingen. Hjemfallsretten var et sterkt signal om at kraftressursene skulle brukes til allmennhetens beste, og de ga også et konkret grunnlag for å regulere samfunnsutviklingen på de nye industristedene (Sunnevåg, Rusten og Sørgard, 2002).

Noen planlov som påla de nye industrikommunene å lage reguleringsplaner hadde vi ennå ikke. Men det manglet ikke på interesse fra pionerene i utviklingen av by- og regiontenkingens. Tidlig på 1900-tallet var det mange som så de norske industristedene som gode alternativer til de britiske bymodellene. *Coke town* var blitt et skremmebilde i tidens regiondebatt, og mange mente at Norges «hvite kull» kunne skape en helt ny type samfunn som verken var by eller bygd. Både Howard og Geddes omtalte i sine verk Norges unike muligheter, og Howards bok ble sågar oversatt og tilpasset norske forhold (Howard og Bryn 1921).

Det som ellers preget venstrestaten var den markante *kommunalismen*. Det er ikke tvil om at Johan Sverdrup og hans allierte fra utkantene ville frambringe mer selvstyrte kommuneinstitusjoner, men stort sett mislyktes de i det. I prinsippet kunne vi tenkt oss at den kommunale fristillingen ble så sterk at regionene eller landsdelene ble selvstendiggjort i forhold til statsmakta, altså en form for føderalisme. Venstrestatens reformforsøk ble imidlertid ikke så omfattende som tenkt, og på regionnivå bevarte amtmannen, altså statens representant, den avgjørende innflytelsen (selv om makten ble begrenset av amtutvalg og amtsordfører). Norge forble en enhetsstat, der kommunenes makt var delegert fra staten.

En annen sak er at venstrestatens frislepp i kommunestrukturen førte til at herreder og amt ikke lenger gav den viktigste avspeilingen av en «naturlig» regional inndeling. Om vi skal snakke om en dypere *regionalisering*, ordet var ennå ikke bruk, er den i

*Ebenezer Howard i norsk utgave, 1921*



mye større grad knyttet til det vi kaller landsdeler. Det nærmeste vi kom dannelsen av delstater var disse landsdelene.

Motsetningene mellom embetsmannskulturen og bondekulturen ble som sagt beskrevet gjennom motsetningen mellom by og land, men den ble også beskrevet på et mye høyere nivå, som motsetningen mellom *øst* og *vest* (Try 1979). Den uten tvil raskest voksende del av by-Norge var Kristiania, som ble en internasjonal storby alt i 1875 (mer enn 100 000 innbyggere var tidens norm for storby). Det var også på Østlandet industrialiseringen først fikk fotfeste, som la grunnlaget for ny byvekst. Østlandet ble preget av store byer og store fabrikker. På Vestlandet opplevde Bergen en viss stagnasjon etter den nye nasjonsdannelsen, og for øvrig var det bygdenes bevegelser som dominerte det politiske og sosiale live i landsdelen: Pietistiske frikirker, målsak og avholdssak. Østlandet holdt seg til statskirken, det danskpregede språket — og alkohol.<sup>4</sup>

Den geografiske skillelinjen vi her har beskrevet fulgte ikke dagens skille mellom landsdelene: «Vestlandet» omfattet opprinnelig agderfylkene, vest-Telemark, og store deler av Hallingdal og Valdres. Ser vi på Munchs kart fra 1845 ble Bergen stift tegnet i overensstemmelse med denne tradisjonen (mens Hallingdal og Valdres tilhører Christiania stift. Østlandet var mao. en mindre landsdel enn den er i dag. På den andre siden var det ikke uvanlig å regne Trondhjem og flatbygdene på Trøndelag til den østlige siden i denne todelingen av norsk geografi, mens Fosen og Namdalen tilhørte vestsiden. Da «bondestortingene» kom sammen på 1830-tallet var altså den grunnleggende forstillingen at vi hadde to «landdeler» i landet. Men «Vestlandet» var altså et elastisk geografisk begrep, og det svarte omtrent til det vi kaller «distrikt» i dag.

På midten av 1800-tallet var imidlertid forestillingen om «det nordenfjeldske» godt etablert som skillelinje. Trondhjem var da det soleklare senteret for all aktivitet nordover, selv om byen her hadde Bergen som rival. Nå er det diskutabelt om Nordlandene og Finnmark virkelig var en fullverdig del av Norge (Munchs kart sa egentlig det motsatte). Troms var riktignok opprettet som stift, men noen fullverdig landsdel var dette langt i fra. I praksis var altså Norge delt i tre større landsdeler: Østlandet, Vestlandet og Trøndelag (Selstad 2002).

I Nordland og Finnmark ble det forandring ut over andre halvdel av 1800-tallet, da landsdelen utvilsomt tok sterkere del i den nasjonale veksten. Embetsmannstaten stimulerte bydannelser, og disse reduserte avhengigheten av Bergen. Gode fiskerier gjorde det etter hvert mulig å slette «nordlandsgjelda», og Nordland viklet seg ut av sin koloniale underlegenhet. Kronen på verket ble derfor at komponisten Ole Olesen og stortingspolitikeren og venstremannen Sivert Nielsen på et møte i Kristiania i 1896 erklærte at landsdelen heretter skulle hete Nord-Norge. De ønsket at landsdelen skulle forstås som en del av Norge, og slett ikke at den skulle assosieres med kvener og samer (som heretter ble utsatt for stadig sterkere fornorsking). Og slik ble det. Dermed hadde Norge fire landsdeler da 1800-tallet ebbet ut (Drivenes, et al. 1994).

Suksessen ble til sist gjentatt for Sørlandet, der forfatteren Vilhelm Krag fant opp navnet — ja han «diktet» en hel landsdel, vil ettertiden ha det til (Knudsen og Scheie 2002). Dermed hadde Norge fått fem landsdeler, og av disse var det i grunnen bare Østlandet som ikke var institusjonalisert. Østlandet var det som ble igjen da de fire andre landsdelene hadde definert seg selv.

Det lokale selvstyret virket utvilsomt utløsende for lokale og regionale tiltak, og allmuen kunne ta del i den økonomiske utviklingen som nå kom i gang. De ledende eliter i formannskapene ble samtidig grunnleggere av banker og forsikringsordninger. Den første industrien vokste fram i byene på 1850-tallet, men omtrent samtidig bidro bøndenes første samvirkebedrifter — brennerier, møller, slakterier, meierier — til en «grasrot-industrialisering» i bygdene. Amtskommunene drev i samme spor og tok initiativ innen samferdsel og kraftutbygging. Venstrestatens kommunalisme bidro til en «endogen» utvikling i bygdene, særlig på Vestlandet og i Trøndelag. Økonomihistorikeren Olav Wicken kaller dette en «fransk» industrialisering, mens den østnorske var mer «engelsk» i sine forbilder (Wicken 1997).

I løpet av andre halvdel av 1800-tallet og de første tiårene på 1900-tallet minket nok de tradisjonelle forskjellene mellom by og land, men den tiltakende industrialiseringen skapte nye forskjeller. Bøndenes stigende selvbevissthet førte til at den gamle kulturelle kløfta mellom embetsmenn og byborgere på den ene siden og bønder på den andre, var i ferd med å bli erstattet av et nytt motsetningsforhold mellom bynæringenes representanter: Industriherrene og byproletarene. Bygdene og byene sto i mellomkrigstida for omlag jevnstore deler av den norske bosettingen, men nå var det ingen tvil om at bøndene og landsbygda var på den vikende siden.

### ***Diskursen oppsummert***

Embetsmannstatens og Venstrestatens regionale diskurs kan altså oppsummeres med begrepspar som *by og land*, *øst og vest*, *stat og kommune*. Begrepene fanget opp det meste av tidens politiske og økonomiske motsetninger, som ble godt artikulert av politi-



kere i amtsting og storting, og av de framvoksende partiene. Den dypere sosiokulturelle fortolkningen var det imidlertid «poetokratene» som sto for, og de hadde hatt stort spillerom i den nye nasjonens dannelse. Det var dikterne og malerne som skulle skape bildet av det norske ved å fokusere på bøndene og bygdene. Men jo mer de gjorde det, desto mer ble det klart at den gamle folkekulturen hadde regionale forskjeller, i språk, byggekunst, musikk osv. Byggingen av det nasjonale, gjorde det regionale tydeligere. Det var derfor typisk nok også kultureliten som satte ord på de motsetningene som plasserte Østlandet på den ene siden, og alle de andre regionene på den andre: Vestlandet, Trøndelag, Nord-Norge og Sørlandet, for å nevne dem etter deres dannelse.

Vi snakker her om en ufullbyrdet regionalisering i den forstand at dette ikke ble den gjengse inndeling i Norge, der var det fortsatt amt og stift som gjaldt. I styringen av regionene hadde venstrestaten skapt en sterkere balanse mellom embetsmenn (amtmenn) og bønder (som tingmenn), men amtene reflekterte ikke den sosiokulturelle institusjonaliseringen av regionene som vi beskrev foran.

Historikeren Øystein Rian oppsummerer vår lange historie slik at perioden under Danmark og Sverige skapte en distanse til sentralmakta som i realiteten fremmet desentralisering og en viss regionalisering: «Norge er formelt sett en enhetsstat, men reelt sett en føderasjon av selvhevdende distrikter» (Rian 1997). Det er en spissformulering, for den administrative strukturen hadde fortsatt en klar top-down karakter. Den regionale bevisstgjøring i landsdelene stoppet også opp. Overgangen til trettitallet er en overgang til en helt ny statsskikk, som også blir en overgang fra kommunalisme og regionalisme til *etatisme*.

### 3. By og land i krise (ca. 1930-1945)

#### *Ekstremismens århundre*

1900-tallet er kalt ekstremismens århundre, og de motsetningene som lenge ble bygd ned under den store nasjonsbyggingen, ble skarpere i den perioden da venstrestaten gikk mot slutten. Både høyre- og venstresiden ble preget av ekstremisme.

På venstresiden fikk vi Arbeiderpartiet (1887), som gikk inn i en svært radikal periode etter den russiske revolusjonen i 1917. Marxisme hadde et historiesyn som kun betraktet det kapitalistiske samfunn som en mellomstasjon, der kommunismen ventet i det fjerne. Men Marx' utopi var enda ikke blitt virkelighet da 1800-tallet ebbet ut, og de moderate, sosialdemokratiske retningene vant fram i arbeiderbevegelsen. Den store krigen som startet i 1914 førte imidlertid til radikaliserings i Europa, og da marxistene vant makten i det tilbakeliggende Russland ga dette en mektig stimulans for venstrekreftene også i vesten. Det norske Arbeiderpartiet ble nå svært bolsjevistisk og Moskva-vennlig.<sup>5</sup>

Mange fryktet at det skulle gå mot revolusjon også i Norge, og særlig hadde det nye industriborgerskapet mye å tape. Likevel snakket industriherrene på et vis samme språk som proletariatet. Det fantes nok en *verdikonflikt* mellom kapitaleier og arbeider, og en grunnleggende ideologisk motsetning i bunnen: Sosialismen på den ene siden, liberalismen på den andre. Likevel handlet stridighetene gjennom de krisefylte tiårene etter ca 1920 først og fremst om *fordeling* av de verdiene produksjonen skapte. I nedgangs-konjunkturer ble arbeiderne tvunget til lønnskutt og hele klassen ble presset mot eksistensminimum.

Høyre var arbeidsgivernes parti, men med arven fra embetsmannsstaten framsto det også som et verdikonservativt, moderat parti. Det rommet imidlertid en bondefløy, dominert av storbønder fra Østlandet. I 1920 bestemte representantene fra Norsk Landmannsforbund (senere Norges Bondelag) å starte sitt eget parti, Bondepartiet (1920), og bøndene på Østlandet støttet i stor grad dette mer markante klassepartiet. Også Bondepartiets politikk ble preget av konflikter av fordelingsmessig art — partiet ønsket at landbruksnæringene skulle sidestilles med bynæringene hva angikk rammebetingelser. Men partiet dyrket også fram en ideologi, og i mangelen av en internasjonal idéstrømning måtte den bli hjemmeavlet «muldens evangelium» som sidestilte bondeklassens og nasjonens framvekst. Metaforikken gikk ofte nettopp i retning av begreper som å *avle* og *dyrke*: «Slegten har begynt sitt liv i en have. En have må dyrkes, og jo mer vi formår at bringe havens metoder inn i slegten husholdning, des lykkeligere blir slekten» (Bondepartiets ideolog Olavs Sanstad, sitert etter Nielsen 2001). Her skal vi også minne om

*Ole Colbjørnsen og Axel Sømme: En norsk 3-årsplan, 1933.*



at den norske embetsstanden og poetene hadde dyrket bonden som en ikon under nasjonsbyggingen. Frigjøringen fra Sverige skapte en ny «nasjonal» bølge, som også økte skepsisen mot den nye tids industrielle aktører. At venstrestaten ville fremme «en ny arbeidsdag» var vel og bra, men moguler som Sam Eyde ble ikke bare møtt med velvilje i bygdene. Blant de fremste embetsmennene var det faktisk mange som tvilte på at Norge egnet seg for industri og byer, altså modernisering i samme form som i England.

Som vi har sett var by og bygd omtrent jamnstore rundt 1930, men byene var opplagt den ekspansive part. Industrialiseringen hadde skutt kraftig fart frem til 1920, og bøndene så sin livsform truet. Som «bygdepartiet» appellerte Bondepartiet til alle klassene som inngikk i bygdesamfunnet, men her var det åpenbart store motsetninger. Mange skog- og landarbeidere sammenliknet seg med de nye industriproletarene, og gikk til Arbeiderpartiet. Men det fantes også en bevegelse mot høyre, i form av dype, antimoderne strømninger, også disse godt understøttet av «poetokratiet». Det er nok å nevne én av dem, Knut Hamsun. Som dikter var han en sann modernist, en forkjemper for den psykologiske roman, men hans samfunnssyn var tilbakeskuende. Da han vendte hjem til Nord-Norge latterliggjorde han industrialistene og bygrunnleggerne. Hans store helt var Isak Sellanrå, bonden. For *Markens grøde* fikk han Nobels litteraturpris og vant stor internasjonal berømmelse, særlig i Tyskland. Den ideologi som ble utviklet i Bondepartiet lå farlig nær de samme strømningene som vant fram i Tyskland, og gjennom 1920-tallet var det atskillig samrøre med Fedrelandslaget og Nasjonal Samling. Den norske bonden sto i fare for å bli heftet av den nasjonale moderniseringen.

Likevel var det den radikale og pragmatiske understrømning som vant, og den var nok mer motivert av brødpolitikk, altså fordelingspolitiske aspekter, enn av de store ideologiene. Det var ikke minst landets mange småbrukere som sto for denne linjen, for mange konkrete saker presset seg på: Tollbeskyttelse mot import for å bli likestilt med industrinæringene; statlig regulering av kornomsetningen; kamp mot den truende overproduksjonen av smør, ikke minst fordi den forbrukervennlige margarinen som var blitt så populær hos byproletariatet. På mange måter så det ut til at de to store klassepartiene sto i et uforsonlig motsetningsforhold, men ved inngangen til trettitallet skulle de finne sammen i en ny allianse. Kriseforliket fra 1935 kom også til å endre den regionale diskursen fullstendig.

### ***By og land, hand i hand***

På trettitallet utfoldet ekstremismen i Europa seg til nye ytterpunkter. I øst ble marxismen til stalinisme, og Moskvaprosessene fikk mange vestlige intellektuelle til å vende seg vekk fra Sovjet-kommunismen. Arbeiderpartiet led også sviende nederlag med sin ultravenstrelinje. Da partiet stilte til valg med en reformistisk profil i 1933 var framgangen markant. Fascismen vant fram i Italia og Tyskland, men Bondepartiet beveget seg nå vekk fra ekstremismen. Partiet søkte en alliansepartner for å gjennomføre sine praktiske reformforslag: Tollbeskyttelse, kornsaken, smørsaken.

Arbeiderpartiets elite var opprinnelig preget av den grunnleggende urbanismen som preget industrikapitalismen – og den sosialistiske idéretning – og definitivt var det slik i den intelligensiaen som arbeidet ved siden av partiapparatet. Organisasjonen *Mot Dag* var i likhet med Arbeiderpartiet radikal og Moskva-vennlig, men slo etter hvert inn på en reformlinje den også – og gikk inn i partiet. Her bidro arkitektgruppa *Plan* med

ekspertise i for eksempel boligbygging og byutviklingsspørsmål. Fremtredende medlemmer var bl.a. Erik Rolfsen, som senere ble Arbeiderpartiets store byutviklingsideolog og Frode Rinnan, som ble den store forkjemperen for funksjonalismen. I helsesaker var Karl Evang en tilsvarende lederfigur.

Axel Sømme var imidlertid av en annen støpning. Han var også en kort tid medlem av Mot Dag, men siden han fartet rundt i norske distrikter som agent for sin fars firma, kom han til å bli godt kjent med forholdene i bygdene og i fiskeværene. For ham ble det et viktig prosjekt å knytte sammen by og land i ett utviklingsprosjekt, og han mente selv at han i ettertid hadde øvd betydelig påvirkning i partiapparatet for at Arbeiderpartiet skulle søke mot bondeinteressene i bygdepolitikken. Han ble berømt gjennom sitt samarbeide med Ole Colbjørnsen. Sammen skrev de *En norsk 3-årsplan* i 1933, og her var foreningen mellom by- og land langt på vei et faktum. I ettertid er dette blitt tolket som et gjennombrudd for en sosialøkonomisk tenkning, en keynesiansk revolusjon med en aktiv stat som skulle kompensere for sviktende markeder. Colbjørnsen var nok kjent med John Meynard Keynes ideer, men først og fremst var han påvirket av russisk femårsplanlegging. Sømme ble med i partnerskapet fordi han hadde så god kunnskap om Norge (noe Colbjørnsen manglet etter all utlendighet). Ingen av dem var sosialøkonomer. Sømme var geograf, og Colbjørnsen blir omtalt som ingeniør.

En norsk 3-årsplan markerer et gjennombrudd for den nye plantenkingen. Her er det ikke lenger snakk om en avgrenset fysisk planlegging, som i byplantradisjonen, men en total samfunnsplanlegging, med utgangspunkt i økonomien. Boken ble omskrevet til valgprogram og seinere til kriseplan og fremmet for stortinget. Planen ble imidlertid nedstemt av den borgerlige majoritet. Det hjalp ikke at Nygaardsvold kunne påberope seg støtte fra selveste J.M. Keynes, mobilisert gjennom mellomleddet Ragnar Frisch. Boken skulle imidlertid bidra til kriseforliket.

Etter at ekstremismen fra mellomkrigstida hadde lagt seg, varte det ikke lenge før Arbeiderpartiet og Bondepartiet fant sammen. Johan Nygaardsvold var sagbruksarbeider fra bygdemiljø, og sto nær de brede gruppene i Bondepartiet. «Kystreformistene» i Bondepartiet var ledet av Rasmus Langeland fra Nordmøre og Ivar Kirkeby-Garstad fra Vikan i Ytter-Namdalen. Men det var det såkalte «møretriumviratet», bestående av Olav Oksvik (Arbeiderpartiet), Nils Trædal og Hans Holten (Bondepartiet), som var arkitektene bak det store kriseforliket (Nielsen 2001). I 1935 kunne Arbeiderpartiet ta makten.

Da Nygaardsvold tok over styringen skjedde det også en viss institusjonell utvikling i tråd med ideene i treårsplanen. *Tiltakskommisjonen* og *Rådet for teknisk-industriell forskning* ble etablert i 1935, og *Den norske Industribank* i 1936.<sup>6</sup> Apparatet ble ikke utstyrt med store ressurser, og bidro neppe vesentlig til revitaliseringen av økonomien fram mot krigen. Men de foregrep en type institusjoner vi skulle få mer av etter krigen. Stilt i kontrast til venstreepokens kommunale eksperimentering med næringsinitiativer, som fikk en brå ende med krisene etter 1920, framsto det nye institusjonelle apparatet utvilsomt som en *statliggjøring* av tiltakspolitikken.

### ***Diskursen skifter: Fra talenes til tallenes tidsalder***

I den radikale perioden levde både Bondepartiet og Arbeiderpartiet i det som er kalt *talenes* epoke. Den ideologiske perioden var tiden for de store retorikerne (som ofte også

var de største ekstremistene). Reformistene allierte seg nå med ekspertene og deres fagkyndighet. Det ble en overgang til *tallenes* tidsalder, statistikken og den sosialøkonomiske profesjon. Når vi først skal oppsummere diskursens *deltakere* er det altså et stort spenn fra politikk til vitenskap, fra sosialdemokrati til sosialøkonomi.

Det er liten tvil om at politikerne spilte en vesentlig rolle for de store kompromissene som ble inngått i første del av perioden. Johan Nygaardsvold hadde lagt et populistisk skjær over politikken på trettitallet. Begrepet var den gang ikke i bruk, men det brukes her omtrent slik det ble brukt på sekstitallet, altså om en folkelig politikk som talte brede samfunnsgruppers sak. Det var derfor ikke å undres over at hans ideer også vant støtte hos andre stortingsrepresentanter fra distriktene, særlig fra Bondepartiet.

Diskursen utviklet seg i stortingsdebatten og partiene, og den hadde høyt retorisk innhold, men et svakere faglig grunnlag. Det store temaet var statens rolle under krisa, om den skulle være aktiv eller passiv. Det var også i høyeste grad et faglig spørsmål i den økonomiske vitenskap, ikke minst hadde Keynes dannet en ny skoleretning i favør av aktiv stat. Her var diskursens fremste politiske deltakere på parti med det vinnende «paradigme» i den vitenskapelige strid.<sup>7</sup> På sikt betydde dette også at politikerne måtte dele makten med teknokratene — helt i tråd med en politisk filosofi som var i frammarsj. Ordet *teknokrati* ble faktisk brukt i en positiv betydning på trettitallet. Demokratiet var på mange måter diskreditert, og mange ville legge mer makt i planleggerens og fagfolkenes hender (Thomassen 1997).

Og det var faktisk i den retningen Arbeiderpartiet beveget seg under og like etter krigen. Vi har alt nevnt Mot dag, som gikk inn i partiet som kjernen i det teknokratiet. Under krigen reiste også mange i Arbeiderpartiets elite i landflyktighet, og hentet nye ideer om planlegging fra Storbritannia, USA og Sverige. Den framvoksende sosialøkonomiske tenkningen var basert på en underliggende «teknologi» som bredte seg ut under «den sosialdemokratiske orden» (Furre 1992). Johan Nygaardsvold ble under og etter krigen en stadig mer marginal person. Da partiet grep makten etter krigen var det nye navn som frontet staten, både som politikere og som embetsmenn.

Ennå har vi til gode å se ordet *distrikt* brukt som et viktig begrep i den politiske diskusjonen, og noen distriktpolitikk kan vi heller ikke snakke om. Men det er utvilsomt lagt et grunnlag, særlig gjennom kompromisser mellom samfunnsklassene: Først mellom bønder og borgere/embetsmenn, deretter mellom industriproletarer i byene og landarbeidere og småbrukere på landsbygda. Men om sosialdemokratene talte småbrukeres og fiskeres sak, så var det bekymringen for den svake industrialiseringen som preget teknokratene. Deres opphold i utlandet under krigen lærte dem også at den nye storindustrien hadde en sterk draging mot byene.

Arbeiderpartiets reformistiske vending la grunnlaget for en dreining fra fordeling (av profitten) til utvikling av produksjonsgrunnlaget. Arbeiderpartiet ville heretter fordele rikdom ikke fattigdom, og da måtte rikdommen først skapes. Nasjonalproduktet måtte derfor økes, først og fremst gjennom en konsekvent industrialisering. I denne vendingen ble det retoriske begrepet «arbeiderklassen» skiftet ut med planteknokratiets begrep «arbeidskraft». Og der det i talenes tid handlet om arbeidernes «frigjøring fra kapitalismens åk», er det i tallenes tid i høyden snakk om å «frigjøre arbeidskraft fra lavproduktive næringer». Det er nå staten som trer fram som den store kapitalisten, for både marked og kommuner lå fortsatt med brukket rygg.

Noen betydelig opposisjon til denne tenkingen fantes knapt, tvert om er det typisk at krisetider frambringer bred nasjonal enighet. Våren 1945 var det klart at Arbeiderpartiet slett ikke hadde glemt *En norsk 3-års plan* og mellomkrigstidens valgprogram *By og land — hand i hand*. I London og Stockholm var de bearbeidet til *Framtidens Norge*, grunnlaget for *Fellesprogrammet* og samlingsregjeringen. Men i fortsettelsen var det sosialdemokratene og sosialøkonomene som hadde regien alene — i *Planstaten*.

## 4. Distriktene mobiliseres i gjenreisningen (ca . 1945-1960)

### *Utenlandske inspirasjoner*

Det er liten tvil om at gjenreisningstiden var en «gullalder» for dem som trodde på ideen om *Det planlagte samfunnet* (Østerud 1972, Østerud 1979). Mellomkrigstidas og etterkrigstidas planforkjemper hadde levd i et sterkt spenningsfelt mellom øst og vest. Colbjørnsen hentet sin inspirasjon fra øst — han hadde sogar medvirket i den første sovjetiske 5-årsplan som Stalin introduserte i 1928. Andre hentet sine ideer i vest, fra de nye prinsippene om den aktive stat, statsintervensjonisme, eller keynesianisme som det fort ble kalt etter sin opphavsmann. Roosevelt og «ny giv»-politikken skapte også konkrete forbilder i vest, som ble valfartet. Knut Getz Wold hadde blant annet studert den regionale Tennessee-planen (TVA) grundig. Kort tid etter krigen lanserte sosialøkonomene sine nye langtidsprogrammer, og omtrent parallelt starter arbeidet med de første regionale planene, kalt *områdeplaner*.

Situasjonen etter krigen var preget av at produksjonsapparatet var sterkt nedslitt. Krigen hadde hemmet investeringene, og konserverte mellomkrigstidas næringer. Det var behov for fornyelse. Men enda viktigere for å forstå den omfattende planinnsatsen som fulgte, er at sosialdemokratiet ikke var fornøyd med bare å gjenreise mellomkrigstidas Norge, som tross alt var en tid med arbeidsløshet og fattigdom. Gjenreisningen måtte derfor kombineres med en omfattende modernisering. Til denne del av prosjektet var ikke tyskernes okkupasjon bare en ulempe. Jernbaner og veier var bygd ut, og flere steder kunne den norske stat overta halvferdige energi- og industriprosjekter (Danielsen, et al. 1987, Grønlie 1991).

Også bosettingsstrukturen frøs fast gjennom krigstida og forlenget mellomkrigstidas relative konsolidering av utkantbosettingen. Etterkrigstidas Norge hadde fortsatt balanse mellom spredtbygde og tettbygde strøk, men da bruker vi det vide tettstedsbegrepet til Myklebost (Myklebost 1960). Omlag en tredjedel av befolkningen bodde i bykommuner. I internasjonal sammenheng var dette en svært lav urbaniseringsgrad. Derfor fantes det et markant urbaniseringsønske i det planapparatet som steg fram etter krigen, men man turde ikke slippe kreftene løs. En uhemmet urbanisering ville bli kostbar, og stjele ressurser fra den industrielle gjenreisningen. I stedet tok man bosettingsmønsteret som et mer eller mindre gitt utgangspunkt, og satte urbanisering på venteliste, sammen med en generell forbruksvekst.

### *Makroøkonomisk planlegging med regionalt vedheng*

Framveksten av det makroøkonomiske plansystemet er det mest framtreddende trekket ved denne perioden, og også en avgjørende forutsetning for de regionale planinnsatsene. Plansystemet er grundig beskrevet og drøftet av aktørene selv (Kleppe 1982, Johansen 1983, Bjerve 1989), av historikere (Furre 1992, Nordby 1993, Hodne 1981, Hodne og Grytten 1992, Hanisch og Lange 1986) og statsvitere (Østerud 1972, Østerud 1979, Jansen 1992). Her setter vi bare opp en sammenfattende skisse.

Det gikk en vestlig sving gjennom plantenkingen i krigsårene, og dermed beveget planidéene seg vekk fra den sentralplanlagte kommandoplan-typen som lå implisitt i Colbjørnsens og Sømmes 3-årsplan. Den norske varianten av makroøkonomisk planlegging kom derfor på mange måter mer til å ligne på den franske, som karakteriseres av å

være en *indikativ* planform (Johansen 1983). Gjennom vitenskapelige metoder og konkrete forhandlinger skulle Planstaten komme i inngrep med markedet — man ville ikke oppheve det, slik man gjorde i Sovjet.

Det keynesianske prinsippet med konjunkturregulering var alt innført i Sverige og Storbritania, og med Planstatens framvekst i Norge kom «den keynesianske revolusjonen» også hit. Den særnorske styringsmåten ble en form for «kreditsosialisme», der staten gjennom statsbankene og regulering av de private bankene kunne allokere ressurser til forskjellige investeringsformål (Fagerberg, et al. 1992). I gjenreisningstida ble reguleringen begrunnet med krisa og kapitalknappheten, seinere med behovet for å sikre en jevn, sterk vekst. Sosialdemokratiet måtte likevel «besinne seg» og ikke utnytte de nye plan- og reguleringsformene til en «sniksosialisering» av samfunnet. Det endelige vendepunktet i dette spørsmålet kom tidlig på 1950-tallet i striden rundt fullmaktslovene (Sejersted 1993a, Slagstad 1993).

Det andre elementet i plantenkingen var det teknisk-vitenskapelige, utviklingen av planfaglige instrumenter. Dette arbeidet besto i utvikling av en s.k. økonometri, altså måling og modellering av markedets transaksjoner gjennom kryssløpsmodeller. Dette var en forskningsgrein som var grunnlagt av den hollandske økonomen Jan Tinbergen, og som raskt ble tatt opp av nordmannen Ragnar Frisch (et arbeid de begge fikk Nobelprisen for i 1969). De første norske *nasjonalbudsjettene* ble lagt fram i 1946. Regjeringen begynte også å legge fram *langtidsprogrammer* og perspektivanalyser med lengre planhorisont.

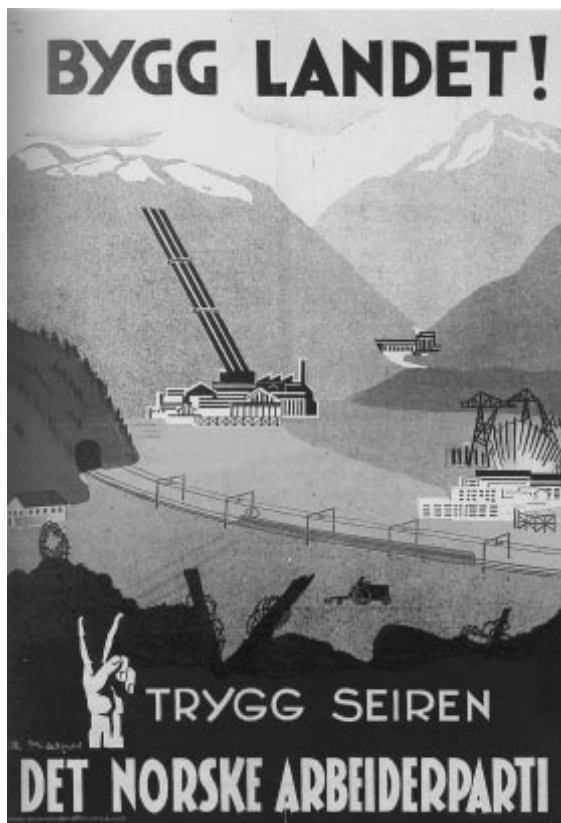
Vi regner vanligvis «gjenreisningsplanen» som det første langtidsprogrammet, mens det programmet som gjaldt perioden 1949-52 markerer en mer formell innføring av planformen gjennom egen stortingsmelding (St.meld.nr.54 (1948)). Hovedhensikten med gjenreisningsplanen var å bygge opp igjen realkapitalen og få økonomien på fote, mens det andre programmet egentlig var det norske bidraget til en koordinert OECD-plan. Norge var ikke alene om å planlegge i denne perioden, tvert om var planlegging noe som preget de fleste vestlige land, om enn i varierende former. OECD ville fremme utviklingen gjennom frihandel, men det lå også elementer av *planlagt arbeidsdeling* i den nye internasjonale økonomien. Det ble forventet at Norge spesialiserte seg der landet hadde naturlige fortrinn, først og fremst som en stor vannkraftprodusent. OECD så for seg at Norge skulle bli leverandøren av lettmetall og ferrolegeringer til de øvrige industrilandene, og dette var helt i tråd med hva de norske industrialistene tenkte seg. Det var også godt i samsvar med hva de tyske okkupantene hadde ment skulle være Norges rolle i framtidens Stor-Tyskland.

### ***Fra direkte innsatser til planer***

Etter krigen var tiden moden for direkte statlig industrireising. Arbeiderpartiet fullførte tyskernes planer i Årdal (1947), og seinere også på Sunndalsøra (1954), begge anleggene under et felles konsern Årdal og Sunndal Verk (ÅSV). Det ble tatt tilsvarende initiativ i «jernsaken», der Sydvaranger A/S tilfalt Norge som krigserstatning og bygd ut med pelleteringsfabrikk. Metallurgisk foredling av jernmalm var imidlertid den virkelige store saken (Grønlie 1973). Utbyggingen av Jernverket A/S sto ferdig i 1956, og noen år seinere også Rana Gruber, Ammoniakkfabrikken og Koksverket (1961), som forsynte industrikomplekset med bearbejdede kullprodukter, innført fra statsgruvene på Svalbard.



*Arbeiderpartiets moderniseringskonsept var elektrifisering og industrialisering. Valgplakat.*



Ved siden av de direkte investeringene, var det *områdeplanleggingen* som var epokens store regionale tiltaksprosjekt. Sosialøkonomen Knut Getz Wold hadde blitt sterkt inspirert av TVA-prosjektet i USA, og Mydske mener at det var dette forbildet han prøvde å realisere da områdeplankontorene ble etablert (Mydske 1974). Men områdeplanleggingen skulle først og fremst få en viktig funksjon i den nasjonale planleggingen. Det var en utbredt ideologi i planleggingskretsene at den oppgaven Norge sto foran — gjenreisning, modernisering og industrialisering — i stor grad måtte basere seg på de spesielle naturlige fortrinn landet hadde, dvs. rike naturressurser. Disse naturressursene lå ikke i Oslo, Bergen eller Trondheim, men ute i de perifere regionene. Det ble derfor etablert statlige plankontorer i de fleste fylkene, ikke bare de som var krigsherjede. Det er altså snakk om det første riksdekkende regionale planinitiativ i Norge.

Områdeplanene fikk sin mest effektfulle oppfølging i Nord-Norge, der plankontorene fikk ansvaret for et særskilt tiltaksprogram for landsdelen. Det er dette som fikk navnet *Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge*, eller Nord-Norge Planen (NNP) fra 1952. NNP skulle styrke kapitaldannelsen i næringene gjennom kapitalsubsidier fra et eget fond (Nord-Norge Fondet). I tillegg kunne man oppnå skattefordeler, støtte til grunnlagsinvesteringer, havn, kai, kraftutbygging etc. Tiltaksprogrammet for Nord-Norge ble delvis gjentatt i Trøndelagsplanen, som egentlig var en tiltaksplan for kystdistriktene i Trøndelag og Møre og Romsdal.

Når det gjaldt romlig planlegging i etterkrigstidens Norge var naturligvis den første oppgaven å bringe landet på fote rent fysisk. Virkemidlet til dette var opprettelsen av *Brente Steders Regulering* (BSR), som også var et rent statlig initiativ. Det ble opprettet regionale kontorer i de aktuelle landsdelene og disse fikk vide fullmakter til å gjennomføre sin oppgave. I Sør-Norge var oppgavene å bygge opp igjen de byene som ble bom-

bet under felttoget i 1940. I Nord- Troms og Finnmark skulle BSR bygge opp hele bosetningen på nytt, og kunne derfor foreta en viss strukturfor skyving. Det ble valgt en klart konsentrerende strategi fordi man forutså modernisering av fiskeriene med større båter og foredlingsanlegg. Men planen samsvarte dårlig med hva folk flest tenkte — og gjorde. For selv om det var mange som flyttet til de nye byene som ble gjenoppbygd, vendte de fleste tilbake til branntomtene i bygdene og fiskeværene (Brox 1982).

### ***Distriktsutbygging***

De regionalpolitiske innsatsene til Planstaten kan best karakteriseres som *punktinnsatser* på den ene siden, utbyggingen av de mange ensidige industristedene, og på den andre siden som en forsterket *områdeinnsats* i det som var selve definisjonen av distrikt i Norge, nemlig Nord-Norge.

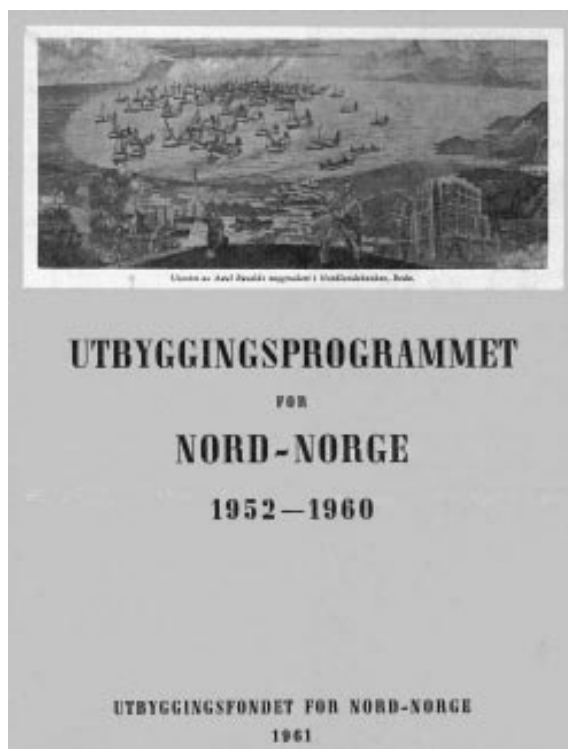
Utbyggingen av de ensidige industristedene var på mange måter en fortsettelse av industrialiseringen under «den nye arbeidsdagen» rundt 1905. Det Arbeiderpartiet tilførte var ideen om *den desentraliserte konsentrasjon*. Hjørnesteinsbedriftene ville generere innflytting og utbygging av service, og slik sett skape små byer i distriktene. De nye industristedene skulle spille en viktig rolle i den norske økonomien, men samtidig også være demninger som forhindret for sterk innflytting til de sentrale strøk.

Mot slutten av denne perioden har partiet så godt som forlatt den direkte industrialiseringslinjen, og i stedet utviklet en ideologi om *tilrettelegging* for industrivekst, i sentrum og i utkantene. Vendepunktet kom i andre halvdel av femtitallet. I prinsippet var det tverrpolitisk enighet om at den økonomiske utviklingen måtte planlegges. Høyre mente riktignok at næringslivet selv måtte komme sterkere med i ledelsen av planleggingen (Flo 2000) og Bondepartiet fryktet at folkestyret ville bli undergravd av ekspertstyret (Nielsen 2001), men ingen av dem rettet angrep mot behovet for å planlegge økonomien i gjenreisningstiden. Men i striden om fullmaktslovgivingen i 1952-53 sto begge disse partiene sammen mot «Lex Thagaard», som ville gi planteknokratiet myndighet til å gripe direkte inn i næringslivets disposisjoner. Arbeiderpartiet satte nå selv klarere grenser for hvor langt Planstaten kunne gå når det gjaldt å gripe inn i privat virksomhet.

I det tredje langtidsprogrammet i denne epoken, for perioden 1953-57 foretok regjeringen en første prinsipiell drøfting av distriktenes problemer (St.meld.nr. 62 (1953)). Programmet ble utarbeidet av en komité med flertall embetsmenn, ledet av Dagfin Juel, man trakk likevel opp målsettinger for utviklingen framover med stor autoritet: For første gang nevnes nå «Heving av den alminnelige levestandard» foran «Utbygging av næringsgrunnlaget og heving av produktivitet». Målene skulle nå først og fremst være økt privat forbruk, boligbygging, utbygging av skole og helse, og bedre arbeidsforhold, *dernest* større produksjon av varer og elektrisitet, utbygging av kommunikasjonene og *tiltak for å løse problemer i distriktene med svak økonomi*. Distriktene plasseres altså på produksjonssiden, og dette er helt i tråd med den mobiliseringen av utkantene som skjedde i den første gjenreisningsperioden. Det var viktig for landets økonomi at distriktenes utnyttede naturressurser og ledige arbeidskraftressurser ble tatt i bruk.

Om lag en tredjedel av planen er fylldige oversikter over de forskjellige landsdeler, nærmere bestemt fylkene fra Nord-Trøndelag og sørover. Det står nesten ikke et ord om Nord-Norge, annet enn å henvise til det selvsagte: At landsdelen har sitt eget utbyg-

*Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge ble oppsummert som vellykket i 1960*



gingsprogram. Nord-Norge var blitt selve definisjonen på hva som var «distrikt» i denne perioden, riktignok med en viss aksept av at Namdalen og kystene langs Trøndelag og Møre tilhørte den samme regionen. For øvrig var ikke Sør-Norge trukket inn i distriktsproblematikken i det hele tatt, og nettopp det er langtidsprogrammets hovedproblemstilling i distriktskapitlet.

Programmet gir ikke noen definitiv løsning på problemet, men mer enn antyder at prinsippet må være at Utbyggingsplanen for Nord-Norge må utvides til et rommeligere definert distriktsområde. Det må settes av midler til fonds, der private bedrifter kan få støtte til investeringer. På dette tidspunkt hadde også Bergen og Hordaland foreslått et fond for Vestlandet. Regjeringen lovte å komme tilbake til saken. Det loves imidlertid ikke noe nytt under «større utbyggingstiltak», det vil si direkteinvesteringer i nye industribedrifter. Selv om Arbeiderpartiet og fagforbundene hadde sosialisering som målsetting, var perioden med utbygging av statseide industribedrifter over med utbyggingen av Rana.

Selv om langtidsprogrammet generelt stilte velferdstiltak foran produksjonstiltak, er det motsatt i distriktskapitlet. Under det avsluttende punktet om «tiltak for å bedre den alminnelige standard» refereres riktignok det synet at «utflyttingen ofte skyldes at bygdene mangler goder som betyr meget for trivselen». Bortsett fra skatteutjevning for å oppnå likestilling i den kommunale tjenesteproduksjon, har programmet lite å tilføre på dette området. I det hele tatt er det liten innsikt i hva som faktisk genererer den voksende flyttingen, og uansett tvetydig hva regjeringen faktisk mener om den:

«Et problem av sosial og befolkningsmessig art har meldt seg fordi befolkningen blir stadig sterkere konsentrert i byer og tettbygde strøk. Denne konsentrasjonen har mange økonomiske fordeler». Likeledes oppfatter programmets forfattere «tendensen til større bosettingskonsentrasjon i bygdene stort sett (...) som gunstig», og følgelig bør

mer av industriutbyggingen skje i «såkalte bygdebyer». Bare ett aspekt ved urbaniseringen er virkelig et problem, og det er når byer, industrisenter og handelssteder vokser for sterkt. «En ny storbedrift i Oslo-området vil således øke trafikkproblemene og boligvanskene, skape større behov for kommunale vann- og kloakkanlegg og konkurrere med eksisterende bedrifter om den knappe tilgang på arbeidskraft. De samfunnsøkonomiske utgifter ved å reise nye bedrifter kan være like store om ikke større i et tettbygd og økonomisk velstilt område som i et svakt utbygd landdistrikt».

Arbeiderpartiets planteknokrater var i bunn og grunn ikke motstandere av sentraliseringen, partiet ønsket først og fremst å *kanalisere den i tid og rom*. Urbaniseringen måtte settes på vent til landet hadde råd til å bygge ut boliger og infrastruktur i byene, og den burde, i hvert fall inntil videre, kanaliseres til bygdebyer. På lengre sikt var dette den eneste løsningen for distriktene, nemlig at det utviklet seg industri og servicesentra som fanget opp flyttestrømmene, mente langtidsplanleggerne.

Bønder og småbrukere hadde i kriseforliket alliert seg med sosialdemokratiet, men det knaket i alliansen ved inngangen til femtitallet. Kriseforliket la grunnlaget for en *sidestilling* av bygdenæringene og bynæringene, og Fellesprogrammet fra 1945 hadde en tilsvarende ambisjon. Derfor ble det i 1946 nedsatt en komité som fikk navnet «jamstillingskomiteen». Den skulle altså i prinsippet utrede levekårene på bygdene (Hansen 2002). I realiteten kom komiteen til å samle opp mye av uroen med «flukten fra landsbygda» i de første etterkrigsårene, og videreførte den rurale og agrare siden i den lange diskursen med røtter tilbake til 1800-tallet. I overgangen fra talene til tallenes tale, fra kriseretorikk til planteknokrati, mente mange på «bygdesiden» at grunnleggende verdier var i ferd med å gå tapt. Jamstillingskomiteen ble en arena for å formulere et standpunkt på bygdens premisser:

«En relativt stor jordbruksbefolkning representerer et aktivum som ikke kan måles i kroner og ører, og som heller ikke kan tallfestes på annen måte. Det har f.eks. vært henvist til bondestandens utvilsomme betydning for kulturlivet i Norge, at bondeyrket er det sunneste, at det gir det lykkeligste liv osv. Disse argumentene kan ikke underbygges med tall. Men derfor er de like reelle, og den som legger vekt på dem, vil naturlig la sin konklusjon farge av dem». Dette var flertallets mening. Mindretallet føyde til at «ut fra det forhold at bondebefolkningen bedre enn bybefolkningen bevarer karakter- og kulturfaktorer av betydning for hele nasjonen, mener en at det vil være en avgjort fordel å bevare en forholdsvis tallrik bondebefolkning, og at det er nødvendig å bremse sterkt flukten fra bygdene. Det vil lønne seg i enhver henseende for samfunnet å holde en bondebefolkning klart over det som en rent økonomisk betraktning tilsier». Sitatet er hentet fra Jens Chr. Hansen (2002, side 10), som føyer til: «Kort sagt, bønder er bedre enn byfolk».

### ***Gjenreisningens og moderniseringens teori***

Den politikken som ble etablert i gjenreisningsperioden kunne i langt større grad enn tidligere basere seg forståelsesmåter hentet fra den økonomiske og i noen grad den regionale vitenskap. Epokens teorier bød på en blanding av nyklassiske og keynesianske strømninger.

Den teorien som er mest iøynefallende når man søker grunnlaget for industriell spesialisering er den gamle *handelteorien* etter Ricardo. «Loven» om de komparative

fortrinn sier altså at et land bør spesialisere seg i de produksjonsgreiner der kostnadene er relativt sett lavest sammenlignet med mulige handelspartnere. Alle land er ulikt begunstiget med produksjonsfaktorer. Et land vil derfor tendere mot eksport innenfor de produksjonsgreinene der det er begunstiget med en eller flere produksjonsfaktorer. Dette kan åpenbart være land og naturressurser, men det kan også være billig og rikelig arbeidskraft. På et vis realiserte Planstaten disse prinsippene ved å finne sin rolle i den nye internasjonale arbeidsdelingen, som OECD regisserte. Også den regionale arbeidsdelingen innad i nasjonene kunne begrunnes med denne teorien.

Teorien, som også brukes til å forklare Norges økonomiske framgang, legger grunnleggende sett forklaringen i en ytre relasjon, altså forholdet mellom nasjon (eller region) og omverdenen. I økonomisk historie framtrer den i teorien om *eksportledet vekst*. Der det finnes et internasjonalt marked, og der et land besitter ressurser til å dekke deler av dette markedet, skapes det et *eksportsug* som drar i gang en økonomisk utvikling. Men det er et stort spørsmål om dette ytre suget gir en *tilstrekkelig* forklaring av den eksportlede veksten. Økonomihistorikeren Fritz Hodne ser det slik: «Teorien om eksportledet vekst ser tilsynelatende den eksterne eller eksogene impuls som den nærmeste eller den utløsende vekstårsak. Det må presiseres at en rekke forutsetninger må være oppfylt i tillegg, blant dem forekomsten av arbeidskraft og naturressurser og entreprenører med idéer, initiativ og oppdrift til å omsette mulighetene i praktiske resultater» (Hodne 1981). Hvis det fantes en slik entreprenørgruppe som fortolket mulighetene for ny eksportindustri, så var det tilsynelatende Planstatens industrialister. Men det er i ettertid klart at deres forholdsvis få initiativ dekket over den mer grunnleggende industrialisering som private aktører sto for. Nok en gang hadde krise skapte vekst (Hanisch, 1986).

Det andre teoretiske tilfanget periodens planleggere grep til var Keynes. Den klassiske tilnærmingen var at markedet regulerte seg best selv. Nyklassikerene hadde også kullsviertro på likevektstilstander, og deres praktiske råd til politikernes inngrep i krisetider var forsiktighet og redusert offentlig innsats. Keynes snudde dette på hodet ved å hevde at staten måtte bli mer aktiv i krisetider, og gjerne i et omfang større enn statens inntekter skulle tilsi (underskuddsbudsjettering). Offentlige stimuli skaper *ringvirkninger* som forplanter seg gjennom økonomien, veksten kommer igang igjen og staten får tilbake sine utlegg. Det er imidlertid verdt å merke seg at dette var en konjunkturreguleringsteori, mer enn en alternativ vekstteori. Keynes' ambisjon var ikke å forklare selve vekstmysteriet, det overlot han til andre.

Nyklassikernes ansatser til vekstteori kom med de første forsøkene på å beregne hva økt tilgang av arbeid og kapital betydde for økonomisk vekst. Den statistiske uttelling som Robert Solow foretok viste imidlertid at man fikk en solid *restfaktor* når effekten av arbeid og kapital ble beregnet. I en undersøkelse fra 1957 kom han til at hele 7/8 av veksten i privat sektor kom fra restfaktoren. Norske sosialøkonomer bekreftet den samme tendensen. De skjønnte alle at dette måtte tilskrives forbedring av teknologi og organisasjon i produksjonsprosessen, men siden dette var en residualstørrelse var veksten fundamentalt sett uforklart. Teknologiforbedringen lå utenfor modellen, den kom «som manna fra himmelen». Inntil videre må vi derfor fastslå at både keynesianerne og nyklassikerne opererte med ufullstendige vekstteorier. Så betydde heller ikke det så mye all den tid veksten syntes stabil, og i den grad den ikke var det hadde man tro på den keynesianske resept.

Den sterke troen på *utviklingen, framsteget*, hadde sin basis i en tredje tilnærming, *moderniseringsteoriene*. Det dreier seg her på ingen måte om noe enhetlig paradigme, men ulike tilnærminger som beskriver den historiske *nødvendighet* i utviklingen av handel, industri, service etc. Moderniseringsteorien dukket ikke minst opp i ulike former for *stadieteori*, som generaliserte historien og predikerte at alle land ville bli f.eks. industrialiserte. Clark og Fisher får uavhengig av hverandre æren for teorien om de tre stadier, dvs. framveksten av de tertiære næringer i den modne industrialismen (primær- og sekundærnæringene definerte de første stadiene).

Mest kjent er Rostows storslåtte moderniseringsteori: Alle land i utvikling vil gjennomgå fem faser: (1) Initialstadiet er et tradisjonelt samfunn uten vekst, (2) forberedingsstadiet innebærer en viss inntektsvekst og en viss sparing, som (3) leder til et «take off» med påfølgende selvoppretholdende vekst. Deretter følger (4) modningsstadiet med økende inntekter og konsum, og (5) tilslutt massekonsumstadiet (Rostow 1960). Dette har på et vis blitt selve standardteorien om modernisering, og et obligatorisk lærebok-innslag. Men selv om Rostow anså denne utviklingen som uavvendelig, hadde han ikke større tiltro til skjebnen enn at han skjønte den måtte kjempes fram mot andre alternative utopier innen det moderne prosjekt. Han gav sin kjente bok *The stages of economic growth* undertittelen: «A non-communist manifesto». Boka var et ledd i kampen mellom vest og øst. Hvis ikke den frie verden skapte utvikling i sin globale periferi, var det den sentralplanlagte versjonen av modernisme som ville seire.

For brorparten av verdens nasjoner kom ikke vestens kunnskap og teknologi som en selvdreven prosess — «som manna fra himmelen». «Utviklingen» kom riktignok utenfra, men slett ikke av seg selv. Den var i høyeste grad pådyttet, og de som stod bak var enten vestens utviklingsbyråer, eller Sovjetblokkens tilsvarende. Men på tross av alle forskjeller hadde de en felles underliggende forståelse av utviklingens nødvendighet og godhet. *Utviklingen* var blitt en ideologi — på engelsk treffende kalt «developmentism». Den hjemlige metaforen var «utbygging». Utrykket gikk inn i ulike kombinasjoner som utbyggingsprogram, utbyggingsfond, utbyggingsiltak osv.

Det er ved utgangen av denne perioden vi også finner ansatsen til en regional vitenskap, her representert ved tre sentrale personer: Myrdal, Hirshmann og Perroux. Alle stilte de på sitt vis spørsmålstejn ved den nyklassiske eller keynesianske forståelsesmåten. Myrdal betvilte at markedene ville gjenopprette balanse mellom sentrum periferi, tvert om fryktet han økt ulikevekt gjennom backwash-effekter i distriktene (på norsk kalt *baksugeffekter*, Teigen 1999). Myrdal ga dermed en begrunnelse for sterk statlig intervensjon i sentrum-periferi relasjoner (Myrdal 1957). Hirshmann (1958) føyde til at vi gjerne også kunne oppleve positive effekter i relasjonen mellom sentrum og periferi, spesielt det vi kan kalle spredningseffekter som vil *trickle down* ut fra sentrum (*overrisling* på norsk).

Perroux' er vel den som klarest formulerte teorien om *ujevn utvikling*. I følge ham er ikke veksten universell, men tvert om begrenset til visse foretak eller sektorer. En *vekstpol* er en slik ansamling av vekstkraftige industrier *propulsive enterprises* (på norsk gjerne oversatt med *nøkkelindustrier* (Hagen 1988)). En slik pol av nøkkelindustrier har altså lite med geografi å gjøre — det handler rett og slett om en klynge av bedrifter med en viss *drivende* evne. I begrepet *utviklingspol* inngikk en bredere samfunnsmessig utvikling (Perroux 1955, Perroux 1988).

Alle de teoriretningene vi her har omtalt er rettet mot produksjonslivet — og spesielt mot noe vi kan kalle basisnæringer: Først og fremst industrien, men naturligvis også primærnæringene, der moderniseringsbehovet var stort. Distriktpolitikken handlet grunnleggende sett om industrialisering, ja, den *var* industripolitikk som noen tidlig iakttok (Reiersen 1982). Den store interessen for regionene skyldes først og fremst at de skulle bidra sterkere til bruttonasjonalproduktet, og dessuten hadde de rike naturressurser som kunne være basis for industri.

Noen dypere omsorg for de spredtbodde samfunn hadde stort sett ikke planteknokratene, tvert om så de for seg at befolkningen måtte konsentreres. Det mislykte forsøket på å gjenreise Nord-Troms og Finnmark på en mer konsentrert måte gav et bilde av den underliggende urbaniseringstankegangen. Men Erik Brofoss & co skjønnte også at en storstilt omflytting av befolkningen ville binde store ressurser som egentlig burde brukes til industrialiseringen (Hersoug og Leonhardsen 1979). Tiltak for å heve forbruket og levestandarden måtte komme i annen rekke. Noe reelt skifte mot en mer forbruksorientert økonomi fikk vi ikke før ved inngangen til sekstitallet.

### ***Distriktdiskursens hvem, hva, hvor oppsummert***

Krigen kastet fremdeles skygger inn over den politiske debatten, og ga legitimitet til sterke, direkte inngrep i økonomien. I striden om fullmaktslovene framstod imidlertid en klarere borgerlig motpol som satte rammer for Planstaten, men opposisjonen utfordret egentlig ikke tidens generelle tro på at planlegging var nødvendig. Vi har også registrert at den rurale understrøm finnes, men den vinner ikke fram. Den dominerende gruppen i den regionale diskursen i denne formative fasen er og blir Planstatens mange representanter.

Det er midt i denne perioden tanken om at staten må ha en *distriktpolitikk* fødes. Noe selvstendig politikkområde ble imidlertid ikke dette i første omgang, for det som fantes av distriktpolitikk var trygt forankret i industripolitikken. Kraftsosialistenes fiksering på vannkraft, tømmer og malm, gjorde industripolitikken til distriktpolitikk nærmest automatisk. Det fantes ikke mange som talte til fordel for bygdene og kysten av bosettingsmessige grunner. Arbeiderpartiet var fortsatt ekstremt «produktivistisk». Industrialiseringen var det middelet som skulle brukes for å nå alle andre mål, forbruk og velferd.

Vi kan derfor også finne mange eksempler på at denne industrielle distriktsorienteringen var parret med en sterk tro på byvekst og konsentrasjon. Brente Steders Regulering i Finnmark og Nord-Troms hadde avslørt en sterk sentraliseringsiver. Men det var ennå ikke tid for en generell sentralisering av bosettingen, den ville rett og slett bli for dyr.

Det teoretiske grunnlaget for denne distriktpolitikken var sterkt hva angikk den grunnleggende doktrinen, den aktive, keynesianske stat, men desto svakere hva angikk innsikt om regionale mekanismer. Skal vi i ettertid karakterisere teorien må den forstås som utpreget *eksogen*. Modernisering måtte skje fra statens sentrum og ut mot periferien, som den tidstypiske begrepet utbygging indikerte. *Hvor* denne utbyggingen skulle skje var også forholdsvis eksakt beskrevet.

I denne første fasen var ordet distrikt nærmest synonymt med Nord-Norge, med en underliggende todeling. Det mest prioriterte utbyggingsområdet var naturligvis Nord-

Troms og Finnmark, der tyskerne hadde rasert alt. Her virket Brente Steders Regulering og Nord-Norge Programmet side om side. Et videre begrep om Nord-Norge omfattet også Namdalen. Flere trøndere og møringene presset på for å komme inn under utbyggingsområdene, og etter hvert omfattet distriktsbegrepet også kysten i Midt-Norge. I den tredje langtidsplanen luftes det imidlertid tanker om en mer generell tilnærming til begrepet distrikt, nå forstått som tilbakeliggende områder hvor de enn måtte finnes, i nord og sør.



## 5. Velferdsstat og institusjonalisering av distriktsutviklingen (ca. 1960-1975)

### *Stat og kommune i tospann*

Tilsynelatende ga moderniseringsteoriene en presis beskrivelse av det som skjedde i Norge gjennom 1960-tallet. Industriene opplevde virkelig et «take-off» og spredte seg ut over landet. Men også tjenestenæringene utviklet seg raskt i byene, og begynte sin spredningsprosess.

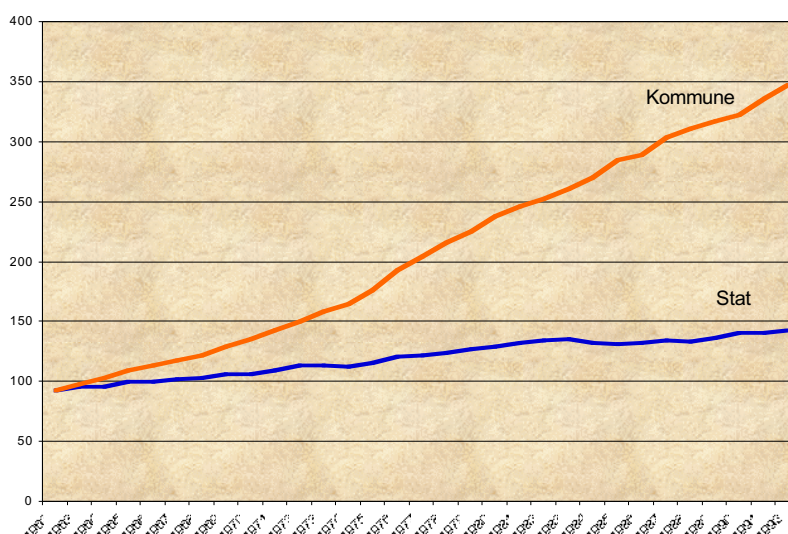
Den perioden som vi her sier startet rundt 1960 har to særtrekk: Det ene er ekspansjonen i planapparatet, institusjonaliseringen av distriktsutbyggingen (1961) og et regionalt planapparat (1965), det andre er en dramatisk vekst i forbruket, som symbolsk innledes med det store frisleppet av bilsalget (1960). Men det er typisk for det norske forbruksamfunnet at en stor del av velferden ble formidlet av staten, derfor også kalt velferdsstaten.

Begrepet velferdsstat er imidlertid ikke helt treffende, for mye av den sterke veksten i skole-, helse- og sosialtjenester i denne perioden ble i realiteten kanalisert gjennom kommunene. Derfor kan vi også med like stor rett snakke om *velferdskommuner*. I det hele tatt innebar overgangen til sekstitallet en sterk vitalisering av kommuneinstitusjonene, både primærkommunene og fylkene. De mange reformene som til sammen skapte velferdskommunen kom nærmest i kø fra slutten av femtitallet:

Niårig skole forlenget den obligatoriske skolegangen med to år (1959), videregående skole ble reformert i to trinn (1964 og 1974). Vi fikk også innført distriktshøgskoler (1969), riktignok i statlig regi, og dessuten hører det med til tidens desentraliseringsånd at det ble opprettet to nye landsdelsuniversiteter (1968). Like etter krigen var 400 000 barn og ungdom elever eller studenter, i 1970 hele 820 000!

Lov om sosial omsorg (1964) påla kommuneinstitusjonene et større ansvar for de som falt utenom: Barnevern, rusmiddelomsorg, eldreomsorg. Sykehusinstitusjonen fikk sitt eget lovapparat: Vanføreløven (1958), Lov om psykisk helsevern (1961), Sykehusloven (1969). Den siste omfattet alt fra sykehus, sykestuer, fødehjem og sykehjem, som i stor grad ble et fylkeskommunalt ansvar. I alt fikk vi fram til syttitallet 900 institusjoner

*Statlige og kommunalt ansatte, 1960-1992*



med i alt 57 000 senger, av disse 110 sykehus med 21 000 senger. Sykehjemmene ble senere overlatt til kommunene, der de i stor grad ble integrert med aldershjemmene.

Og parallelt med dette ble trygdeordningene utviklet på løpende bånd: Syketrygd (1956), alderstrygd (1957), arbeidsløshetsstrygd (1959), uføretrygd (1960), alt samordnet i den store Folketrygden (1966). Folkeregistre, likningskontor og trygdekontorer ble opprettet i kommunene.

Virkningen av alle disse reformene var en kraftig økning i den kommunale virksomheten, og ikke minst fant mange kvinner veien til skolene, sykehjemmene og for den saks skyld også de statlige trygdekontorene. Sysselsettingen i kommunene vokste nå markant raskere enn i staten, i det hele tatt ble syttitallet en periode med sterk vekst i samlet sysselsetting. Den regionale profilen var svært god. Alle kommunene fikk sin andel av de nye sektorene, nesten alle utviklet bygdesentra der de ny ungdomskolene og aldersheimene lå, og i tillegg ble det god vekst i de regionale sentrene — fylkessentrene.

Det som ikke ble forstått av samtiden var at denne storstilte utbyggingen av velferdstjenester – og av tjenestenæringer mer generelt – bidro til en storstilt feminisering av distriktsarbeidslivet. Tradisjonelt var det mannen som var yrkesaktiv, «brødvinneren», mens kvinnen var hjemmевærende, nå ble de mer sidestilt. Vi snakker gjerne om dette som en generell kvinnerevolusjon, men glemmer at forandringen var større på landsbygda enn i byene, som allerede hadde et stort innslag av kvinnearbeidsplasser. Uansett var den mye større tilgangen av arbeidsplasser, og de mye større muligheten for lønnsarbeid til kvinnene, en formidabel konsolideringsfaktor for distriktsbosettingen på syttitallet.

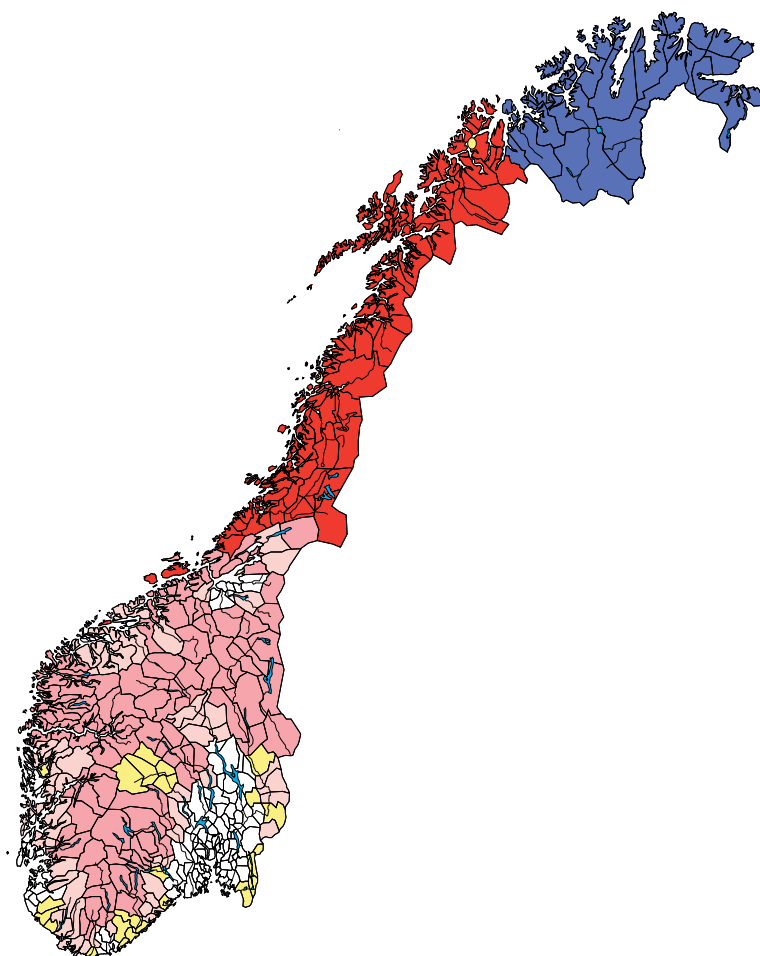
For å sikre disse kommunale tjenestene et brukbart befolkningsunderlag var det en del av dette moderniseringsprosjektet å slå sammen kommunene til større enheter. Det skjedde etter anvisninger fra Schei-komiteen. Antallet kommuner sank nå fra 744 kommuner til 444. Siden noen kommuner fikk lov å skille seg igjen, steg tallet siden til 454 (altså omlag samme nivå som i 1837, før de mange kommunedelingene startet).

I sum må vi kalle denne utviklingen en vesentlig dreining i statens forhold til kommunene. Mens kommunene tidligere nærmest ble holdt nede, ble de gradvis aktivert etter krigen. Med innføringen av de nye, sterkere kommunene på tidlig sekstitall var det åpnet for en harmonisk sameksistens mellom stat og kommune. Harmonien skulle vare så lenge *utbyggingen* av velferdstjenestene varte. Da utbyggingsperioden var over, begynte staten å snøre igjen pengesekken.

### ***Sentralplanlegging med regionale utløpere***

Det sentrale planapparatet stod heller ikke stille, men var i rask utvikling gjennom perioden. Innenfor det makroøkonomiske fagmiljøet ble planarbeidet preget av finere analyseverktøy, nå basert på moderne edb-teknikk. Datateknikken gjorde det mulig å lage stadig større kryssløpsmodeller, og fra 1960-tallet kom de i rad og rekke som kryptiske akronymer (gjerne med romertall bak for å markere versjonen): MODIS, MSG, KRØSUS osv. Planapparatet ble legitimert av sitt teknologiske raffinement og sin tilsynelatende suksess. Etter hvert ble det nesten avpolitisert. Skiftet til borgerlig regjering i 1965 førte ikke til noen dramatisk nedbygging, tvert om overtok regjeringen planoptimismen fra Arbeiderpartiet.

*Distriktskartet — DU-sonene, slik det så ut i 1992 da DU ble innfusjonert i SND*

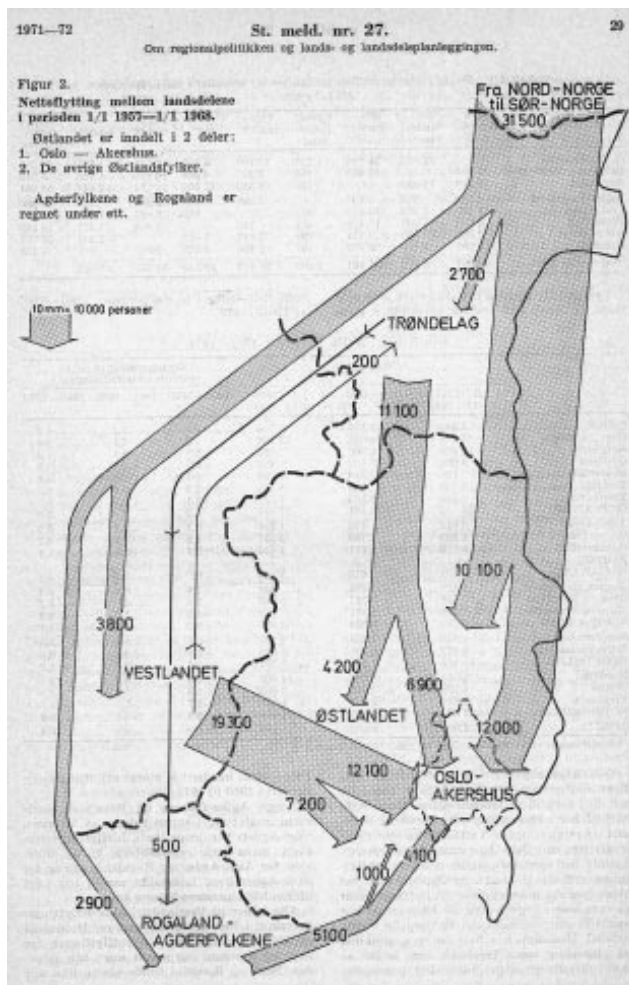


Regionalpolitikken i perioden var preget av to forhold: På den ene siden politikens *institusjonalisering* i et virkemiddelapparat, på den andre siden dens *romliggjøring* i form av en mer bevisst sentertenkning.

Institusjonaliseringen består først og fremst i etableringen av *Distriktenes Utbyggingsfond* (DU) i 1961. Institusjonaliseringen kom i kjølvannet av Nord-Norge planen, som ble avviklet med innføringen av et generelt virkemiddelapparat. Det var altså beregnet for alle distriktsområder i hele Norge. Her var altså den problemstillingen brakt til endes, som ble reist i Langtidsprogrammet 1953-1957. Sør-Norge skulle komme inn under ordningen med billige, subsidierte lån, og nå måtte også begrepet «distrikt» gis en ny operasjonell mening. Distriktskartet vokste.

I 1970 ble også virkemidlene utvidet slik at gode tiltak ble gitt direkte *investeringstilskudd*, gradert etter hvor perifert bedriften lå. Graden av kapitalsubsidiering økte altså merkbart. Distriktspolitikken ble dermed utsatt for kritikk, for støtte til investeringer fremmet ikke nødvendigvis sysselsettingen, tvert om kunne økt kapitalintensitet i be-

Kartet over flyttestrømmene ble introdusert i stortingsmeldingen av 1972. Det ble siden en standard-illustrasjon over periferiens elendighet.



driftene redusere bemanningen. Delvis som et svar på dette ble det innført gradert arbeidsgiveravgift (1974), altså arbeidskraftsubsidier. Også denne støtteformen ble gitt etter et gradert kart, mer grovmasket enn DU-kartet, men ellers med samme profil.

Heretter navigerte altså distriktspolitikken etter graderte kart. Hvilke kommuner som var inne og ute av de ulike sonene varierte gjennom de følgende årene, likeledes hvor sterk investeringstøtte som ble gitt, men uansett var resultatet at vi ventte oss til et *relativt* bilde av distriktene. Distrikt var ikke lenger så absolutt som det hadde vært i gjenreisningsperioden, da begrepet nærmest var synonymt med Nord-Norge. Heretter var store deler av Norge mer eller mindre distrikt. Skulle man forenkle, opererte man med kategorier som *innenfor* og *utenfor* støtteområdet, bygdeutviklingsområdet.

Arbeiderpartiet hadde dermed utviklet et sett *indirekte* virkemidler, som skulle stimulere den private investeringslyst i distriktene. Men også i denne perioden fortsatte Arbeiderpartiet sin *direkte* industripolitikk, nå i form av kapitalakkvisisjon i utlandet. Gjennom Trygve Lies innsats som industriambassadør etableres tre nye aluminiumsverk i distriktene, men nå ikke som statsdrifter. Tilsvarende var Planstaten fødselshjelper for Findus i Hammerfest, helt fram til at bedriften ble overtatt av Nestlé i 1962. Det ble forøvrig også innført investeringstøtte til offentlige grunnlagsinvesteringer (1973), som for eksempel til havner nordpå.

Det andre særtrekket ved regionalpolitikken på 1960-tallet er at den ble mer *rom-*

lig. De regionalpolitiske målene ble nå ikke bare forstått med distriktskartet, men også gjennom *sentersystemet* i de enkelte regionene. Kjernen i den nye romlige doktrinen var vekstsenterpolitikken, der man først og fremst tenkte industrielt. Det ble f.eks. etablert ni prøvesentra, der man foretok en mer konsentrert bruk av midlene (1964) og vi fikk *Statlige Industrivekstanlegg* (SIVA, etablert i 1968) etter engelsk forbilde. *Planpolitikken* fulgte også opp dette temaet, f.eks. var det en gjenganger i *landsdelsplanleggingen* hvilke sentra man skulle satse på. *Desentralisert konsentrasjon* var en oppskrift som kunne brukes på alle nivåer. Man måtte akseptere en viss lokal sentralisering for å motvirke en enda mer drastisk nasjonal sentralisering.

Distriktspolitikken ble også mer romlig gjennom oversiktsplanleggingen med basis i Bygningsloven. Områdeplankontorene og Nord Norge Programmets saksbehandlere ble det regionale apparat i det nye DU, og det var samlokalisert med plankontorene til fylkesmennene, som ble etablert med den nye Bygningsloven av 1965. Da fylkesplanen ble innført fra 1972, og seinere overført til «den nye fylkeskommunen» i 1975, kunne en også samordne virkemiddelbruk med regional planlegging. Som Mydske (1974) skriver var dette en faglig-administrativ integrasjon av den fysiske og den økonomiske plantradisjonen — på regionalt nivå.

Det var de ulike plantiltakene på ad hoc-basis som førte til institusjonaliseringen av den regionalpolitiske støttepolitikken. Tilsvarende kan vi vel si at BSR var en tilskyn-delse til vår nye planlov, Bygningsloven av 1965. Mens distriktspolitikken stadig mer konsentrerte seg om den «harde» industriutbyggingen, må vi si at planpolitikken i større grad fanget opp de «myke» temaene knyttet til samfunnsutviklingen. I gjenreisningen av Norge hadde boligforsyning vært viktig, men utvikling av miljøkvaliteter forøvrig ble satt på venteliste. Den dypeste mening med bygningsloven var å utvikle byer og tettste-



I 1963 var forberedelsen av en ny Bygningslov en god valgkamp-sak for Arbeiderpartiet. Den spilte på myke strenger.

der som gode samfunn i vid forstand. Byene skulle få parker, boligområdene lekeplasser, tettbygde strøk måtte sikres friluftsområder rundt seg.

Sekstitallet var en tid for gryende miljøbevissthet, og den slo ut for fullt på syttitallet. Da miljøverndepartementet ble planmyndighet, åpnet det for en ytterligere integrasjon mellom plan og miljø. I 1973 hadde man alt rukket å få så mye erfaring med den «gamle» bygningsloven (av 1965) at et nytt utvalg ble nedsatt for å lage en enda mer omfattende planlov. Troen på det totalplanlagte samfunnet levde i beste velgående rundt 1975, ikke minst måtte den nye miljøbevisstheten skrives inn i loven. Men i perioden som fulgte skulle mye bli forandret.

### ***En fagbasert politikk – og en fagbasert kritikk***

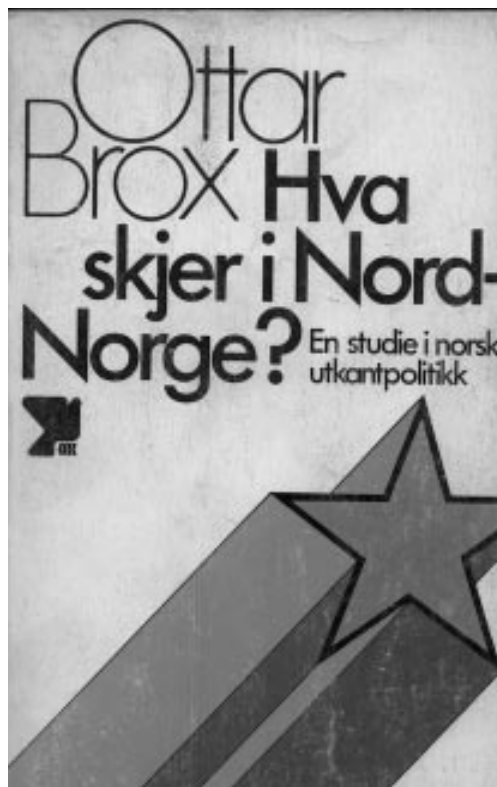
På sekstitallet har det definitivt utviklet seg en egen *regional science* i skjæringsflaten mellom økonomi og geografi. Disiplinen var i utgangspunktet utviklet for å forstå den utviklingen som faktisk skjedde, men i den nye tids kontekst med planlegging på alle nivå, ble den også en normativ teori for regional utvikling

Teoriene for planlegging preges ikke minst av *lokaliseringsteorien*, som er regionalfagets kjerne i denne epoken. Alfred Weber utformet sin industrilokaliseringsteori alt i 1909 (*Über den Standort der Industrien*), og han ble derfor den store «klassikeren» innen den nyklassiske lokaliseringsskolen.<sup>8</sup> Han forutsatte ulik lokalisering av naturressurser, arbeidskraft og marked, og dette ble «lokaliseringsfaktorer» som trakk industribedriftene i ulike retninger. Det optimale lokaliseringssted ble det punktet der de ulike produksjonsfaktorenes kostnadmessige vekt balanserte hverandre. Walter Christaller og hans sentralstedsteori fra 1933 (*Die Zentralen Orte in Süddeutschland*) gjør ham til den andre store tyskeren i lokaliseringsskolen.<sup>9</sup> Det Christaller innførte er at etterspørsel etter en vare eller tjeneste vil falle med avstand, rett og slett fordi kunden må innkalkulere transportkostnader. Etterspørselen etter en vare vil stoppe når pris og transportkostander blir prohibitive. På dette grunnlag deduserte han at *sentralsteder* ville få ulik rekkevidde, og lagde ordnende prinsipper for et *bysystem* med flere nivåer.

En annen av tidens optimistiske teorier var *diffusjonsteorien*. Hovedtanken er *spredning*, altså at et fenomen forflytter seg fra et sted til et annet. De prosessene som Rostow beskrev var uavvendelige fordi avanserte land påvirket tilbakeliggende land i kraft av de impulser de sendte ut, kall det gjerne kulturdifusjonisme – spredning av industrikulturen fra vesten. I regionaltenkingen smeltet diffusjonsteorien sammen med sentralstedsteorien. Nyheter, informasjon og kunnskap sprer seg nedover gjennom sentralstedshierarkiet, slik at tilbakeliggende områder blir utviklet *gjennom* senterstrukturen, det s.k. hierarkiske spredningsprinsipp. Rommet ble altså modernisert fordi diffusjonen utlignet forskjellen mellom fremskredne og tilbakeliggende områder, og sentralstedshierarkiet var overføringsmekanismen.

Sentralsteds- og diffusjonsteori hadde også en beslektet teori i *gravitasjonstenkingen*. Den naturvitenskapelige analogien var her mer åpenbare, som navnet sier. Prinsippet var ganske enkelt at urbane noder attraherte trafikk — interaksjon i vid forstand — i forhold til sin «tyngde», dvs. størrelse. Samtidig ble avstanden i rommet forstått som *friksjon*, som fikk en *trafikkhemmende* virkning, opphøyd med en bestemt eksponent som markerte friksjonens styrke.

Ottar Brox' *Hva skjer i Nord-Norge?*  
kom i 1966



Det er i ettertid klart at alle disse tilnærmingene var uttrykk for en *teknokratisk* tenkemåte i planleggingen. Man så for seg at alt kunne modelleres — økonomi, bosettinger, samferdsel — fra topp til bunn. De makroøkonomiske modellverktøyene fikk et regionalt supplement, men bygd på det samme input-output-prinsippet (kryssløp).<sup>10</sup> Uavhengig av dette arbeidet man videre med regionale analyseverktøy som *economic base*, *shift share* og andre modeller. Tormod Hermansen var en av anførerne i den regionale teoriutviklingen i Norge (Hermansen 1972a).

Teoriene forklarer også mye av fikseringen på vekstsenterteorier i alle varianter, som preget regionalpolitikken. Vekstsentrene lot seg begrunne både i sentralstedsteorien og i vekstpolteorien, og det ble gjort forsøk på å koble dem sammen (Hermansen 1972b). Men det er grunn til å minne om at denne formen for vekstsenterteorier mer er å forstå som en forvansking av Perroux' vekstpolteori, enn som en utledning fra den — en «revisjonistisk» utgave. Man ganske enkelt oversatte vekstpol med *vekstsenter* — altså et *geografisk* rom.<sup>11</sup> Dermed hadde Perroux' teori om dynamiske industrigrupper blitt en overfladisk begrunnelse for å styre bedrifter inn mot vekstsentra. At det ikke gikk særlig godt når man utprøvde teorien ut i Norge skyldes først og fremst den dramatiske nedskaleringen fra de utenlandske forbildene, som Jens Chr. Hansen har påpekt flere ganger (Hansen 1987, Hansen 1995).

De teoretiske bidragene til den distriktpolitiske diskursen kunne nok leses ut av mange plandokumenter, for eksempel de store landsdelsplanene som ble skrevet mellom 1969 og 1972. De sentrale plandokumentene var imidlertid først og fremst preget av den planoptimismen som de nye plantypene og virkemidlene hadde skapt. Vi levde i de glade vekstårene, «rekordårene» som svenskene kalte dem, «la dolce vita» het det i Italia. Troen på en stabil økonomisk vekst var stor, og dermed forventet man også at distriktsproblemerne

etter hvert kunne la seg løse.

Rent politisk hadde Arbeiderpartiet i en viss forstand æren av å innføre distriktspolitikken, men på sekstitallet var det flere partier som sloss om å ligge i teten i kampen for utkantene. Senterpartiet lå utvilsomt godt an (det gamle Bondepartiet, som hadde skiftet navn i 1959). I partiprogrammet fra 1965 kom for første gang *desentralisering* inn som et viktig begrep. Partiideologen Bjørn Unneberg hadde erfaringer med den nye lokale og regionale planleggingen i konsulentfirmaet Andersson og Skjånes, og dessuten hadde han deltatt aktivt for utvidelsen av det distriktpolitiske virkeområdet til Sør-Norge (Madsen 2001). På syttitallet framsto han som en mer komplett ideolog for en venstre-dreining i partiet. Boka *Grønn sosialisme for utkantproletarer* (Unneberg 1971) trakk imidlertid forfatteren så langt mot venstre at han ble en omdiskutert person i partiet — tiljublet i Senterungdommen, men kritisert av de moderate — som nå satt i regjeringsposisjon sammen med de øvrige borgerlige partiene.

Den sterkeste kritikken kom imidlertid fra mer radikalt hold, og her må særlig én person nevnes: Ottar Brox. I boka *Hva skjer i Nord-Norge* tok Brox oss med helt ned i lokalsamfunnene, og ga oss en dyptgripende antropologisk problematisering av den formen for modernisering Nord-Norge-planen representerte (Brox 1966). Brox argumenterte sterkt for at sjølsysselsatte fiskerbønder ikke hadde noe å vinne økonomisk eller sosialt på å kondemnere sjarken og ta seg jobb i Hammerfest. Brox ble mange ganger kalt *antimoderne*, men riktigere er det å forstå hans program som en *alternativ* modernisering. Det var ikke nødvendig å rasere bygdesamfunn for å sikre den økonomiske utviklingen i landet, tvert om representerte kystfisket både den mest økonomiske og økologiske måten å forvalte ressursene på.

Brox fikk sterk innflytelse på distriktspolitikken i det nye partiet Sosialistisk Folkeparti (1961), som ellers var mest basert på *utenrikspolitisk* opposisjon. Dette kan synes paradoksalt, men søker vi i den internasjonale litteraturen, ser vi at det faktisk var en viss konvergens mellom den nye globale tenkningen og den regionale. Dette gjaldt ikke minst det som var periodens kanskje viktigste teoritilskudd, det vi kan kalle *avhengighets-teorien*. Stikk i strid med moderniseringsteorier og likevektsteorier utgår avhengighetsteorien fra en grunnleggende antakelse om at verdenshandelen er bygd på *asymmetriske maktrelasjoner*, selv om imperialismen formelt ble avvirket i den samme perioden. Gjennom de økonomiske båndene ble det utviklet en form for nykolonialisme. Det er særlig to navn som knyttes til denne teorien, Samir Amin og André Gunder Frank (Amin 1979), mens Norges Johan Galtung avgjort også kan nevnes i samme åndedrett (Galtung 1971, Galtung 1977).

Den samme ujevne utviklingen tapper også periferien i i-landene for natur- og menneskekapital. Ressursuttømmingen og en framskreden *brain drain* vanskeliggjør de underutviklede landenes og regionenes egenutvikling. Det skapes heller ingen kompensierende motstrøm i form av teknologi og finanskapital, og i den grad det gjør det, kontrolleres denne av tekniske og økonomiske eliter i sentrum. Den eneste utvikling av utkantene skjer i utkantens sentra, og på metropolenes premisser. Dermed skapes det brohoder for metropolene i periferien, og periferiens sentra blir ikke det de skulle være: Sentra for periferien.

Selv om teorien har sin basis i en materialistisk tenkemåte, er det ikke vanskelig å overføre dette til immaterielle forhold. Metropolene kontrollerer også kunnskap og tek-



nologi og skaper ideologisk herredømme. Basis for dominansen er økonomisk, men den forplanter seg også til politikk, ideologi og mentalitet. Der de dominerte områdene trengte sine egne utviklingskonsepter og teknologier, overtar de i stedet metropolenes teknologi — plantenkingen inklusive. Avhengigheten pakkes hele tiden inn i moderniseringsideologier, altså at u-landenes etterfølgelse av i-landenes utviklingsmodell er en historisk nødvendighet.

I «regionaliseringen» av sentrum-periferiteorien ble motsetningen mellom en moderne, industrialisert byøkonomi på den ene siden, og en tradisjonell primærnæringsøkonomi med sjøsysselsatte på den andre siden beskrevet analogt til motsetningen mellom i-land og u-land. Til en viss grad må vi kunne tolke *Hva skjer i Nord-Norge?* inn i denne tradisjonen, og i en senere beskrivelse av Nord-Norge karakteriseres utviklingen som en kolonisering (Brox 1984). Men vi fikk ingen i norsk distriktsdebatt som har argumentert for separatisme (muligens med unntak av Galtung), eller en regionalisme som ville bruke løsrivelse som virkemiddel. Tvert om er det et fellestrekk i diskusjonen så langt at det er *nasjonalstaten* som i siste instans bærer ansvaret for den ujevne utviklingen.

Den virkelige radikalismen i Brox' tenking ligger i den fundamentale kritikken av den nasjonale og regionale planleggingen. Planlegging har etter 1917 vært et honnørord for «venstresiden» fra kommunistene til de radikale liberalerne, men for Brox er moderne planlegging verre enn *laissez faire* (Brox 1973). Nord-Norges problemer ble ikke løst av planleggingen, men tvert om skapt eller forsterket av den (Brox 1982). Han argumenterer derfor for en *generativ planlegging* bygd på lokalsamfunnenes og husholdningenes forutsetninger (Brox 1972). Senere støtter han seg også på utpreget konservative samfunnskritikere av etterkrigstidens planregimer, spesielt Friedrich Hayek og Karl Popper. Brox alternativ til den «utopiske» planleggingen, som arbeider mot store positive mål, er å rette seg inn mot negative mål, alstå problemer vi kan løse eller modifisere. Derav tittelen på hans «planbok»; *Dit vi ikke vil*. En slik planlegging er nok mindre ambisiøs, nærmest inkrementell, men dermed også mindre skadelig i sine bivirkninger (Brox 1995).

### ***Planetablissermentes radikalisering***

Den perioden vi her omtaler preges av en generell *radikalisering*. Liksom Mot Dag fyllte de sentrale plankontorene etter krigen, var det nå «populistene» som preget de nye regionale plankontorene. Ordet *desentralisering* kan alene fange opp mye av radikaliseringsprosessen. Det var viktig for partiene å ha en distriktspolitikk, og som en konsekvens ble planideologien og plantenkingen styrket. Syttitallet kom derfor til å bli preget av en kombinasjon av sterk regionalpolitikk, men også en sterk kritikk av den samme. Selv om kritikken var svært radikal, bidro den ikke til en delegitimering av regional politikk og planlegging. Det kan tvert om virke som om kritikken bidro til at regionalpolitiske innsatser ble forsterket. Kritikken ble institusjonalisert i et raskt voksende etablissement.

På seksti- og syttitallet gikk distriktstenkingen i kompaniskap med den nye miljøtenkningen. Den nye «populistiske» tenkemåten ble et felles tankegods for radikale krefter både i sentrumpartiene og på venstresiden.<sup>12</sup> Nok en gang så vi konturene av en rødgrønn allianse. Etter nei-sidens seier ved folkeavstemningen i 1972 forvitret imidlertid

både alliansen og den populistiske ideologien. Men etablissementet vokste, først med opprettelsen av Miljøverndepartementet, som også fikk hånd om plansakene. En utbygging av en regional og lokal miljøforvaltning sto på trappene,

En ny sjanger innføres i diskursen, nemlig regionalpolitiske Stortingsmeldinger. Utarbeidelsen av disse meldingene, og ikke minst Stortingets behandling av disse meldingene, kom til å bli en viktig del av diskursen. Den første store regionalpolitiske meldingen kom i det avgjørende året 1972 (St.meld. nr. 27, (1972-72) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*), utarbeidet av Kommunal og arbeidsdepartementet. Mens regional planlegging og distriktspolitikk er integrert på fylkesnivå, er den administrativt disintegrert i toppen: Mens MSD har fått hånd om planleggingen, blir distriktsutviklingen videreført i KAD.

Den første regionalmeldingen stort sett nøktern i ambisjonene, for det tiåret vi hadde bak oss (sekstitallet) ble på mange vis kulminasjonen av flukten fra landsbygda – som ble grundig dokumentert i kartet over flyttestrømmene. Dette kartet skulle etter hvert bli et obligatorisk innslag i de påfølgende meldingene. Regjeringens svar var *mer planlegging*, og vi kan også si en mer konkret *romlig* planlegging.

Det store prosjektet med landsdelsplaner avsluttes i 1972, og det skulle nå følges opp med en *landsplan*. Den skulle iverksette den romlige doktrinen som hadde utviklet seg gjennom senteratsing: veksten i landets dominerende senter måtte bremses opp ved at det utviklet seg avlastningssentra. I utkantene skulle det bygges ut regionale sentra, som ikke minst skulle være i stand til å ta den nye tids tjenestefunksjoner — offentlige og private. En egen komite ble nedsatt for å utvikle et apparat for den «totalplanleggingen» som egentlig sto på dagsordenen. Komiteen kom i arbeid i 1973.

Det skjedde også en gjennomgripende forandring i forvaltningsnivåene. I 1964 gikk bykommunene inn fylkene, slik at fylkeskommunene ble en sekundærkommune for både by- og herredskommunene. Skillet mellom by- og landkommuner mistet nå mer og mer sin mening, særlig etter at Scheikomiteen slo sammen mange by- og omlandskommuner til nye storkommuner. Bygningsloven av 1965 var heller ikke som sin forgjenger en lov om planlegging i byene, det nye var at alle kommuner skulle planlegge.

Under den radikale epoken på syttitallet blir det også vedtatt å innføre en ny fylkeskommune, med egen administrasjon, egen skattleggingsrett og direkte valg til fylkestinget. Reformen skulle både virke *desentraliserende* og *demokratiserende*. Det ble også i forkant av reformen vedtatt en endring i bygningsloven, slik at regionplanlegging skulle skje på fylkesbasis, ikke interkommunalt. Det var ventet at fylkeskommunen skulle bli basisen for en ny miljøforvaltning, en regional del av det nye Miljøverndepartementet. Dessuten skulle det utarbeides en form for ressursplanlegging med ressursbudsjetter, analogt til den sentrale makroøkonomiske planleggingen. Miljøverndepartementet skulle være miljøets overdepartement, liksom finans var økonomiens overdepartement. Planoptimismen ble altså nær av et helt nytt planleggingstema.

Og det nye Stortinget som trådte sammen i 1973 fulgte opp. Primærnæringene ble vitalisert, først med inntektsopptrapping i landbruket (1975) senere utvidet fiskerigrænse (1977) — begge delene gavnet åpenbart distriktene. Industripolitikken ble arena for en keynesiansk motkonjunkturpolitikk for å berge gruver og verkstedindustri gjennom konjunkturedgangen etter 1974. Også industripolitikken hadde gunstig distriktseffekt.

Det var naturligvis oljeinntektene som la det økonomiske grunnlaget for en så ekspansiv politikk. I planstatens ånd skulle også de omstillinger denne sektoren skapte reguleres planmessig, nasjonalt og regionalt. «Petroleumsmeldinga» (St.meld.nr. 25, (1973-74)) skisserte omstillingsproblemer, som måtte møtes med en restriktiv *Etableringslov*, som ble vedtatt i 1974. Med dette foreløpig siste tilskuddet i den regionalpolitiske verktøykassa kunne man ganske enkelt forby bedrifter å etablere seg i sentrum. Det virket som alt var under planleggingens kontroll. Ved midten av tiåret kom faktisk også de første meldingene om at flyttestrømmene var i ferd med å snu!

Midtveis på syttitallet er det ikke mye som tyder på at den lange plantradisjonen fra etterkrigstida skal bli brutt, tvert om later det til å være mer planlegging, sterkere distriktspolitikk i vente. Den nye fylkeskommunen skapte sterk optimisme, i kyst og bygd rådde det framtidsoptimisme, likeledes i gruvesamfunn og ensidige industristeder. Planstaten hadde gjennom finanspolitikken et tilsynelatende fast grep på konjunktorene, og i den regionale delen av planapparatet venter man spent på den bebudede NOU som skal redegjøre for den nye Planloven. Men optimismen bedrar. I virkeligheten står vi her overfor et system som allerede har kulminert, et planapparat på høyden. Vi står i realiteten foran en sterk nedtur.

### ***Distriktspolitikkenes glansperiode***

Sett i ettertid må dette fortone seg som en glansperiode for distriktspolitikken, for det var en periode der *distrikt* ubetinget var et positivt ladet ord. Politikken ble preget av en radikaliserings som flyttet hele det politiske spektrum. I denne perioden kunne ingen partier melde seg ut av diskursen og tale byenes sak. Selv om det var Arbeiderpartiet som hadde funnet opp politikkområdet, kappet nå også de borgerlige partiene om å være i fronten i kampen for distriktenes interesser, ikke minst sentrumpartiene.

Ethvert tiltak kunne nå begrunnes med distriktshensyn, som dermed ble et viktig aspekt ved flere politikkområder: det gjaldt selvsagt næringspolitikken, spesielt politikk i forhold til primærnæringene, men også samferdselspolitikk, skole- og kulturpolitikk. Distriktspolitikken ble altså underforstått «større» eller «bredere», uten at slike ord var i bruk den gangen.

Politikken virket dels gjennom offentlig politikk, dels gjennom virkemidler i forhold til markedsaktørene. Dette er den formative fasen for «virkemiddelaktørene», det regionalpolitiske støtteapparatet, et nytt sjikt i plantekokratiet. Den høye politiske legitimiteten gjorde at apparatet ble tilført flere midler, og ordningene ble mer omfattende. Grunnleggende sett handlet politikken fortsatt om jobbskaping, om vekst i distriktene — og om omfordeling av arbeidsplasser fra sentrum. Den sterke betydningen av tjenesteneeringene, ikke minst de offentlige, avspeiler imidlertid en helt ny vektlegging av konsum og velferd. Til syvende og sist var det denne utbyggingen som bidro mest til den relative «konsolideringen» som fant sted tidlig på syttitallet. Offentlig velferdsproduksjon stimulerte distriktene og skapte et øyeblikk troen på at flukten fra landsbygda kunne bremses — og snus!

Men samtiden skjønnte ikke at denne konsolideringen i stor grad skyldtes at kvinner fikk nye arbeidsmuligheter i distriktene. I det hele tatt er kvinnene fraværende i den distriktspolitiske diskursen, og det til tross for at vi har fått framveksten av en ny kvinnebevegelse. Så kan man også forvente at denne «kvinnerevolusjon» først vil ha effekter i

perioden som kommer. Det samme kan man hevde om tidens andre store bevegelse, nemlig miljøbevegelsen.

Rent teoretisk ble politikken både legitimert av gamle fagtradisjoner utviklet i Planstaten, teorier om utjevning forsterket av planmessige innsatser, om spredning gjennom byer og tettsteder, om vekstsentra i alle fasonger. Kritikken av etablerte teorier vektla avhengigheten i sentrum-periferi-relasjonen, av uttappingen av distriktene på tross av spredningen av velferdstjenestene. Både i etablisementets og i opposisjonens variant var regional utviklingsteori preget av en fortsatt eksogen tenkning.

Begrepet distrikt ble også utvidet med innføringen av de graderte kartene, litt forskjellig for de ulike virkemidlene: Ingen kunne komme fra at Nord-Troms og Finnmark var det desidert mest perifere Norge kunne oppvise. Selv om området var *gjenreist*, slet det fortsatt med de dypeste distriktsproblemene. Dernest kan vi snakke om Nord-Norge forøvrig, Namdalen inklusive (i noen tilfeller regnes hele Nord-Trøndelag med), og. Det tredje sjiktet ble da distriktene i Sør-Norge, som stort sett bare fikk de lettere støtteformene. Men kartet er blitt omfattende, og i denne «distriktismens» tidsalder er det nesten bare byområdene som opplever at de faller utenfor — de kalles da også talende «null-områder». For den som har bygdenæringene som referanse betyr dette områder som er *ikke drivverdige*.

## 6. Omstilling og ny krise (ca. 1975-1990)

### *Et tidsskifte*

Periodisering er alltid vanskelig. Det fins mange tilnærminger til «det store skiftet» på syttitallet. Alt etter hva vi legger vekt på – og hvor vi befinner oss i verden – kan ulike årstall nevnes.

Legger vi vekt på økonomien er det nye fenomenet *avindustrialiseringen*. Den rammer nesten hele vesten tidlig på syttitallet, og mange velger «oljekrisa» som den utløsende hendelse, altså araberlandenes oljeboikott etter krigen med Israel (1973). I Norge kulminerte industriutviklingen først mot midten av syttitallet. Dette er også tiåret da man leter etter nye begreper for å forstå «det postindustrielle samfunnet» (Bell 1974). Andre bruker begrepet «informasjonssamfunn» (Porat 1977). Senere forfattere så dette som starten på et nytt industrielt regime, en «post-fordistisk» industri (Aglietta 1979).

De strukturelle endringene i økonomien falt også sammen med endringer i politikken og reguleringsmåten. På det internasjonale nivået brøt Bretton-Woods systemet sammen i 1973. Nyliberale regimer i Storbritannia og USA vendte seg vekk fra ideen om en aktiv, intervenerende stat, mens Norge holdt fast med grunntrekkene i den aktiviserende keynesianisme fram til motkonjunkturpolitikken ble forlatt rundt 1977. Arbeiderpartiets radikalisme var imidlertid et viktig grobunn også for en norsk «høyrebølge». I Norge snakker vi om avviklingen av «den sosialdemokratiske orden» (Furre 1992), som egentlig ikke fullbrakt før mot slutten av tiåret.

Kulturelt er også syttitallet en brytningstid. Det er kanskje naturlig å gå tilbake til sekstitallet for å forklare de nye ungdomstrendene, kanskje spesielt året 1968. På syttitallet utfolder den nye kvinnebevegelsen seg, som i storbyen bærer benevnelsen *nyfeminisme*. Miljøbevissthet er et felles tankegods for alle de nye strømningene. Desentraliseringen på syttitallet artet seg også som større aksept av geografisk betingede kulturforskjeller. Ikke minst ble det mer vanlig å holde på dialektsærtrekk enn tidligere. Norske vise- og rockesangere skrev på dialekt. I de mange distriktssendingene fra NRK ble det likeledes snakket dialekt, og etter hvert også i rikssendingene. Syttitallet var en tid for «regionalisme», ikke bare i Norge, men i mange land. Det ble gjennomført regionale reformer i mange europeiske land, der nye folkevalgte organer skulle uttrykke regionens interesser. Norge fikk sin nye fylkeskommune i 1975.

Når denne perioden starter rundt 1975 er det slik sett en avveining mellom flere hendinger: Økonomiske, politiske, kulturelle. Siden kjernen i disse prosessene er økonomiske transformasjoner og politisk avregulering, skulle en også tro at epoken bød på mindre planlegging, slik f.eks. John Friedmann m.fl. antok (Friedmann og Forest 1988). På den andre siden forlot vi den foregående perioden med et inntrykk at samfunnet var programmert for *mer* planlegging. Svaret ble en kombinasjon av begge delene. Fram til Willochs maktovertakelse i 1981 prøvde sosialdemokratiet å konsolidere planapparatet, men ble drevet mot en liberalisering og en nedbygging av sentralplanleggingen. Etter noe nøling valgte de borgerlige partiene å beholde det regionale og lokale planapparatet, mens makroplanleggingen kom i fritt fall. Den vertikale integrasjonen mellom planformene ble altså avløst av *disintegrasjon*.

### *Disintegrasjon i planleggingen*

På punkt etter punkt kunne vi registrere at andre halvdel av syttitallet *ikke* ble den antatte ubrutte vekst i planapparatet, men tvert om en forfallsperiode: Det mest prinsipielle er at motkonjunkturpolitikken oppgis, som også kan sies å markere slutten på den keynesianiske perioden. Politikken ble stort sett oppsummert som mislykket fordi den konserverte næringer som trengte omstilling, til en høy pris. Dessuten innebar den mer internasjonale leverandørstrukturen i industrien at subsidier begynte å «lekke» ut av landet, ringvirkningene var blitt internasjonale. Grunnleggende sett feiltolket sosialdemokratiet krisa på midten av syttitallet: Den ble betraktet som en forbigående konjunkturkrise, men var i realiteten en dyp strukturkrise.

Dermed mistet sosialdemokratiet mye av interessen for den strenge kredittkontrollen. Bankene fikk selv bestemme utlånsrammer og sette rentene i konkurranse med hverandre. Liberaliseringen ble påbegynt alt i 1977, altså under Odvar Nordlis regjeringstid. Dermed falt også noe av vitsen med den sentrale makroøkonomiske planleggingen bort, for den bygde jo nettopp på at staten hadde hånden om de nasjonale finansstrømmene. Per Kleppe tok da med seg Planleggingsavdelingen fra Finansdepartementet og dannet et eget planleggingsdepartement (egentlig kalt et «planleggingssekretariat», men likevel ledet av egen minister). Der skulle det bli plass for andre profesjoner, ikke minst sosiologer, og det preget det neste langtidsprogrammet.<sup>13</sup> Siden da har langtidsprogrammet mer vært et politisk dokument for regjeringen, enn en faglig plan for landet. Med denne stille endringen var en viktig institusjon i Planstaten nedbygd.

Striden om endringene i den lokale og regionale planlegging ble mer høylytt. NOU 1977:1: *Ny planlov* skapte strid nesten fra første dag. Utvalget foreslo en radikal «planleggingsplikt» for alle deler av landet,<sup>14</sup> dessuten en «utredningsplikt» for større utbyggingstiltak (konsekvensanalyser). Utredningen ble understøttet av en egen stortingsmelding (St.meld.nr. 25 1977-78) fra den iherdige miljøvernministeren, Gro Harlem Brundtland, og en feminisering lar seg spore i form av større vektlegging av nærmiljø og grønne verdier. Men den nye radikale plantekningen møtet sterk motstand.

I kommunevalget i 1979 reiste de borgerlige partiene for første gang en prinsipiell kritikk mot planlegging, og den ble forsterket fram mot stortingsvalget i 1981. Da hadde også Brundtland rukket å fremme proposisjonen som innførte den nye planloven. Men da Willoch kom til makten trakk han umiddelbart planloven tilbake. Det som skjedde videre var at utredningsarbeidet kom i gang på nytt igjen, og i 1985 ble det faktisk vedtatt en ny lov, et kompromiss med tittelen *Plan- og bygningslov*. Den inneholdt for så vidt de samme planelementene som Brundtland hadde foreslått, om enn i avslepet form. For første gang siden kampen om fullmaktlovene var det skapt en prinsipiell debatt om planlegging, men de borgerlige partiene ble likevel med videre på ferden — etter å ha protestert for all verden.

Det nye forvaltningsnivået som radikaleren Trygve Bratteli hadde stått fadder for, fylkeskommunen, skulle også snart møte problemer. Det ble ikke noe av utbyggingen av en miljøforvaltning i fylkeskommunene, den gikk tvert om til fylkesmannen. I sin radikale eufori hadde Arbeiderpartiet vedtatt å legge ned fylkesmannen i 1971, nå slo stats-embetene kraftig tilbake. Ikke bare fikk fylkesmannen tilført de nye miljøetatene, men ti år seinere skjedde det samme med landbruksetatene. Det var Fylkesmannen som vant drakampen om «den grønne sektoren», som syttitallet var så opptatt av.

### ***Kommunalisme: Tiltakskommuner og tiltaksfylker***

Det ble varslet innstramminger i offentlig sektor alt fra 1978, men de kom i realiteten ikke før mye seinere. Den offentlige sysselsettingen fortsatte å vokse utover 1980-tallet, selv under borgerlige regimer. Et annet forhold er at «det kommunale hamskiftet» (Kjellberg og Hansen 1979) skapte en annen kommunal *innstilling*, og den er vesentlig når vi skal forstå at makroøkonomisk planlegging og regional planlegging utviklet seg hver sin vei.

Det er liten tvil om at norske kommuner hadde vært forløpere for den moderne aktive stat: Fremskredne kommuner innførte moderne trygdevesen, helsestell og sosialomsorg før de ble pålagt å gjøre dette av staten. Også «kraftsosialismen» hadde sin forløper i en «kraftkommunalisme». Denne «aktive kommunen» var på mange måter drivende i den norske samfunnsutviklingen fram til krakket etter 1. verdenskrig. Så fulgte en tung periode der kommunene måtte betale prisen for sitt engasjement, for mange betydde krisa umyndiggjøring og reduksjon til en minimumskommune (Næss 1987). Det er i denne situasjonen at Colbjørnsens aktive stat vinner igjennom, og i det kommunale vakuumet blir ordet «tiltak» statliggjort.

I den første tida etter krigen var kommunene motvillige i forhold til statens forsøk på å engasjere dem i moderniseringsprosjektet, kloke av skade etter tidligere tiders overekspansjon. Så kom den harmoniske allianse med staten og dens ulike sektordepartement, som vi har omtalt. Det er i denne fasen grunnlaget for det kommunale hamskiftet legges (Fevolden og Sørensen 1989).

På de fleste områder ble kommunene iverksettere av statlig politikk, men på ett felt kan en si at reformene ga noe mer enn en iverksetterrolle, og det gjelder kommuneplanleggingen (Strand 1978). Ut over 1970-tallet kom stadig flere kommuner med i planlegging etter Bygningsloven, i starten riktignok motvillig, fordi mange kommuner så seg lite tjent med arealplanlegging på bypremissar. Men da planverktøyet ble justert i retning av næringsøkonomisk planlegging, kom også utkantkommunene sterkere med. I løpet av 1970-tallet *kommunaliseres* begrepet tiltak. Fra da av assosieres ikke begrepet med de ulike statlige nemdene, men med aktive ordførere og tiltaksarbeidere. 1975-1990 er den perioden da det kommunale tiltaksarbeidet så og si *institusjonaliseres* som en del av den ordinære kommunale portefølje.

Den fylkeskommunale reformen forsterket denne tendensen. Fylkesmannen og hans *Plan- og Utbyggingsavdeling* var den tradisjonelle administrative basis for planlegging på mellomnivået. Avdelingen hadde veiledningsansvar for kommunenes planlegging og saksbehandlingsansvar i utbyggingssaker, og ble overført til den nye fylkeskommunen i 1976. Dermed ble fylkeskommunen oppfattet som en viktig plan- og utviklingsaktør. Tida etter 1975 kom derfor til å bli den første perioden med noenlunde regelmessig regional planlegging her til lands. Områdeplanene fra 1947 var et ad hoc-tiltak, mens fylkesplanene ble rutiniserte, dvs. revidert i hver fylkestingsperiode. Det samme ble nå stilt opp som norm også for kommuneplanene. De første generalplanene var ofte å forstå som en slags engangsinvestering — «engangsplaner» utarbeidet for evigheten, gjerne av konsulentfirmaer. Etter det nye idealet skulle kommunenes planer revideres, og ut over 1970-tallet ble det faktisk slik at kommunene ikke bare laget planer, men også kom inn i en rullerende prosess.

Prinsippene for regionalpolitikken, målsettingen og virkemidlene, ble nå analy-

sert i regelmessige stortingsmeldinger – fra den planoptimistiske meldingen i 1977 (St.meld.nr. 25, (1977-78)) til de langt mer nøkterne meldingene på 1980-tallet (St.meld.nr. 55, (1980-81), St.meld.nr. 67, (1984-85) og St. meld. nr. 29, (1988-89)). Den røde tråden gjennom disse meldingene er at de bedriftsrettede virkemidlene ble beholdt, men de ble stadig supplert i «myk» retning: Gradert arbeidsgiveravgift (1975) var i realiteten arbeidskraftstøtte, seinere kom markedsføringstilskudd (1983), bedriftsutviklingstilskudd (1983) og produktutviklingstilskudd (1984). En annen mer dyptgripende reform var prinsippet om næringsnøytralitet (1985).

Alt dette førte til at den lokale og regionale tiltaksplanleggingen gikk inn i et oppsving. Det begynte som en forsiktig «legalisering» av det aktive ordførere hadde bedrevet alt på 1960-tallet, men mot slutten av 1970-tallet ble tiltakssyndromet nærmest institusjonalisert gjennom en stille reform. Kommunene ble ikke pålagt å drive slikt arbeid, som de måtte i forhold til andre sektorer som skole, sosialomsorg og helseinstitusjoner, men de ble definitivt ikke frarådd å gjøre det heller. Opp gjennom 1980-tallet gjødslet KAD denne kommunale aktiviteten med stadig flere rundskriv, veiledere, og ikke minst økonomiske midler, spesielt til kommunale infrastrukturer. Et nytt regime for jobbskaping var dannet (Bukve 1994, Larsen og Aarsæther 1985, Teigen 1982).

Institusjonaliseringen var på mange vis en korreksjon i forhold til «ordførerepokens» ensidige vektlegging av akkvisisjon. Tiltaksarbeid som akkvisisjon er nullsumspill der et fåtall kan vinne og mange må tape. Følgelig måtte tiltaksarbeidet mer innrettes på å *generere* ressurser enn *fordele* dem. Denne såkale «ressursmobiliserende» strategien vant fram i løpet av 1980-tallet, men også den hadde sine grenser. En ressursmobiliserende strategi måtte bygge på lokalsamfunnets forutsetninger, og mange distriktskommuner var godt utstyrt med fysiske ressurser, kulturtradisjoner, håndverkskvalifikasjoner osv. Problemet var bare at disse ressursene ikke nødvendigvis var sterkt etterspurte i en tid der restruktureringen la vekten mer på teknologi, kunnskap og høykompetanse.

### ***Bosettingsmålet og konsolideringen***

To forhold preget den distriktpolitiske diskursen på andre halvdel av syttitallet. For det første kunne man registrere at tendensene til konsolidering, som var registrert alt på midten av syttitallet, holdt seg tiåret ut. For det andre ble den radikale målsettingen om å «bevare bosettingsmønsteret» en stående besvergelse, selv om utviklingen snart skulle gå i sterkt sentraliserende retning.

På målsettingssiden var begge syttitalsmeldingene relativt forsiktige. Det sies i 1972 at det etter «regjeringens syn ikke noe mål i seg selv å bevare et bestemt bosettingsmønster. Alt i alt er det befolkningens velferd som må være rettesnoren for utformingen av det framtidige bosettingsmønsteret» (St.meld. nr. 27, (1972-72), side 71). Og i 1977: «Utformingen av bosettingsmønsteret må finne sted som en avveining mellom folks bostedsønsker og lokale forhold, blant annet det stedlige næringsgrunnlag. Som hovedprinsipp bør alle kunne ha mulighet til å skaffe seg (...) et trygt og meningsfullt inntektsgivende arbeid innen rimelig reiseavstand til hjemmet» (St.meld.nr. 25, (1977-78), side 10).

Den radikale målsettinga om å bevare bosettingsmønsteret ble formulert omtrent samtidig — ikke i Gro Harlem Brundtlands stortingsmelding, men i Per Kleppes



Langtidsprogram for 1978-1981. Og fra 1980-tallet var denne målsettingen et obligatorisk innslag i alle stortingsmeldingene, selv om formuleringene varierte noe. Sosialdemokratiet skjerpet altså de regionalpolitiske målene, samtidig som styringsambisjonene sentralt ble svekket. Hvordan kunne dette skje?

Fortsatt var nok optimismen på vegne av det regionale planapparatet stor, og man hadde også klare indikasjoner på at de lokale og regionale tiltakene virket. Den relativt gunstige befolkningsutviklingen fra begynnelsen av 1970-tallet hadde vist seg å ikke være noe blaff. Tvert om så det ut til at hele tiåret kom til å bli et «konsoliderings» tiår, og ved inngangen til 1980-tallet trodde man også at trenden ville fortsette.

Samfunnsforskningen gav mange svar på den relative konsolidering av bygdebosettingene: Én årsak var den industrielle faseforskyvingen. Mens tradisjonelle byindustrier gikk tilbake, fortsatte industrialiseringen på basis av landsbygdas råvarer. Den nasjonale lønnsdannelsen skapte også en forbruksvekst i distriktene som ga grunnlag for vekst i private tjenestenæringer, som klumpet seg sammen i lokalsentra og bygdebyer. Det var denne regiontypen, regionene rundt bygdebyene, som hadde den sterkeste veksten gjennom 1970-tallet. Dette var for så vidt fortsettelsen av en trend fra 1960-tallet, som vår utrettelige tettstedsgeograf alltid påpekte: Den såkalte urbaniseringen i Norge var først og fremst en vekst i mindre tettsteder, tildels småbyer (Myklebost 1974, Myklebost 1984a, Myklebost 1984b, Myklebost 1985).

En annen grunn til bosettingsmønsterets «turn-around» var den offentlige utbyggingen av tjenestenæringer. Grunnlaget for disse tjenestene var reformer innført i den foregående epoken, 1960-tallet særlig, men de vokste i kraft av demografisk utvikling og profesjonelle krav i de ulike sektorene. Fødselsbølgen etter 2. verdenskrig skulle dekkes opp, først med niårig skole, deretter med videregående skole, og til slutt høyskoler. Sosial- og helsevesenet skulle gi tilbud til alle lag av befolkningen, men fikk naturligvis en ekstra vekst under «eldrebølgen», dvs. pensjonistalderen for den forrige fødselsboomen, den som kom under 1. verdenskrig. Velferdspolitikken skapte ikke bare arbeidsplasser generelt, den skapte spesielt arbeidsplasser for kvinner. Med kvinnenenes yrkesrevolusjon ble omstillingene som følge av oljevirkosomheten mindre enn fryktet.

### ***Tiltaksplanleggingens teori — fantes den?***

Den foregående epoken hadde skapt en enorm planoptimisme. Planteoretikerne hadde nærmest begrunnet ideen om en *totalplanlegging*, et planlagt samfunn syntes innen rekkevidde (Østerud 1972). Også de kritiske perspektivene skapte planoptimisme, og nå skjedde ikke teoriimporten bare fra andre avanserte i-land, men også u-land. *Selvtillit* og *egenutvikling* ble tidens gjengangere. Sentralplanleggingens ovenfra-og-ned perspektiv ble gjennom kommunal tiltaksplanlegging bygd ut med et nedenfra-og-opp perspektiv. De gunstige befolknings tallene tydet også på at planleggingen virket. Her var det skapt en ny grunnstruktur i norsk regionaldiskurs: *Målsettingene* skulle ligge på bosettingsiden, *virkemidlene* på næringsiden.

Overføringen av ansvar fra stat til kommuner og fylker innebar en viss statlig ansvarsfraskrivelse. Til å begynne med kunne en nok tenke seg at lokal tiltakspolitikk var et godt *supplement* til statlig næringspolitikk. Det var da vitterlig også aktive ordførere som hadde nådd fram med sine lokale ønsker i utpekingen av vekstsentra på 1960-tallet, altså en stilltiende akseptering av fordelene med lokalt engasjement. Men etter

hvert som det keynesianske konseptet ble forlatt må kommunaliseringen av tiltaksarbeidet mer forstås som en reell *overføring* av tiltaksinstitusjoner fra stat til kommune. Og siden staten allerede hadde abdisert når det gjaldt konjunkturregulering og makroøkonomisk styring, kunne man da ha noen tiltro til at kommuner og fylker kunne rydde opp i sysselsettingsproblemet?

Teorien bak tiltaksplanleggingen etter 1975 er ikke ideen om totalplanlegging, en overordnet allokering av arbeidsplasser. Ideen er i langt større grad basert på en idé om frigjøring fra et sentralistisk, makropreget system, et håp om at ressursmobiliseringen skulle finne fram ressurser som makroplanleggingen ikke fant. Arvtakerne til avhengighetsskolen mente at land som lå under for dominerende avhengighet i forhold til kapitalistiske sentra, måtte bryte båndene og skape sin egen utvikling. Dette er «venstre-elementet» i tiltaksplanleggingen, som knytter an til planleggingens progressive idé om samfunnsutvikling. Dette bidraget til tiltakstenkingen var et ektefødt barn av syttitallet, — og en logisk oppfølging av sekstitallets idéer om strukturell underutvikling.

Paradigmet om egenutvikling er i en viss forstand forlengelsen av den kritiske avhengighetsteorien. I den grad vekst hindres av dominerende bånd, ja, så må disse brytes og åpne veien for en uavhengig utvikling. Når utviklingen ikke skaper utvikling i periferien, men tvert om utvikler underutvikling som en integrert del av sentrum-periferisystemet, er periferiens eneste svar å *stole på egne krefter*.

*Selvtillit (self-reliance)* ble introdusert som begrep for regional utvikling i i-landene, men begrepet hadde opplagt sin basis i radikal u-lands-tenking (Frank 1979, Galtung 1977). Galtung definerte *selv-reliance* som *selvrespekt*, troen på egne verdier, kultur og sivilisasjon; og som *selvforsyning*, egenproduksjon for de mest basale behov. I den regionale utviklingsteorien i Norden fikk tanken om egenutvikling sin mest konkrete utforming hos Johannisson og Spilling (Johannisson 1990, Johannisson og Spilling 1983, Johannisson og Spilling 1986). Denne tilnærmingen innebar økt utnyttelse av lokale råvarer, økt selvforsyning, utvikling av et allsidig, dvs. mindre sårbart næringsliv og lokalt eierskap. Alt var et alternativ til den avhengighet som var skapt gjennom storforetakene. Optimismen ble stor. Baron Münchhausen ble faktisk trukket fram som forbilde for regionene: De skulle bedrive *hårløfting*.

Tiltaksarbeid basert på selvtillitstankegangen skiller seg slik sett fra den tidligere tiltaksformen, som var akkvisisjon. I den sterke industrialiseringsepoken gikk tiltaksarbeidet ut på å trekke til seg en viss andel av en autonom vekst. I ressursmobiliseringsfasen ble dette problematisk, rett og slett fordi denne veksten ikke var der — og om den var der ville akkvisisjonen skape et utpreget null-sum-spill. En dypere kritikk er at akkvisisjon kan bli en form for tiltaksarbeid som øker avhengigheten til storforetak. Det er å bygge «katedraler i steinrøysa», som gjerne blir stående som monumenter over en avhengighet som regionene burde fri seg fra.

*Selvforsyning* er den andre sentrale impulsen fra u-landstenkingen. Ideen om selvforsyning oppsto som et alternativ til monokultur i eksportnæringene og høy importavhengighet. Denne tenkemåten hadde også hatt et visst gjennomslag i etterkrigstidens Norge. Én viktig krigserfaring var den lave selvforsyningsgraden av mat, en annen idé var at ethvert land burde være utstyrt med visse basale nøkkelindustrier. «Jernsaken» var utvilsomt preget av en idé om at det var strategisk fordelaktig med selvforsyning av strategiske metaller.

På ett område kan vi si at ideen også fikk et generelt gjennomslag i regionalpolitikken, og det gjaldt serviceforsyningen. En distriktsvennlig formulering av sentralstedsteorien går ut på at tjenestene må tilbys på det lavest mulige nivå, og det var dette som ble lagt til grunn for offentlige tjenester (LEON-prinsippet: Laveste effektive omsorgsnivå). Dermed gjorde man seg gradvis uavhengig av tjenesteimport. Utvikling av lokale sentra var en bevisst strategi for å skape et tjenestetilbud som ellers måtte dekkes fra mer fjerntliggende sentra. Den nye interessen for tjenestenæringene på syttitallet stimulerte forskning om *terskelkrav* og *rekkevidde* for ulike tjenester, som ble tilordnet ulike sentralstedsnivåer, og dette ble en egen grein i tiltakstenkingen (Vanberg 1973). Kristian Aasbrenn gikk videre og analyserte hvordan man kunne fleksibilisere de rigide terskelkravene, slik at utkantsamfunn kunne opprettholde servicenivå, på tross av manglende markedsgrunnlag (Aasbrenn 1981). Mange kommuner valgte næringsstrategier rettet mot tjenestenæringene framfor etablering av vareproduksjon på basis av egne ressurser. Det lå ofte mer sysselsetting i en tjenestestrategi, selv om dette ikke innebar annet enn å kapre markeder fra større sentra.

Jane Jacobs relanserte teorien om importsubstitusjon, men gjorde teorien til ideologi for byene. For henne er ikke byen bare et funksjonelt tilbudssted for visse varer og tjenester, men også et importsted for funksjoner fra høyere nivå. Gjennom import får byene innsikt og kompetanse i produktene, de foretar kanskje visse moderate tilpasninger, for senere å frambringe lokalproduserte erstatninger selv. Det er dette som er den importsubstituerende *prosess*, og den preger særlig storbyene. Importsubstitusjon handler om å forstå import som en dynamisk prosess som krever entreprenørskap og fornyelse (Jacobs 1985).

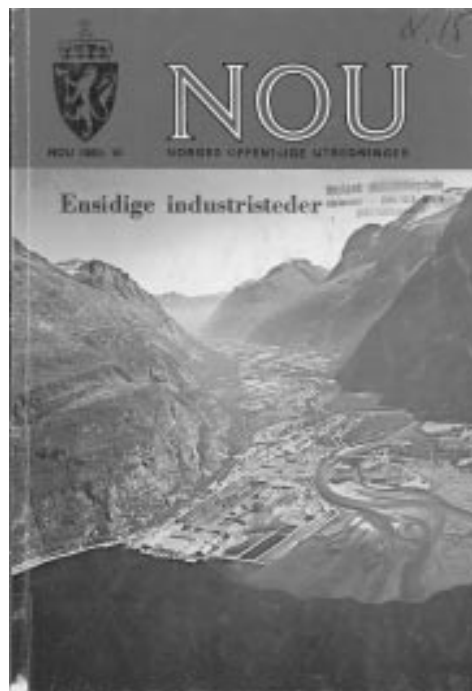
Også Åke Andersson og andre svenske regionalvitere hevdet betydningen av vitale byer, spesielt at de kunne utvikle seg til sosiale møteplasser, der ulike kompetanser kan treffes (Andersson, et al. 1984). Slike steder er ikke minst viktig for den delen av kunnskapsutviklingen som har med *kreativitet* å gjøre (Andersson og Strömquist 1988, Andersson 1985) Slik sett handler ikke byenes vekst bare om eksterne stordriftsfordeler, men om at bymiljøet har stort kunnskapsmessig og kulturelt *mangfold*.

En annen tradisjon framhever betydning av opphoping — agglomerasjon — og ikke nødvendigvis urbanitet. Det er f.eks. slående at s.k. «industrielle distrikter» med bestemte håndverkstradisjoner har minst like store innovasjonspotensial som byer med forskningsparker og høyskoler. Slike agglomerasjoner kan være storbyorienterte, men de kan like gjerne ikke være det. Det fremste eksemplet av alle er det såkalte «tredje Italia», som Piore og Sabel gjorde kjent (Piore og Sabel 1984). Scott inkluderte konsentrasjon av kunnskapsmessig tjenesteyting og høyteknologisk virksomhet i begrepet om «post-fordistisk» geografi. Han kalte den nye produksjonsformen «fleksibel spesialisering» (Scott 1988). Jæren og Sunnmøre er i norsk debatt ofte brukt som eksempler på industridistrikter i Norge, men det er tvilsomt om vi i det hele tatt har denne formen for økonomisk regionalisering i Norge (Asheim 1992, Rusten 1999).

### ***Gjenreising av vekstevnen — på markedets premisser***

Den næringsøkonomiske utviklingen i Norge ble imidlertid preget av fortsatt avindustrialisering og nedgang i primærnæringene, med noen unntak. Oljen fortsatte å stimulere økonomien, og det tradisjonelle elektrometallurgiske komplekset var stort sett in-

*Omstilling i industrisamfunn  
skapt av distriktpolitikk kom på  
dagsordenen*



takt. Norge mangler i stor grad en reindustrialisering i de nye sektorene. Vi manglet egentlig ikke *kunnskapsgrunnlaget* for en slik industriutvikling, men de norske kunnskapsnæringene så ut til å begrense seg til serviceproduksjon: Forskning, høyere undervisning, og konsulentvirksomhet. Disse sektorene opplevde imidlertid en formidabel vekst gjennom perioden, sammen med det vi i litt videre forstand kan forstå med informasjonsnæring (Selstad 1990, Selstad og Rønningen 1989).

Norge mangler derfor nye industriområder i form av «industrielle distrikter» og «teknopoler», men har desto mer av de *servicepregede* vekstområdene (hvorav «engineering valley» vest for Oslo er det mest kjente). Dette peker også mot en ny form for urbanisme, som er karakteristisk for perioden. Det er hevet over enhver tvil at åttitallet ble en periode med meget sterk byvekst. Allerede ved overgangen til åttitallet skjedde det en merkbar dreining mot sterkere flytting inn mot byene, og tendensen ble sterkere mot midten av tiåret (Foss og Nilsen 1993, Foss, et al. 1987). «Jappe-årene» ble den store urbaniseringsperioden, nå ikke bare hva angikk materielle forhold som nærings- og befolkningsutvikling. Det var også en periode med sterk vekst i urbanisme på et mer symbolsk plan. Caféen ble byens fremste metafor: Møtestedet. Det er i denne perioden en mer uhemmet urbaniseringsideologi fester seg.

Med basis i omfattende utredningsaktivitet på begynnelsen av 1980-tallet fikk vi nå en rekke virkemiddelnyasjoner rundt midten av tiåret: Regionale kompetansesentra (1985) prøvde ut Thulin-utvalgets ideer om satsing på kunnskap og kompetanse som produksjonsfaktor (NOU 1981:30A), — det kanskje klareste og viktigste eksemplet på «tilbudsidepolitikk» innen distriktpolitikken». Privat Tjensteyting i Distriktene (PTD) ble startet i 1985 som et løssluppent utprøvningsprogram for Bygdeutvalgets næringsnøytralitet (NOU 1984: 21). Nedbyggingen i ensidige industriområder førte også til ad hoc omstillingsbevilgninger (NOU 1983: 10) og periferikommuner med tiltaksbehov kunne få bidrag til såkalte *kommunale næringsfond* (1987).

Tiltaksplanleggingen nådde også en ny fase: Akkvisisjon var (i teorien) blitt erstattet med ressursmobilisering og skulle nå inn i en fase med *strategisk næringsplanlegging*. KAD krevde nå gjennomtenkte planer for å gå inn med tilskudd til kommunale næringsfond. Også på en annen måte endres tiltakssyndromet, nemlig med *byenes inntog*. Mens tiltaksplanlegging før var et rent distriktsfenomen, ble den nå like mye et byfenomen. Dette er logisk i et plankonsept som skal støtte regionenes kamp seg imellom. Om kommuner og fylker skal være strategiske næringsplanleggere, må det også være fordi de skal opptre som de forbildene de har hentet denne planformen fra, nemlig foretakene. Distriktskommunene kunne ikke være noen form for skjermet sektor i dette spillet, følgelig møtte de stigende konkurranse fra aktører som på mange vis var sterkere: Byene.

Stortingsmeldingene markerte også *byenes inntog* i regionalpolitikken – i det stille. Utvikling av en kunnskapsmessig infrastruktur var et sentralt tema i *Regional planlegging og distriktspolitikk* (St.meld.nr. 67, (1984-85)), og dermed ble kompetansesentra en slags ny vekstsenterfilosofi. PTD skapte begrepet *stedsutvikling*, som i stigende grad ble forstått som senterutvikling. Ideen om desentralisert konsentrasjon ble fornyet på 1980-tallet. Omstillingsprogrammet ble også rettet mot industribyer og større tettsteder. *Politikk for regional utvikling* (St.meld.nr. 29,(1988-89)) var en fellesmelding mellom de to romlige plandepartementene, MD og KAD og ga derfor en viss samordning mellom regionalpolitikk og miljøpolitikk. Dette samarbeidet kom bl.a. til uttrykk i sterkere fokusering på bedre storbymiljø. Den samme storbyorienteringen lå i transportplanleggingen («TP 10» — trafikkplaner i de 10 største byene). *Bymiljøstatsinger* skulle ganske enkelt gjøre storbyene levelige, noe som var en nesten uhørt tanke i den mest aktive distriktspolitiske fasen på 1960-tallet. Byene skulle sikres en skikkelig infrastruktur, både hard og myk.

### ***Omstillingens forvirrende diskurs***

Den perioden vi her har beskrevet er en omstillingens tid, på mange måter. Diskursens aktører skifter fullstendig. Sentralplanleggerne kryper på tenkeloftet sammen med Per Kleppe, og de regionale- og lokale planleggerne tar over. Det var et skifte som ble drevet fram av den avmakten som trendbruddene på syttitallet skapte.

Men heller ikke nå kan vi se noe markant gjennombrudd for en kjønnet regionalpolitikk, og en mer økologisk bevisst regionalpolitikk. Orienteringen mot tjenestenæringer trekker til en viss grad oppmerksomheten mot mykere saksfelt som stedsutvikling og servicebehov, men egentlig får vi ikke noe markant sving mot de tjenesteytende næringene i norsk distriktspolitikk – til tross for PTD og næringsnøytraliteten. Sysselsettingskrisene på begynnelsen og slutten av åttitallet førte til at økonomisk vekst og jobbskaping ble viktigere enn miljø, selv om «Brundtland-kommisjonen» fra 1987 førte til stor ståhei om bærekraft.

Kommunaliseringen og regionaliseringen var i viss forstand en politisk-planfaglig *endogenisering*, selv om begrepet ikke kom i bruk før på nittitallet. Det synes imidlertid klart at det ble overlatt til regionene og lokalsamfunnene selv å skape ny vekst, staten abdiserte i tiltakspolitikken. Det var naturligvis en oppgave som var alt for stor for fylkene og kommunene under konjunkturtilbakeslaget. Da tidene bedret seg på midten av åttitallet var det byene som tok initiativet.

Under den økonomiske stillstanden ved inngangen til åttitallet var alle på leting etter et nytt vekstkonsept — som vi til en viss grad fant i ideen om en *kunnskapsbasert næringsutvikling*. Det blir heretter regionalpolitikkenes oppgave å bygge ut en kunnskapsmessig infrastruktur som kan understøtte den nye formen for næringsvekst. Noen dypere forståelse av hva kunnskapsbasert vekst er tilbyr ikke regionalforskningen på åttitallet, og tiårets utløp ble igjen preget av krise.

Tatt i betraktning de radikale målsettingene som ble vedtatt, at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skulle bevares, er åttitallet ingen stor suksess for regionalpolitikken. I stortingsmeldingene ble det mer og mer klart at det bosettingsmønsteret vi skulle bevare, ikke kunne bevares på lokalt nivå — det måtte dreie seg om en form for arbeidsmarkedsregioner. Like fullt krevde den distriktpolitiske opposisjonen nettopp at det radikale bosettingsmålet skulle legges til grunn. Det må mest forstås som et uttrykk for avmakt. I en tid da industri gikk tilbake, hadde det mindre mening å øke doseringen av virkemidlene, de virket ikke i tilstrekkelig grad. Vi gikk ganske enkelt inn i en virkemiddelkrise. Og i mangelen på nye virkemidler, startet også nedbyggingen av det gamle virkemiddelapparatet, rent finansielt.

Vi beveget oss gjennom åttitallet langt vekk fra utgangspunktet i den nære etterkrigstida. De grunnleggende industrialiseringsressursene var ikke lenger naturherlighetene, men immaterielle ressurser — kunnskap som fortrinnsvis ble utviklet i sentrum. Distriktene måtte i større grad lene seg mot sine regionale sentra, der det kunne utvikles kunnskapsinstitusjoner. Distriktpolitikken var i ferd med å vende seg mot byene.

På den andre siden lå det distriktpolitiske grunnfjellet fast. Den nye sysselsettingskrisa på åttitallet rammet distriktene hardt, særlig de nordlige regionene. Igjen ble det tegnet kart over dramatiske flyttestrømmer. Det ble derfor satt i gang en egen tiltakspakke for Nord-Troms og Finnmark. I sør ble distriktskartet mer nyansert. Innlands-Norge tok etter hvert kystens plass som det mest stagnerende området i Sør-Norge (NOU 1983: 21), uten at regionen oppnådde tilnærmedesvis det samme som Nord-Norge i form av ekstra tiltak. Syttitallets romlige doktrine med vekstsentra var også i realiteten skalert ett hakk opp gjennom ideen om kompetansesentra. Heretter var det byregionen som var grunnenheten for å nå de regionalpolitiske målene, byene i samspill med sitt omland.

## 7. Innovasjon og klynger, nye tilnærminger og begreper (ca 1990-2003-)

### *Den store regionalpolitikken*

Vår historiske gjennomgang har brakt oss fram til 1990-tallet og dermed den epoken vi tilhører. Det er naturligvis ikke alltid lett å se tidens tegn når man lever midt i dem, men la oss likevel gjøre noen forsøk på å dra ut essensen av den regionalpolitiske diskurs på nittitallet og senere. Vi starter med regionalpolitikken, slik den framtrer i stortingsmeldingene.

Nittitallets første regionalpolitiske melding knesetter prinsippet om en ny *regionalpolitikk*, som defineres som summen av *bypolitikk* og *distriktpolitikk*. Statsråd Gunnar Berge drister seg også til å ta i bruk det gamle slagordet fra 1933: *By og land hand i hand* (St.meld.nr. 33, (1992-93)). Det nye grepet gis navnet «den helhetlige regionalpolitikken», og betydningen er klar nok: Byene skal også ha en plass i regionalpolitikken. Tendensen lå latent i de siste meldingene fra åttitallet, på nittitallet ble den manifest. Forut for den regionalpolitiske meldingen hadde da også regjeringen fremmet en egen melding med den bydende tittelen *Norge trenger en bypolitikk* (St.meld.nr. 11, (1991-92)).

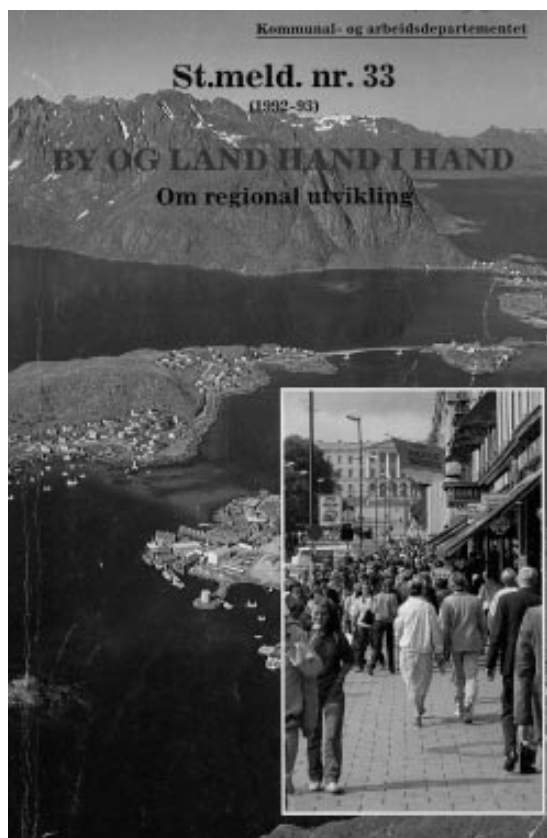
Dette er imidlertid mer enn en mekanisk sammenføring av de to politikkområdene. Det følger også en viss videreutvikling av de regionalpolitiske virkemidlene for å realisere den urbane dreiningen. Investeringsstilskudd til SMB i sentrumsregionene er et slikt nytt tiltak, omstillingsbevilgninger også utenfor DU-området et annet. Den sovende, men likevel symbolsk viktige Etableringsloven, ble endelig opphevet. Det må også nevnes at det tidlig på nittitallet skjer forsøk med kvinnerettede tiltak – og for øvrig blir også den regionale forvaltningene sterkere preget av kvinner .

I prinsippet representerte den helhetlige regionalpolitikken en fundamental dreining: Vekk fra den «snevre» distriktpolitikken, over til en regionalpolitikk med vekt på alle regioner og alle ledd i regionsystemene. Det er en klar demping av periferorienteringen, noe som begrunnes med at det ikke er så klare sentrum-periferi-mønstre lenger når det gjelder f.eks. arbeidsløshet. Det er i dette perspektivet logisk at distriktpolitikens fremste institusjon, DU, blir innlemmet i en ny statsbank som samler alle de industrielle virkemidlene, SND.

Resten av perioden er i regionalpolitisk forstand mindre entydig. Ut over nittitallet bygde det seg opp en markant sentraliseringsbølge, særlig etter 1995. Det ble igjen maktpåliggende å ha en distriktpolitikk, og Kjell Opseth snudde derfor på ordlyden da han navnsatte sin melding *Om distrikts- og regionalpolitikken* (St.meld. nr. 31 (1996-97)). For øvrig har ikke denne retoriske vendingen særlige mange konsekvenser for innholdet i politikken, for i det store og det hele videreføres tanken om at det er *regionene* som skal utvikles til *livskraftige* enheter, Det kalles heretter *robuste* regioner.

Når det gjelder regionalpolitikens tematiske og sektorielle bredde skjer det imidlertid en klar utvidelse: Den skal ikke lenger begrense seg til «den lille distriktpolitikken», altså de distrikts- og bedriftsrettede virkemidlene, innrettet på å bevare bosettingsmønsteret. Heretter skal den omfatte alle de sektorer som eksplisitt eller implisitt er med på å forme det regionale resultatet. Det er altså *den store distriktpolitikken* som innføres. De sektorene som trekkes fram i det nye breie perspektivet er samferdsel, landbruk, fiskeri, kommuner, bærekraft og kultur.

*Stortingsmeldingen fra 1993 innfører en «helhetlig» regionalpolitikk. Den tar også tilbake det seksti år gamle slagordet. By og land, hand i hand. Spennet i ambisjonene vises i bildene som pryder forsida: Reine i Lofoten kryssklippet med Karl Johans gata i Oslo, dvs. fra periferiens periferi til sentrums sentrum.*



Skrivingen av stortingsmeldinger er i denne perioden preget av en klar fagliggjøring. Alle meldingene på nittitallet og begynnelsen av nulltallet er grunnleggende sett preget av en produksjons- og jobbskapingstankegang, og de kan leses som politiske ekko av den geografiske og økonomiske fagdebatten i den samme perioden. Opseths melding er kortfattet, men har likevel plass for et kapittel som forklarer at «Nyare teoretiske innfallsvinklar er nødvendige for å forstå næringsutviklinga». Den anonyme forfatteren<sup>15</sup> finner også plass til rammetekster som viser utviklingspolitikk i Montpellier, franske «contrats du plan» og EUs regionalpolitikk. Regjeringens nederlag i EU-avstemningen lar seg knapt avlese i regionalpolitikken, for den er i høyeste grad tilpasset EUs virkemiddelbruk. Innføring av Regionale Utviklingsprogram (RUP) oppfattes som en klar tilpasning til strukturfondenes arbeidsmåte.

I den foreløpig siste stortingsmeldingen, som kom under Sylvia Brustads ledelse, går fagliggjøringen lengst (St.meld. nr. 34, *Om distrikts- og regionalpolitikken* (2000-2001)). Her innføres like godt fotnotene. Referansene bærer også tydelig preg av at *Regionalpolitisk avdeling* i det som nå heter *Kommunal og regionaldepartementet* har et nylig avsluttet forskningsprogram å øse innsikt fra. I tillegg starter departementet et «miniprogram» for å utforske framtidsutsiktene for landsdelene, som resulterer i 4-5 regionaliserte scenariopakker. Gjennom disse foregripes på et vis Erna Solbergs redegjørelse for stortinget våren 2002, som så langt er vårt siste regionalpolitiske dokument fra regjeringshold (*Vekst — i hele landet*, KR D 2002). Bosettingsmålets siste transformasjon er denne: «Vårt bosettingsmål for de neste tyve årene er *en mer balansert utvikling, der alle landsdelene har befolkningsvekst*». Det nye regimet er klart mer byvennlig enn de sosialdemokratiske og sentrumspregede forgjengerne: «Vi vil satse sterkere på



regioner og sentra som har vekstpotensial. Vi vil styrke vekstkraften der den allerede finnes» (s. 8). Regjeringen tar det for gitt at «våre bostedsønsker blir stadig mer urbane» (s. 7), og slår fast at «Regjeringen har (...) ingen mulighet til å stoppe enhver sentralisering».

Selv om dette er nye toner, er det kontinuitet i regionalpolitikken gjennom nittitallet helt fram til 2003. Men til tross for fagliggjøringen, skal *politikken* slett ikke undervurderes. Litt tilfeldig er alle de tre stortingsmeldingene skrevet av sosialdemokratiske statsråder, men i virkeligheten begynte perioden under Syse-regjeringen og hadde Bondevik I som en viktig mellomfase – den siste med kommunalministre fra Senterpartiet (Ragnhild Queseth Haarstad og Roger Enoksen). Det skjerpet utvilsomt det distriktspolitiske perspektivet, og var sterkt medvirkende til satsingen på den store regionalpolitikken. Innføringen av næringshager er for øvrig den eneste innovasjonen i virkemiddelapparatet i perioden. Navneendringen til *Kommunal og regionaldepartementet* er av mer symbolsk betydning.

Om det fins et reelt regimeskiftet kom det med Erna Solberg og Bondevik II, altså samarbeidsregjeringen. Mens Arbeiderpartiet på vegne av planstaten sa «vi bygger landet!», sier Høyre eksplisitt «Staten bygger ikke landet» (s. 5). Og fortsetter: «Staten skal legge til rette for at enkeltmennesker, bedrifter og institusjoner kan utfolde sin virkerang og skape verdier for seg selv og samfunnet» (s. 5). «Vekst kan skapes — i store og små lokalsamfunn. Vekstkraftige samfunn kjennetegnes av gründerkultur, samarbeid og evne til nyskaping. Grunnlaget for vekst finnes først og fremst i lokalsamfunnet selv, hos enkeltmennesker, næringsaktører og lokale myndigheter, og i deres evne til å samarbeide og tenke nytt. Dette er viktig å ha med seg når politikken skal utformes og statlig virkemiddelbruk skal målrettes» (s. 7) (Alle sitatene er hentet fra *Vekst — i hele landet*, KR D 2002).

Nyskaping og etablererkultur er altså kjernen i det nye regimets politikk. Solberg løfter definitivt *verdiskapingen* inn i regionalpolitikken igjen. Den har for så vidt vært der en stund, egentlig kan vi gå tilbake til begynnelsen av åttitallet for å finne røttene. Men først og fremst fullbyrder hun det som startet på nittitallet: Framveksten av en mer realistisk regionalpolitikk, bygd på et samspill mellom by og land, og ikke minst bygd på vektlegging av regionenes egen vekstkraft. Det var dette som ble raskt utpekt til *det store paradigmeskiftet* alt i 1993 (Halvorsen 1993) og tilsvarende rapporter kom fra andre nordiske land (Aldskogius 1991, Maskell 1990). Egentlig var dette den store overgangen til *endogene* vekstteorier, og da må vi igjen rette fokus mot fagenes bidrag til diskursen.

I den perioden vi her har undersøkt er det regionalpolitiske målområdet i fri flyt. I prinsippet gjelder fortsatt de gamle DU-sonene og graderingen av arbeidsgiveravgiften, og Nord-Norge har bevart sin særstatus. Men noe nytt kommer definitivt til: Den mest ekstreme regionen, Nord-Troms og Finnmark, rykker fram som et interessant målområde for en utadvendt regionalpolitikk i form av Barentsregionen. Her er imidlertid utenriksministeren (Thorvald Stoltenberg) en viktigere aktør enn kommunalministeren (Gunnar Berge).

Barentsregionen har den nye EU-regionalismen som referanse, og gjennomgående er det mer *selvstendige regioner* som er diskursens gjenstand. Det innebærer ikke at regionene i Norge, her forstått som fylkeskommunene, vinner større selvstendighet,

*Stortingsmeldinga fra 1997 er i retorikken en vending tilbake til distriktene. Denne gangen prydes forsida av Namsos, en småby i distrikts-Norge. Redaktøren har imidlertid klippet vekk selve byen, og fokuserer i stedet på næringsområdene utenfor sentrum. Innklippet finner vi nå et mindre sentrum fra en eller annen utkant med allsidig servicebutikk.*



tvært om undergraves det politisk-administrative mellomnivået. Men det som styrkes er forestillingen om at regionene selv må utvikle sin kapasitet som egenutvikler, altså en form for konkurranseorienterte regioner. Det er derfor stor interesse for ulike nye former for (kartografisk) regionalisering fram mot 2002, men den nye oppgavefordelingen setter en foreløpig stopp for denne tendensen.

### **En ny vekst- og innovasjonsteori**

Strategiene med vekt på selvillit kunne med en viss rett sies å være basert på *endogene* teorier, men det var teorier som lot handlingen og planleggingen telle uforholdsmessig mye. Det var *voluntaristiske* teorier, der tiltaksiveren knapt svarte til en realistisk forståelse av den økonomien og de regionale strukturene man prøvde å gripe inn i.

Geografiens betydning for vekstprosessene ble selvfølgelig først og fremst hevdet av geografene. Nasjonalstatens betydning var overdrevet, ble det hevdet (Cooke 1990), det som var viktig var de stedlige og historiske forutsetninger for regional handling. Den engelske «locality-tradisjonen» (Harloe, et al. 1990) analyserte regionene som særegne strukturer framkommet gjennom mange epokers investeringsrunder (eller disinvesteringer). Slike strukturer setter rammer for regionalt aktørskap, de kan fremme og hemme en bestemt utvikling (Massey 1995).

Først og fremst fornyet geografene sin interesse for agglomerasjonsøkonomi, og her fikk de følge av skolerte økonomer (Krugman 1986). Her grep de tilbake til den nyklassiske økonomis grunnlegger, Alfred Marshall. Han hadde nesten hundre år tidligere registrert at «industriregreiner klumpet seg i «industrielle distrikter», selv om bedrif-

tene egentlig lå i skarp konkurranse med hverandre. Dette forklarte han med at de også hadde et usynlig samarbeid på gang — de høstet fruktene av en stor felles arbeidsstokk, som var lært opp i bransjen fra barnsben av. Slike regionale produksjonssystemer hadde også en kollektiv interesse når det gjaldt råvarer, maskinelle underleveranser, transport osv. Marshall grunnla faktisk dermed agglomerasjonøkonomien.

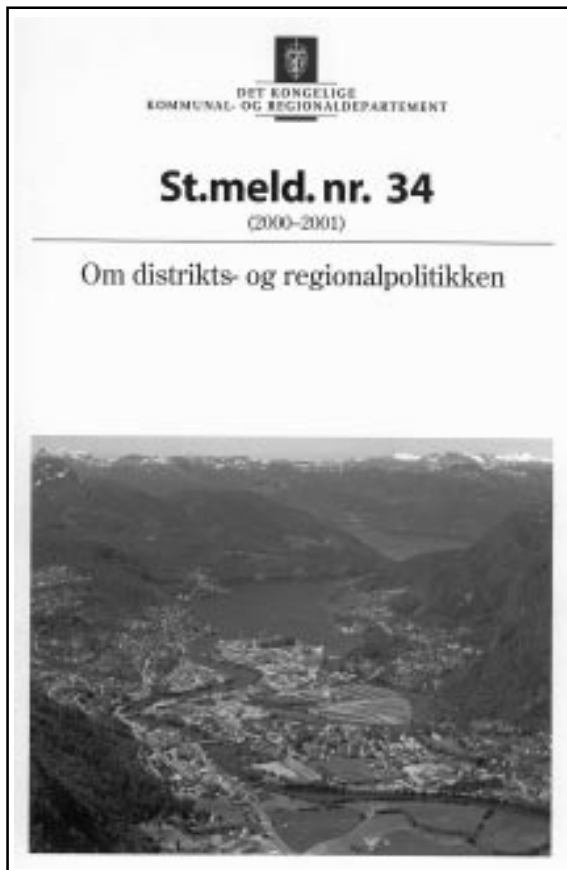
«Den nye vekstteorien» innen økonomifaget prøvde å identifisere restfaktoren i nyklassikernes ufullstendige vekstteori (en norsk framstilling av teoriretningen er gitt av Borge og Torvik, 1993, og Lommerud, 1993). På den ene siden ble restfaktoren operasjonalisert som teknologi og vitenskap, som satsing på kunnskapsmessige grunnlagsinvesteringer i FoU og UoH. På den andre siden ble det hittil uforklarte forklart med en dypere forankret prosess — kunnskapens utvikling gjennom *learning-by-doing*, som ikke er begrenset til de formelle UoH- og FoU-institusjonene. Til denne nyklassiske tilnærmingen føyde det seg derfor et mer institusjonelt perspektiv, der det nettopp er de nasjonale kunnskapssystemene som er den sentrale vekstfaktoren (Lundvall 1992). Ideen om *nasjonale* innovasjonssystemer ble senere gjort om til *regionale* innovasjonssystemer (Braczyk, et al. 1998), og generelt til en idé om *lærende regioner*.

Schumpeter fikk sin store renessanse etter krisa rundt 1975. Schumpeter la hovedvekten på *teknologien* når han skulle forklare den økonomiske framgangen, samt den *personen* som sto bak den teknologiske innovasjon, *entreprenøren* (Schumpeter 1934). Gjennom innovasjoner kunne et foretak oppnå monopolfordeler som konkurrentene først kunne hente igjen etter noe tid. Nyskaping har også en tendens til å klumpe seg rundt noen basale innovasjoner, og slik skape teknologiske *paradigmer* som vokser — og faller sammen. Uten Schumpeter hadde neppe Kondratiev blitt kjent, han som mente at den kapitalistiske økonomien gikk i *lange bølger* av omlag 50 års varighet. Nyschumpeterianerne viderefører denne tenkingen når de hevder at vi er på vei inn i en femte bølge (Reinert 1997, Reinert 2002). Geografer som Peter Hall og andre (Hall og Markussen 1985) brukte slik faseteori til å forklare framveksten av regionale fenomener som *Silicon Valley* eller *M-4- korridoren*.

Den siste teoretikeren som her nevnes burde kanskje vært den første, for nittitallet blir i stor grad assosiert med én mann: Micahel Porter. Porter er i seg selv kanskje ikke en svært original nytenker, men han *syntetiserer* effektivt flere av de teoriene vi har omtalt foran: Han har med litt av nyklassikernes interesse for faktorbegunstigelse og faktorkostnader, men kobler glatt over til betydningen av kunnskap og teknologi i Schumpeters forstand. Fra Perroux kjenner vi ideen om drivende sektorer (oversatt til «clusters») med høy evne til fornyelse, og tilsvarende konkurransekraft som hentes fra underleverandørene gjennom bakoverkoblinger (såkalte «related industries»). Slike effekter forsterkes når vi har med geografisk tette miljøer å gjøre, altså agglomerasjoner (Porter 1990a, Porter 1990b). Han tilkjenner også *myndighetene* en rolle, altså et visst planleggende aspekt, og i noen versjoner av «diamanten» gis det også rom for det stikk motsatte — *tilfeldighetene!* Porters modell tilbyr altså en komplett «huskeliste» for regionale analyser på 1990-tallet, en grunnleggende eklektisk metode som har fått med seg det meste.

Det springende punktet er geografien. På tross av at den nye endogene vekstteorien utprøves på klassisk *nasjonal* økonomisk maner, styrket lesningen av Porters forfatterskap den spontane interessen for *regioner*. En vellykket nasjon er egentlig bare en

*Den foreløpig siste stortingsmeldingen bruker den samme retoriske tittelen med distriktene foran regionene. Den prydes nå av et bilde av Førde, Vestlandets kanskje mest vellykte vekstsenter.*



nasjon med overveiende vellykkede regioner. De nasjonale historiene må egentlig nå regionaliseres, som det har vært stigende tendens til etter 1975. Porter har derfor selv også tilpasset seg denne tendensen, og formulert en mer «regionalisert» variant av sin teori (Porter 2000).

Så gjenstår spørsmålet: Kan en slik utvikling av slike kunnskapsbaserte agglomerasjoner planlegges? Gir den endogene teorien oss et styringsverktøy slik vi kan skape et planlagt kunnskapssamfunn? Ny vekstteori kan gjøre det mulig i ettertid å analysere hva som skapte veksten, men den har ikke de samme prediktive og foreskrivende egenskapene som keynesianismen. Vi vil få en forholdsvis grovmasket innsikt i hvilken grad veksten kan tilskrives grunnforskning, anvendt forskning, formell læring i UoH-systemet, og uformell læring i arbeidslivet, men ingen eksakt viten som forteller oss hva vi må gjøre. Da er faktisk Porters teori langt mer praktisk, siden den vektlegger det spesifikke i kunnskapen, f.eks. at den er knyttet til en bestemt bransje.

### ***Verdiskaping! — og ikke distriktspolitikk?***

Den tiden vi har bak er kanskje mer enn tidligere preget av usikkerhet. Vi vet ikke helt hvor det bærer, noe tidens mange *post*-bepreper uttrykker. Vi vet at noe er slutt, men vi vet ikke hva som kommer. En populær sjanger har derfor vært scenarioskrivingen, som nesten helt har fortrenget planstatens prognoser.

To av de mest populære bøkene i denne sjangeren har vært *Scenarier 2000* med utspring på BI (Hompland red 1987) og *Horisont 21* (2000) med basis i ECON. Begge bøkene bekymrer seg for Norges oljeavhengighet, selv om den siste må fastslå at det

slett ikke gikk så ille. Mens *Scenarier 2000* framstiller Norges skjebne som en «kork på verdenshavet», blir de siste tiårene kalt «gullalderen» i *Horisont 21*. Bekymringen i denne boken er først og fremst den tiltagende individualiseringen som skaper en mangfoldig, les kaotisk framtid.

Bortsett fra dette tilbyr de to bøkene likeverdige alternativer, men med forskjellig valør. *Scenarier 2000* presenterer sitt «omsorg i olje» som er et offentlig styrt velferds-scenario der *kvinnene* erobrer arbeidsmarkedet og ikke minst forvaltningen. *Horisont 21* presenterer sin variant som «forvaltning», egentlig et *eldrestyrt* velferdsscenario. Hovedforskjellen ligger altså i aldersfasen som fokuseres, og hvilke aktører som styrer samfunnsutviklingen. Forfatterne av de to bøkene tilhører grovt sett den samme kohorten, men de har i løpet av de 13 årene mellom utgivelsene beveget seg vekk fra barnefamiliens tidsklemme og er nærmere pensjonsalderen.

Alternativet til disse scenariene er større vektlegging av *verdiskapingen*. I *Scenarier 2000* bærer fornyelsesalternativet undertittelen «befrikk kompetanse». Norge er en kunnskapsrik nasjon, men klarer ikke å omsette kompetansen til ny produksjon. I *Horisont 21* gis fornyesscenariet undertittelen «strategenes tidsalder», og boken spiller på frykten for at «den norske modellen» skal gå i stykker.

Dette er altså det norske dilemmaet ved inngangen til det nye årtusen: Skal vi satse på velferd eller verdiskaping? Vår særegne oljerikdom gir oss faktisk visse valgmuligheter, men samtidig gir også oljen en underliggende bekymring for hva som skal skje etter oljen. Derfor er det tross alt verdiskapingsdiskursen som vinner dagsordenen. Hovedspørsmålene er hvordan vi skal utvikle og utnytte vår kompetanse i et kunnskaps-samfunn, og ikke minst hvem som er strategene som skal lede oss over i dette samfunnet? I disse scenariene er svaret at «verdiskapingsalliansen» (horisont 21) skal føre oss videre, i all hovedsak en allianse av menn. For selv om diskusjonen om betydningen av feminismen går videre på nulltallet, er det stor enighet om at kvinnene ikke har erobret mange viktige posisjoner i næringslivet.

### ***Kjønnsperspektivet som ikke har brutt igjennom***

Leter vi i scenariolitteraturen finner vi imidlertid fort at de alternative scenariene finnes. Sigrid Skålnes og Sissel Fredriksen har med sine «distriktskvinnescenarier 2010» nettopp forsøkt å forstå hva kvinners preferanser og valg vil bety for framtidens distrikter. Kvinner kan naturligvis ikke generaliseres, og derfor gjennomføres en undersøkelse blant unge jenter som typifiseres i tre hovedgrupper: *Moderna* og *Konserva* utgjør den store majoriteten, mens *Alternativa* er en mye mindre gruppe.

*Moderna* prioriterer karriere, og tar opp kampen med mennene på alle nivåer. Hun prioriterer familie lavere enn utdanning og jobb, og er samtidig storforbruker av kultur og avanserte tjenester. Derfor søker hun gjerne til storbyen. *Konserva* søker også høyere utdanning, men ikke nødvendigvis fram til hovedfag og doktorgrad. Yrkesvalget skal helst kunne tilpasses et fortsatt ansvar for barn og hjem. Noen av dem vil flytte mot større byer, men her finner vi også mange som kan tenke seg å forbli i distriktene, fordi det gir trygge oppvekstvilkår for barn. *Alternativa* er åpen for det meste, for hun vil realisere det gode liv. Det er utydelig for henne om dette er å finne i storbyene eller i distriktene, og om hun trenger kort eller lang utdanning for å realisere sine mål (Skålnes 2001).

På denne bakgrunnen tegnes det tre distriktsscenarioer, som også bærer i seg andre antagelse om samfunnsutvikling og styringen i Norge. *Modernas* scenario er å være «superkvinne i særklasse», vinner på alle plan, i familie, arbeidsliv og samfunnsniv. Det vil hun i mindre grad kunne lykkes med i distriktene. *Konservas* scenario er kalt «soloppgang for kontantkonserva», og viser en restaurering av kvinneliv basert på reproduksjon. Det handler om suksessrik mann, mange barn, stort hus og kjeledyr, og høyt konsum. Forskernes empiriske studier viser at det er neppe dit dagens unge distriktskvinner vil. «Åpning for distriktsalternativa» er den tredje veien, som kombinerer det kvinner vil og ikke vil. *Alternas* visjon er styrt av en kosmolokal ideologi – lokale røtter, men en internasjonal dialogarena. Hun vil unngå konservafellen med mann og barn, og etteraping av storbykvinnene – som etteraper hverandre (Ferdriksen 2001).

Alternas realisering forutsetter, i følge Fredriksen, en slags «politisk kontrarevolusjon», og der er vi igjen tilbake til utgangspunktet: Kvinnenes erobring av makt gjennom feminisering av arbeidslivet. Toppjobbene i nærings- og arbeidslivet har mennene stort sett holdt for seg selv, og dette blir oppfattet som en kampsone for dagens feminister. Hva så med feminisering av forvaltningen og forskningen, den som *Scenarier 2000* satte sin lit til. Ved århundreskiftet kan vi nok fastslå at kvinnene virkelig har erobret mange poster i statsforvaltningen, og noen av dem er også «femokrater» som skal være endringsagenter for kvinnene (Van der Ros, 1996). Slike femokrater har vi også sett mange av i det regionale apparatet, i KRD, fylkeskommunene og kommunene. Men har de lykkes? Ikke i særlig grad. Antakelig er barrierene for gjennomslag av kvinnesensitiv politikk undervurdert (Børhaug og Van der Ros, 2003).

En annen sak er at dette ikke handler om kvinneperspektivet alene, men like mye om kvinner og menn, og deres relasjoner i familie, arbeidsliv og samfunnet generelt. I den regionalpolitiske diskursen har ideen om arbeidsplassenes betydning stått sentralt, og der har mønsteret tradisjonelt vært at menn forskanset seg i jordbruk, fiske og industri, kvinner i service. Men nå rakner det i gamle vareproduserende næringer i distriktene, og de arbeidsplassene som blir igjen er befolkningsrelaterte. Der er det kvinnene som rår. Mennenes liv blir mer forsoffent og ynkelig, levende skildret i filmer som *Jonny Vang* og *Salmer fra et kjøkken* (begge fra 2002). Dermed blir kvinner desto mer trykket mot *Modernas* (eller *Alternas*!) storbyliv. Etter dette resonnementet er distriktsproblemet langt på vei *mennenes* problem, det er de som er taperne i dette Hillbilly-livet. Det er bokstavelig talt *By og land: Mann mot mann*, slik to andre kvinneforskere fra Nord-Norge uttrykker det (Kramvig og Stien, 2003).

Det vi dypest sett trenger er en mer grunnleggende kjønning av vår forståelse av mann- og kvinneliv i by og bygd. Problemet er derfor kanskje ikke i hvilken grad kvinnene har erobret maktposisjoner i forvaltningene eller ikke, men om den grunnleggende kunnskapen er til stede. Tross alt er dette et ungt felt. Norske kvinneforskere har utvilsomt vært i den internasjonale teten, og de har inspirert nordiske fagfeller, Men innen lokalsamfunnsforskning, regional forskning og i geografiske disipliner har det gått saktere. Her kommer inspirasjonene mer fra internasjonale kvinneforskere som Doreen Massey og Linda MCDowell. Bortsett fra enkelte tidligere etterkrigspionerer, er det imidlertid først på nittitallet at kvinnelige regionforskere har nådd professorstillinger ved universiteter og høyskoler (Forsberg 2003). Kvinneforskerne har utvilsomt gitt betydelige bidrag innenfor ulike geografiske felt, men ennå har vi ikke sett noe virkelig gjen-

nombrudd for en «genusforskning», som svenskene kaller den, innenfor de regionale disiplinene.

### *Tilbake til verdiskapingen*

I scenarioforfatternes framtidsbilder er det verdiskapingsdiskursen som vinner fram i Norge, et syn som grunnleggende sett stammer fra tidens økonomiske tenkning. Regionalviterne har hengt seg på denne tradisjonen, og insisterer på at regionene har en plass i fornyelsesprosessen. Det har for så vidt tidens toneangivende økonomer langt på vei akseptert (Norman, 2000). Porters tilhengere i Norge har på mange vis hatt den samme utviklingen som Porter selv, fra det nasjonale til det regionale perspektiv (Reve et al, 1992, Reve og Jakobsen 2001).

Det er mer kontroversielt i hvilken grad og på hvilken måte en slik utvikling faktisk kan planlegges eller iverksettes av strateger. Klassiske økonomer sverger til at all næringsstøtte må være nøytral, altså kan oppnås av alle bedrifter i alle sektorer. Tilhengere av Porter, og for den saks skyld også av Schumpeter, hevder at støtten godt kan være selektiv. Den kan være skreddersydd for de nye kunnskapsområdene og de framvoksende sektorene, og dermed også de regionene som er vertskap for den femte kondratievs industrier. Problemet er naturligvis å velge rett. Vi kan oppleve markeds- svikt i markeder, men like mye styringssvikt i planlegging og politikk.

Verdiskapingsdiskursen kan altså godt ha en *regional*politisk dimensjon, men det *distrikts*politiske aspektet blir ikke lenger ivaretatt i den samme grad. Tvert om spørres det nå om Norge har råd til en omfattende og underforstått dyr distriktspolitikk? Forde- ler man verdiskapingen på regionene er det åpenbart at de sentrale strøkene bidrar mest. I distriktene er det offentlig sektor som er den reelle basisen, og den er basert på overføringer. Er det da riktig å foreta så store overføringer til distriktene, når de ikke har en basis i verdiskaping? Det er underforstått problemstillingen som stilles i NHOs offisielle tidsskrift *Horisont* (temaummer: *Koster det mer enn det smaker?* Nr 1/2002). Vi må altså velge: Enten verdiskaping eller forbruk. I regionalpolitisk sammenheng betyr dette at vi ikke kan tillate oss en overdådig omfordeling til distriktene.

Vi ender på et vis der vi begynte, for også i 1945 handlet det meste om *verdiska- ping* – selv om begrepet slett ikke var i bruk. Essensielt sett var det kanskje også samme typer aktører som drev diskursen, industrialistene. Den store forskjellen er imidlertid at datidens industrialister i stor grad var planteknokrater, mens markedsaktørene var mer tilbaketrukkne. Nå er det motsatt. Markedet er gjenreist og de samlende strategene utvikler konsernstrategier, ikke samfunnsstrategier.

Nå handler «gjenreisningen» om tiden etter oljen, den gangen handlet det om gjenreisningen etter krigen. Felles for begge diskursene er likevel en tro på framtida, på moderniseringens neste fase. Det er naturligvis helt forskjellige bransjer som er framtida i dag og den gang. Og bortsett fra det er det også helt forskjellige mekanismer som skulle utløse veksten: I 1945 kapital, i 2000 kunnskap. Men dermed peker også de to periode- nes diskurser mot to helt forskjellige regionkonsept.

I 1945 var det distriktsregionene som til en viss grad var «framtidlandet», det var der grunnlaget for de nye industriene lå. I alle fall baserte alliansen mellom by og land seg på et sosialt kompromiss som innebar at regionene skulle trekkes inn i modernisering- sprosessen. I dag er denne alliansen i stor grad borte, det er også den tilnærmede balan-

sen mellom by og bygd, mellom industri og primærnæringer. Styrkeforholdet mellom primær og sekundærsektoren er i dag omlag 1:4, det samme forholdstallet gjelder mellom byer og tettsteder på den ene siden, bygder på den andre. Stadig oftere reises derfor spørsmålet om vi skal ofre distriktene for å sikre veksten i sentrum.

Den nye «regionaliseringen» har på kort sikt bidratt til en utvanning av bosettingsmålsettingen. Fra og med Berges regionalmelding var det klart at målsettingene skulle nås på regionalt nivå, i robuste regioner. Regimeskiftet med Erna Solberg har brakt oss et steg videre: Målsettingene skal nås på landsdelesnivå! Nærmere en avvikling av det nasjonale bosettingsmålet kommer vi ikke.



## 8. Oppsummering

### *Diskursive vendinger*

De fire periodene vi her har lagt hovedvekten på representerer stiliserte epoker, med tilhørende diskursive skift. Kort oppsummert er dette innholdet:

Den første perioden, 1945-1960, er gjenreisningens epoke, som var paret med et generelt moderniseringsønske. Produksjonen sto utvilsomt i høysetet gjennom disse årene, mens velferden var utsatt til en kommende periode med høyere produksjonsnivå. Det var en etatistisk periode, der statens planleggere var de sentrale aktørene både som praktikere og ideologer. En sentralistisk top-down planlegging vant fram, som foreløpig ikke hadde noen stor plass for kommunal deltakelse.

Innføringen av de sterke planinstitusjonene hadde sin bakgrunn i mellomkrigs-krisa og krigen. Den sterke krisebakgrunnen skapte stor politisk enighet, og rommet generelt lite opposisjon. Det var heller ikke opposisjon mot de omfattende støtteprogram som Nord-Norge nøt godt av, spesielt kapitalsubsidier til industri. Vi ser da bort fra den tause opposisjonen fra alle dem som i en viss forstand ble rammet av moderniseringstiltakene, deres røster ble ikke hørt.

Politikken ble begrunnet med at distriktene måtte spille en nøkkelrolle i Norges industrialisering. Dette var det genuint nye. «Distriktpolitikken» var ennå ikke formulert som eget politikkområde, men den var en viktig del av industripolitikken. Slik sett var dette en «bred» distriktpolitikk, for industrialiseringskonseptet omfattet også andre sektorpolitikker som kraftutbygging, veibygging, forskning, utdanning etc.

Den andre perioden, 1960-1975, var perioden for bedring av levekårene – i statlig regi. Den innledes med et «kommunalt hamskifte» fordi staten i større grad aktiverte kommunene til å være tilbydere av velferdstjenester. Det er i denne perioden distriktpolitikken fødes som eget politikkområde, og det distriktpolitiske støtteområdet utvides sørover. Men institusjonaliseringen i et virkemiddelapparat bidrar til at virkemidlene mer ensidig blir innrettet på støtte til bedriftsetablering og på omfordeling av industri fra sentrum til utkant.

Det utvikles også et faglig grunnlag under distriktpolitikken, en nyklassisk *regional science* som legitimerer og veileder distriktsplanleggingen. Men perioden rommer også den første faglige kritikk, først og fremst Ottar Brox debattinnspill om Nord-Norge planen. Han og andre forskere stilte spørsmålsteget ved den «skjebnen» som rammet folk som måtte flykte fra landsbygda. Dermed legges det også et faglig grunnlag for en distriktpolitisk opposisjon. Arbeiderpartiet ble selv radikaliseret av denne kritikken, og spekteret av distriktpolitiske virkemidler ble utvidet. Tidlig på syttitallet opplevde vi også at flyttestrømmen fra utkantene avtok for en tid. Likevel er det først og fremst velferdspolitikken som får æren for en relativt balansert regional utvikling i dette tiåret. Det er ikke den *utviklingsorienterte* distriktpolitikken som virket, men den *fordelingsorienterte* velferdspolitikken som sikret likeverdige tilbud i alle deler av landet.

Den tredje perioden, 1975-1990, er perioden for de mange trendbruddene, som først og fremst er tydelige i ettertid. Avindustrialiseringen møtes først med motkonjunkturpolitikk, senere med omstillingspolitikk. Kommuner og fylkeskommuner blir nå mye viktigere som distriktpolitiske aktører. Det overlates i større grad til kommunesektoren å skape vekst i distriktene, gjennom tiltaksarbeid og planer, og det lokale/regionale plan-

apparatet blomstrer. Den kommunalistiske selvtiliten blir imidlertid frustrert, for tiltaksplanene innfrir ikke forventningene i distriktene på åttitallet.

Denne perioden preges derfor av en leting etter et konsept for *omstilling*— herunder omstilling i industrisamfunn *skapt av distriktspolitikk*. Det nye vekstkonseptet blir i stor grad i ideen om kunnskapsbasert utvikling. Her ligger kimen til en «endogenisering». Distriktspolitikken vokser gjennom nye virkemidler, i en «myk» retning: Støtte til bruk av arbeidskraft (reduert arbeidsgiveravgift) og utvikling av bedriftenes kunnskapsressurser. Høgskoler og forskningsinstitusjoner blir også regionalpolitiske aktører som «regionale kompetansesentra». Uvegerlig drives regionpolitikken mot byene, der kunnskapsinstitusjonene finnes. Ut over åttitallet ser vi at bykommunene kanskje er de mest aktive utviklingsstrategene i kommunesektoren. Jappeårene varsler en mer dyptgripende urbanisme i Norge.

Den fjerde perioden, tiden etter 1990 er for så vidt ingen avsluttet periode. Den fører imidlertid med seg en mer reell omstilling på områder som ble utredet eller tiltak som ble utprøvd i perioden foran. I retorikken blir regionalpolitikken på den ene siden «helhetlig» gjennom en utvidelse av det regionale feltet fra distrikt til region, deretter blir den «stor» gjennom en tematisk eller sektoriell utvidelse fra bedriftsstøtte, til velferdsutvikling og samfunnsbygging generelt. Samtidig ble den tradisjonelle «lille» distriktspolitikken stadig mindre ved at bevilgningene ble lavere, år for år. Den graderte arbeidsgiveravgiften sørget likevel for en automatisk vekst ved at provenytapet vokste. Disse virkemidlene var tross alt ikke sterke nok til å forhindre en sterk fraflytting fra utkantene på nittitallet, og distriktsretorikken ble revitalisert. Noen friske midler av betydning kom imidlertid ikke, heller ikke fikk vi nye virkemidler.

I den teoretiske diskursen slår den endogene vekstteorien definitivt igjennom, hvilket dels innebærer at kunnskap i alle former blir en internalisert faktor i vekstmodellene, dels at utvikling blir forstått som en prosess skapt innenfor regionen selv. Dermed vinner et konkurranseorientert regionbegrep fram, en regionalisering med byregionen som det sentrale begrepet, byen i samspill med omland. Den nye regionforståelsen slår også gjennom i den makroregionale beskrivelsen av Norge. Storbypolitikken blir en del av regionalpolitikken, og storbyene er de drivende sentrene på et landsdelsnivå.

Det er plantet mange nye problemstillinger inn i den nye regionalpolitiske diskursen, og aktørenes styrkeforhold er endret. Kritikken mot distriktspolitikken kommer nå fra byene og sentrale representanter for næringslivet. Utkantene er svekket i forhold til den materielle og ideologiske styrken den hadde like etter krigen. Perioden er avsluttet i den forstand at trådene ikke er samlet i en ny, enhetlig regionalpolitikk, selv om omrisset begynner å avtegne seg. I denne politikken har byregionene en fornem plass, og storbyene kommer i fremste rekke. I den nye retorikken er det her mange vil finne det gode liv i framtiden. Verdiskapingsdiskursen gir også en plass til regionene, men da som en ramme rundt innovasjonssystemer som bidrar til nyskaping og nyetablering. Virkemidlene for en slik politikk er imidlertid ikke på plass, og det er en grunnen til at effektutvalget ble nedsatt. Et annet uttrykk for den regionalpolitiske krisa er distriktskommisjonen.

### *Noen presiseringer*

Etter dette resonnementet har den regionalpolitiske diskursen i dag et helt annet innhold enn den hadde i sin formative periode på førtitallet, eller da den sto på sitt høyeste på syttitallet. Målsettingene er endret, likeledes virkemidlene. Forholdet mellom produksjon og velferd har gjennomgått flere skift, og den grunnleggende teoretiske forståelsen likedan. Det regionbegrepet som står i fokus er derfor ikke det samme, og det gjelder også definitivt den faglige og politiske helhetsforståelsen: Samspillet mellom by og land. Nedenfor kommer en poengtert oppsummering av hvordan disse punktene er forstått gjennom de fire periodene diskuterte foran.

**Målsettingen.** Gjennom de første to perioden hadde distriktpolitikken et implisitt industripolitisk mål, den skulle fremme industrialisering og modernisering av næringslivet generelt. Planstaten arbeidet for en ressursbasert industrialisering, derfor var distriktene et viktig målområde. Denne politikken ble utsatt for sterk kritikk på sekstitallet, og på syttitallet fremheves i mye sterkere grad betydningen av den rurale bosettingen som en selvstendig verdi: Det gode liv var å finne på landsbygda, mens overdreven urbanisering representerte et problem.

Ved inngangen til den tredje fasen formuleres dette som eksplisitt mål: Bosettingsstrukturen skal bevares. Det er imidlertid kontinuerlig diskusjon om hva dette konkret innebærer: Skal bosettingen bevares på kommunalt nivå, i arbeidsmarkedsregioner eller i enda større regioner? Her kan vi snakke om en gradvis glidning. I de radikale syttiårene var det underforstått at målsettingen skulle nås på kommunalt nivå, mens åtti- og nittitallet brakte en mer realistisk tenkning: Bosettingsmålet måtte forstås på regionalt nivå, konkret i arbeidsmarkeds-, boligmarkeds- og serviceregioner. Avhengig av hvilke kriterier som benyttes, snakker forskerne her om fra 70-160 regioner. Statistisk Sentralbyrå har operert med 90-100 standardregioner. På nulltallet skjer det en ytterligere forskyving, der status nå er at bosettingsmålet skal nås på landsdelsnivå. Det gode liv er nå å finne i byene, mens landsbygdas kvaliteter problematiseres.

**Virkemidlene.** Selv om målsettingene skiftet fra økonomisk vekst til velferd og bosetting, lå virkemidlene fortsatt på den næringsmessige siden. Virkemidlene skulle stimulere næringsvekst og sysselsetting, for dermed å opprettholde bosettingen. Virkemidlene var i utgangspunktet eksplisitt industrirettede. Hovedgrepet gjennom de to første periodene var å gi kapital subsidier, hovedsakelig til industri, først gjennom billige lån, seinere også gjennom investeringstilskudd. Omtrent samtidig som industridynamikken stoppet opp (rundt 1975) ble virkemidlene utbygd i mykere retning for å famne om bedriftsutvikling mer generelt, og ikke minst innføres den graderte arbeidsgiveravgiften som innebærer subsidiering av arbeidskraft. På midten av åttitallet innføres prinsippet om næringsnøytralitet, slik at alle sektorer kan nyte godt av distriktsstøtte.

Men siden grunnfjellet i virkemidlene fortsatt var kapitalsubsidiene, virket virkemidlene fortsatt best i forhold til industrien. Kapitalsubsidiene bidro i stadig sterkere grad til restrukturering av bedrifter og sikring av allerede etablerte arbeidsplasser, i mindre grad bidro virkemidlene til etablering av nye arbeidsplasser. Dagens kritikk av distriktpolitikken handler i stor grad om at den konserverer avleggse næringsstrukturer, eller at de ikke virker i det hele tatt. På den andre siden vokste betydningen av den

graderte arbeidsgiveravgiften, som utvilsomt stimulerte sysselsetting i alle sektorer. Bortfallet av gradert arbeidsgiveravgift (2004) har derfor utløst en akutt virkemiddelkrise, som i realiteten hadde bygd seg opp gradvis gjennom 10-15 år. Virkemidlene var nedprioritert, bl.a. fordi de ikke hadde den samme effekt som tidligere. Provenygevinsten med lik arbeidsgiveravgift kan brukes til igjen å gi høyere prioritet til den lille distriktspolitikken, men siden dagens helhetlige og brede regionalpolitikk har andre ambisjoner trengs det også nye virkemidler.

**Produksjon og velferd.** I den formative epoken var virkemidlene klart rettet mot produksjonssiden, mens de kun indirekte var tenkt å virke på velferd og bosetting. Service-sektoren var uinteressant, for den fulgte i prinsippet «automatisk» når basisarbeidsplassene kom. Her skjedde det imidlertid et skifte så snart gjenreisningsperioden var over.

Alt på sekstitallet ble det gitt høyere prioritet til konsum, og til en mye større offentlig tjenesteyting. De regionalpolitiske konsekvensene av denne dreiningen mot velferdssamfunnet ble imidlertid ikke forstått før i ettertid. Utbyggingen av «velferdsstaten» (les velferdskommunen) fulgte den finmaskede kommunale og fylkeskommunale inndelingen, og skapte derfor fullverdige velferdstilbud i sentrale og perifere lokal-samfunn. Samtidig innebar dette en kraftig vekst i sysselsettingen, først og fremst den *kvinnelige* sysselsettingen. Konsolideringen av bosettingen på syttitallet hadde derfor også et materielt grunnlag i høyere offentlig verdiskaping. Men den større kvinnelige yrkesdeltakelsen, som også var den materielle kjernen i «kvinnerevolusjonen» i tiåret, endret også de sosiokulturelle betingelsene for hvordan målsettingene kunne nås. I de to første periodene var den underliggende modellen at mannen var brødvinneren, og han skulle fortrinnsvis finne sitt arbeid i industrien. Kvinnene var hjemmeværende husmødre. Etter industrisysselsettingens kulminasjon var det kvinnene som var på parti med framtida, for de tok jobbene i de voksende velferdssektorene – offentlige og private. I mange omstillingskommuner har vi sett at mennene mister jobbene, men kvinnene holder sine skanser i tjenesteytingen.

Gjennom den andre perioden (1960-1975) skjer det en dreining fra produksjon til velferd, både i retorikken og i realiteten. Men det skjer ingen «kjønning» av den regionalpolitiske teorien før lenge etter at kvinnerevolusjonen er et fullbyrdet faktum – også i distriktene. Det er først i den tredje perioden (1975-1990) at arbeid for unge kvinner blir en sentral del av distriktspolitikken, men da handlet ikke kvinnelig sysselsetting bare om offentlig velferdsproduksjon lenger. På åttitallet ble det klart at det var den private tjenesteytingen som utgjorde forskjellen mellom by og distrikt. Dermed var ikke problemstillingen bare hvordan distriktene skulle framskaffe *jobbene*, men også det *tilbudet* som gjorde det levelig i distriktene – særlig for kvinnene. Menns maskuline fritidsinteresser (jakt, fiske, friluftsliv) krevde ofte ikke noe tilbud i det hele tatt.

I den fjerde perioden skjer det et markant sving tilbake til utgangspunktet, mot den «basale» verdiskapingen, industrien og basisnæringene. Dette var for så vidt en internasjonal trend på åttitallet og senere, og den fulgte i kjølvannet av strukturkrise og avindustrialiseringen på syttitallet. Her hjemme fikk vi en særnorsk bekymring for strukturendringene som oljen utsetter oss for, og etter hvert hva som skal komme etter oljen. Igjen sies det at verdiskaping må komme forut for forbruk og velferd, og denne gangen er den underforståtte regionale profilen motsatt av den som ble skapt av førti-

tallet: den gangen lå ressursene for industriveksten i distriktene, i dag ligger den i sentrum. Derfor spør talsmennene for en konsekvent verdiskapingspolitikk (NHO m.fl.) om vi har råd til å opprettholde en spredt bosetting med mange småkommuner, når periferien ikke bidrar nok på verdiskapingssiden.

**Eksogen og endogen.** Rent teoretisk kan mye av dr skiftende frontene beskrives med begrepene eksogen og endogen. Gjennom gjenreisningsperioden skulle landet bygges ut gjennom den tradisjonelle spesialiseringen i ressursbaserte næringer, der *eksportsuget* var påfallende. Regionene ville imidlertid ikke klare å utvikle seg selv, utviklingen måtte skje med staten som den ledende aktøren. Fra sekstitallet handlet det mer om å legge tilrette for bedriftsetableringer i periferien, men fortsatt basert på kapitaloverføringer fra staten.

Da industrikrisa satte inn på syttitallet endret tenkemåten seg i stor grad. Staten kunne ikke lenger stampe fram nye industriarbeidsplasser da dynamikken i basisnæringene forsvant. Etter at den statlige motkonjunkturpolitikken mislyktes, ble det kommuner og fylker som fikk jobben med å stimulere næringslivet. Dette tiltakssyndromet er begynnelsen på endogenisering av de regionale utviklingsteoriene. Fra midten av åttitallet er både økonomer og regionalvitere opptatt av at vekst skapes gjennom kunnskapsbygging og regional kompetanseakkumulasjon. Der ligger også grunnlaget for nittitallets regionalisering, som endret de regionbegrepene regionalpolitikken arbeidet med. Men denne regionaliseringen preger så langt forskningen mer enn den praktiske politikken.

**Distrikt og region.** I den formative perioden var *distrikt* det dominerende begrepet, og det ble operasjonelt endret i tre trinn. I gjenreisningsfasen ble størst prioritet gitt til «brannsonen», det vil si Nord-Troms og Finnmark. Med Nord-Norgeplanen ble hele landsdelen trukket inn i distriktsbegrepet, Namdalen medregnet. Gjennom institusjonaliseringen av distriktspolitikken på sekstitallet ble også distriktene i Sør-Norge tegnet inn på distriktskartet. Konkret varierte kartet med de enkelte virkemidlene, og det varierte også over tid hvilke kommuner som var inne i DU-sonen. Men grunnleggende kan vi her snakke om *det graderte distriktsbegrepet*. Det er mange grader i dette kartet, men grovt sett kan vi si at den skisserte tredelingen har eksistert helt opp til våre dager. Brannsonen er dagens «tiltakssone», som også får videreført den graderte arbeidsgiveravgiften. Resten av Troms, Nordland og Nord-Trøndelag blir neppe fullgodt kompensert, og noen distriktsområder i Sør-Norge får ikke kompensasjon i det hele tatt. Vi kan derfor kanskje også si at distriktsbegrepet krymper, tilbake til det historiske utgangspunktet.

Gjennom de siste 25-30 årene har imidlertid *region* i økende grad vært en konkurrent til distriktsbegrepet. Distriktene samlet opp problemer, og konkurrerte om distriktsmidler ved å oppvise elendighet. Regioner framstår som et mer *positivt* begrep, i det minste et mer *nøytralt* begrep. Den begrepsmessige endringen var godt i gang alt på åttitallet da målsettingen om å opprettholde bosettingen ble forskjøvet fra distriktskommuner til ABS-regioner. På nittitallet har den regionale utviklingsteorien handlet om regionalisering. Rent politisk handler dette konseptet om å overføre ansvaret for regional utvikling til den enkelte region – enten den er rural eller urban. Bypolitikken, senere storbypolitikken aktualiserer byregion som begrep ytterligere, ikke minst når bosettingsmønsteret skal forstås i forhold til slike store byer og deres tilhørende regio-

ner. Men forøvrig ligger det i endogeniseringen ikke først og fremst en politisk reform, men en ny kunnskap om at regioner trenger en sosial og kulturell kapabilitet for å fremme økonomiske vekstprosesser. Regionalisering handler dypest sett om å bygge regioner nedenfra. I utgangspunktet kan dette forstås som funksjonelle byregioner på ulike hierarkiske nivå. Men diskursen innfører her også en rad andre begreper, som institusjonaliserte regioner, kulturregioner, identitetsregioner osv. Begrepsdannelsen svarer her i noen grad til praksisen i regionene, men det kan også hevdes at den teoretiske diskursen her ligger foran den faktiske regionaliseringen.

**By og land – hand i hand?** Vi var altså tilbake der vi begynte på midten av trettitallet med Arbeiderpartiets vellykte slagord *By og land, hand i hand*. Det ble revitalisert på tidlig nittital. Selv om de borgerlige regjeringene vi har hatt siden har avholdt seg fra å bruke motpartens slagord, kan vi likevel si at det er dekkende for deres ambisjoner også.

Det har imidlertid i løpet av disse sytti årene skjedd en transformasjon på en rekke områder, som gjør at innholdet i den sosiale kontrakten mellom by-land er blitt nærmest snudd på hodet. I 1933 var det av politiske grunner nødvendig å etablere et kompromiss mellom de kriseutsatte proletarene i by og bygd – industriarbeidere, småbrukere og fiskere. Mellomkrigskrisa hadde bremsset byveksten og flukten fra landsbygda, men det var grunn til å tro at den ville ta seg opp igjen med ny vekst etter krigen. Det var derfor bygdene som hadde mest å tjene på distriktpolitikken. I dag er det sosiale grunnlaget for politikken endret, både primærnæringene og industrien sysselsetter langt færre, og en næringsliberal tenking har vunnet fram. Det er ikke tvil om at det i utgangspunktet er byene, tildels storbyene, som er vinnerne i en mer helhetlig og bred regionalpolitikk.

Industripolitikken satset i gjenreisningstiden på distriktenes ressurser – naturressursene. Det ga industrivekststrategien et jordnært og ruralt preg som folk flest kunne identifisere seg med, selv om den bidro til svekkelsen av primærnæringene. Men i mange tilfeller var dette en blindgate. Gruver ble raskt tømt og ensidige industristeder ble innelåst i sine næringsmessige monokulturer. Dagens verdiskapingsdiskurs har som utgangspunkt at det er sentrumslokaliserte ressurser som er grunnlaget for ny vekst, kunnskapsinstitusjoner og kompetansebedrifter i byene. Det sosiale grunnlaget for verdiskapingsalliansen er også smalere enn den som sto bak Arbeiderpartiets industrireisningspolitikk.

Betydningen av de ulike elementene i bosettingsstrukturen har også endret seg. I gjenreisningstidens jamstillingsutvalg ble det gode liv lokalisert til bygdesamfunnene, i storbymeldingen femti år seinere til storbyene. Det er altså ikke bare den materielle tyngden som er forskjøvet fra bygderegioner til byregioner, slik det kan måles i befolkningsstatistikken, det er også selve meningsdannelsen. Den sosiale konstruksjonen av begreper som by og land har snudd fortegnene og gjort byen til det overlegne sted. Vår tids meningsdannelse skjer i stor grad i medier som er storbylokaliserte, og motsetningene mellom by og land fokuseres. Vår tids karikerte omskriving av slagordet lyder derfor slik: *By og land – mann mot mann*.

Det minner oss også om at kjønningen av by-land relasjonene fortsatt er et område som burde være gjenstand for innsats – forskningsmessig og politisk. Kvinnene ligger fortsatt foran mennene i flytteløypa inn til byene, de ligger også foran i utdanning-

stilbøyelighet. Samtidig er livsstil og familiemønstre i endring, og demografiske og geografiske effekter kan bli store, og slik det ser ut nå – i byens favør.

Likevel er det klart at det fra mange aktørers side gjøres alvorlige forsøk på at vår tids begrep om by og land – hand i hand skal være en fornyelse av by-land kontrakten. Fortsatt er det et funksjonelt samspill mellom byene og deres omland, mellom de nasjonale sentra og den nasjonale periferi. Dette samspillet er imidlertid ikke sammenfattet i en enhetlig teori, og heller ikke i en intuitivt forståelig politikk som kan vinne oppslutning – som mellomkrigstidens geniale slagord.

## Referanser:

- Aglietta, M. 1979. *A theory of capitalist regulation*. New Left Books, London.
- Aldskogius, G. 1991. Regionalpolitikens utmaningar. *Nord Revy*. 7-11.
- Amdam, J. og N. Veggeland 1981. *Planlegging for samfunnsendring. Innføring i teoriar om samfunnsplanlegging*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Amin, S. 1979. Selvhjulpen utvikling og den nye internasjonale økonomiske ordning. 38-57. S. Amin og A. G. Frank (red.) *På vei mot 1984. artikler om krise, kapitalisme, underutvikling*. Gyldendal, Oslo.
- Asheim, B.T. 1992. Flexible specialisation, industrial districts and small firms. A critical Appraisal. P. 45-63 i Ernste, H. & Meier, V. (eds.): *Regional development and contemporary industrial response. Extending flexible specialisation*. Belhaven Pres, London.
- Andersson, Å. og U. Strömquist 1988. *K-samhällets framtid*. Prisma, Stockholm.
- Andersson, Å., G. Törnqvist, F. Snickars og S. Öberg 1984. *Regional mångfald til rikets gagn*. Liber Förlag, Stockholm.
- Andersson, Å. E. 1985. *Kreativitet — storstadens framtid*. Prisma, Stockholm.
- Bell, D. 1974. *The coming of Post-Industrial Society*. Heinemann, London.
- Bjerve, P. J. 1989. *Økonomisk planlegging og politikk*. Det norske samlaget, Oslo.
- Borgan, S., S. Bryn, S. Kvaløy, S. Kværner, J. Rattsø, N. Aarsæther og K. M. Aaseth 1979. *Økopolitikk og populisme*. Pax Forlag, Oslo.
- Borge, L.-E. og R. Torvik. 1993. Ny vekssteori: En smakebit på modellformuleringer og resultater. *Norsk Økonomisk Tidsskrift*. 69-92.
- Braczyk, H.-J., P. Cooke og M. Heidenreich. 1998. *Regional Innovation Systems*. UCL Press, London.
- Brox, O. 1966. *Hva skjer i Nord-Norge. En studie i norsk utkantpolitikk*. Pax Forlag, Oslo.
- Brox, O. 1972. Generativ planlegging. (red.) *Artikkelsamling 2. Populistiske Arbeidsgrupper*, Bergen.
- Brox, O. 1973. *Politikk. Bidrag til en populistisk argumentasjon*. Pax Forlag, Oslo.
- Brox, O. 1982. Fem forsøk på å planlegge Nord Norge. 13-44. N. Veggeland (red.) *Forvaltning av regionene*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Brox, O. 1984. *Nord-Norge - fra allmenning til koloni*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Brox, O. 1995. *Dit vi ikke vil. Ikke-utopisk planlegging for neste århundre*. Exil, Halden.
- Bukve, O. 1994. *Lokal utviklingspolitikk? Kommunen som næringspolitisk aktør*. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Cooke, P. 1990. *Back to the Future. Modernity, Postmodernity and Locality*. Unwin Hyman, London.
- Danielsen, R., T. Grønlie og E. Hovland. 1987. Trengselstider. 1920-1945. m. Næss (red.) *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Drivenes, E.-A., A. M. Hauan, E. Niemi og H. A. Wold. 1994. Den besværlige identiteten. E.-A. Drivenes (red.) *Nordnorsk kulturhistorie 1: Det gjenstridige landet*. Gyldendal, Oslo.



- Fagerberg, J., Å. Cappelen og L. Mjøset. 1992. Structural change and economic policy: the Norwegian model under pressure. *Norsk Geografisk Tidsskrift*. 46, 95-107.
- Fevolden, T. og R. Sørensen. 1989. Kommunene og staten. T. Fevolden og R. Sørensen (red.) *Kommunal organisering*. Tano, Oslo.
- Flo, Y. 2000. Mellom stat og sjølstyrer. Fylket i norsk styringsverk etter 1945. *Rapport R003. LOS-senteret*.
- Forsberg, G. 2003: Genusforskning inom kulturgeografien – en rumslig utmaning. Høgskoleverket, Stockholm.
- Foss, O. og E. Nilsen. 1993. Tallenes tale: Regionale trender på 1980-tallet. *Regionale trender*. 45-53.
- Foss, O., K. Sørli og I. Texmon. 1987. All folketallsvekst i storbyer! *NordREFO*.
- Frank, A. G. 1979. Økonomisk krise, den tredje verden og 1984. 38-57. S. Amin og A. G. Frank (red.) *På vei mot 1984. artikler om krise, kapitalisme, underutvikling*. Gyldendal, Oslo.
- Fredriksen, S. 2001. *Distriktskvinnescenarier. Å tyde distriktsveier mot kvinneframtid*. NIBR/Høgskolen i Finnmark, Alta.
- Friedmann, J. og Y. Forest. 1988. The politics of place: toward a political economy of territorial planning. 115-130. B. Higgins og D. J. Savoie (red.) *Regional economic development. Essays in honour of Francois Perroux*. Unwin Hyman, Boston.
- Friedmann, J. og B. Hudson. 1974. Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory. *AIP Journal*. 2-14.
- Furre, B. 1992. *Norsk historie 1905-1990*. Samlaget, Oslo.
- Galtung, J. 1971. A Structural Theory of Imperialism. *Journal of Peace Research*. 81-117.
- Galtung, J. 1977. *Self-Reliance and Global Interdependence. Some reflections on the «New International Economic Order»*. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Grønlie, T. 1973. *Jern og politikk. 1945-55. Norsk Jernverk — beslutningsprosessen fra plan til produksjon*. Universitetsforlaget, Bergen.
- Grønlie, T. 1991. Tiden etter 1945. R. Danielsen, S. Dyrvik, T. Grønlie, K. Helle og E. Hovland (red.) *Grunntrekk i norsk historie fra vikingtid til våre dager*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hagen, S. E. 1988. Tilbakeblikk på vekstsenter som utviklingsstrategi. H. Teigen og R. Nordgreen. *Mot ein ny distriktpolitikk? Landskonferansen om tiltaksarbeid*. Oppland distriktshøgskole og østlandsforskning, Lillehammer.
- Hall, P. og A. Markussen. 1985. *Silicon Landscapes*. Allen & Unwin, Winchester.
- Halvorsen, K. 1993. Det regionalpolitiske paradigmeskiftet. *Regionale trender*. 7-14.
- Hanisch, T. J. og E. Lange 1986. *Veien til velstand. Industriens utvikling i Norge gjennom 50 år*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hansen, J. C. 1987. Fornorsking av modeller for regional utvikling. *Sosiologi i dag*. 131-147.
- Hansen, J. C. 1995. Modeller for regional utvikling i Norge: Fra vekstsenter til banan. H. Teigen, R. Nordgreen og O. Spilling (red.) *Langtidsliner i distriktpolitikk og tiltaksarbeid*. Vett og viten, Oslo.
- Hansen, J. C. 2002. *Oppfatninger om flytting i Norge — Jamstillingkomitéens innstilling 1951*. Upublisert foredrag.

- Harloe, M., C. Pickvance og J. Urry. 1990. *Place, policy and politics. Do localities matter?* Unwin Hyman, London.
- Hermansen, T. 1972a. Development poles and development centres in regional and regional development. 1-67. A. Kuklinski (red.) *Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning*. Mouton, Paris.
- Hermansen, T. 1972b. Regionaløkonomisk analyse og planlegging, Del II. *Sosialøkonomen*. 27-31.
- Hersoug, B. og D. Leonhardsen 1979. *Bygger de landet? Distriktpolitikk og sosialdemokrati 1944-1975*. Pax, Oslo.
- Hirschmann, A. O. 1958. *The strategy of Economic Development*. Yale University Press, New haven.
- Hodne, F. 1981. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. Cappelen, Oslo.
- Hodne, F. og H. O. Grytten 1992. *Norsk Økonomi 1900-1990*. Tano, Oslo.
- Howard, E. og H. Bryn 1921. *Havebyer og jordbruksbyer*. Aschehoug, Kristiania.
- Jacobs, J. 1985. *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*. Vintage Books, New York.
- Jansen, A. I. 1992. Nasjonal planlegging. 251-294. N. Aarsæther (red.) *Samfunnsplanlegging. Lokalt - nasjonalt - globalt*. Kommuneforlaget, Oslo.
- Johannisson, B. 1990. The Nordic perspective: self-reliant local development in four Scandinavian countries. 57-88. W. B. Stöhr (red.) *Global challenge and local response. Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*. Mansell, London.
- Johannisson, B. og O. Spilling. 1983. Strategier för lokal och regional självutveckling. *NordREFO*.
- Johannisson, B. og O. Spilling 1986. *Lokal næringsutvikling. Entreprenørskap og nettverkstrategier i noen norske kommuner*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Johansen, L. 1983. *Kriser og beslutningssystemer i samfunnsøkonomien*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Kjellberg, F. og T. Hansen 1979. *Det kommunale hamskiftet*. Gyldendal, Oslo.
- Kleppe, P. 1982. Er helhetlig planlegging mulig? 13-32. N. Veggeland (red.) *Planleggingens muligheter*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Knudsen, J. P. og H. Scheie 2002. *Hvit stakitt og fiberoptikk*. Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Kramvig, B. og K. Stien, 2003: *By og land: mann mot mann*. Kronikk i Dagbladet, 5. juli 2003.
- KRD. 2002. Vekst — i hele landet. Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i Stortinget, tirsdag 30. april 2002.
- Krugman, P. 1986. *Geography and Trade*. Leuven University press, Leuven.
- Larsen, H. O. og N. Aarsæther. 1985. *Kommunalt tiltaksarbeid*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Lommerud, K. E. 1993. Endogen vekstteori og Porter-konseptet. Motsetningsforhold eller to sider av samme sak. *Sosialøkonomen*. 14-20.
- Lundvall, B.-Å. 1992. *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers, London.
- Madsen, R. 2001. *Motstraums. Senterpartiet 1959-2000*. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Maskell, P. 1990. Det store skift i europæisk regionalpolitikk. *Nord Revy*.

- Massey, D. 1995. *Spatial division of labour. Første utgave 1984*. Macmillan, London.
- Mydske, P. K. 1974. Den historiske bakgrunnen for fysisk/økonomisk planlegging i Norge. Stensil fra Universitetet i Bergen.
- Myklebost, H. 1960. *Norges tettbygde steder. 1875-1950*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Myklebost, H. 1974. Bosetningsutviklingen i Norge. *Plan og Arbeid*. 1-8.
- Myklebost, H. 1984a. Bygdebyen — det nye norske tettstedet? *Plan og Arbeid*. 8-11.
- Myklebost, H. 1984b. The Evidence for Urban Turnaround in Norway. *Geoforum*. 15, 167-176.
- Myklebost, H. 1985. Bosetting. G. Gjessing, H. Myklebost og H. Solerød (red.) *Norge. Ressurser og arbeid*. Cappelen, Oslo.
- Myrdal, G. 1957. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. André Deutch, London.
- Nielsen, M. B. O. 2001. *Bondekamp om markedsrett. Senterpartiet 1920-1959*. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Nordby, T. 1993. *Arbeiderpartiet og planstyret*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Norman, V. 2000. Lokalisering av næringsvirksomhet. Vedlegg til NOU 2000: 21: *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*
- NOU. 1983: 10. Ensidige industristeder. Innstilling fra «Buvik-utvalget». *Industridepartementet*.
- NOU. 1983: 21. Næringslivets utviklingsmuligheter i innlandet. 21. «Nordli-utvalget».
- NOU. 1980:33. Sysselsetting og arbeidsmiljø i 80-årene.
- NOU. 1981:30A. *Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon*. Place. Published
- Næss, H. E. 1987. *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Perroux, F. 1955. Note sur la notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée*. 8 (1-2), 307-320.
- Perroux, F. 1988. The pole of development's new place in a general theory of economic activity. 48-76. B. Higgins og D. J. Savoie (red.) *Regional economic development. Essays in honour of Francois Perroux*. Unwin Hyman, Boston.
- Piore, M. og C. Sabel 1984. *The second industrial divide*. Basic Books, New York.
- Populistiske Arbeidsgrupper. 1972. *Norsk populisme*. Det norske samlaget, Oslo.
- Porat, M. 1977. The Information Economy: Definitions and Measurements. *OTA Special Publication 77-12 US Department of Commerce*.
- Porter, M. 1990a. The competitive advantage of nations. *Harvard Business Review*. 73-93.
- Porter, M. 1990b. *The competitive advantage of nations*. London.
- Porter, M. 2000. Locations, Clusters, and Company Strategy. 253-274. G. L. Clark, M. P. Feldmann og M. S. Gertler (red.) *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press, Oxford.
- Reiersen, J. E. 1982. Distriktpolitikk og regionale utviklingsprosesser. N. Aarsæther, R. Nilsen og J. E. Reiersen (red.) *Folkemakt og regional utvikling. Til Ottar Brox' 50-årsdag*. Pax Forlag, Oslo.
- Reinert, E. S. 1997. *Det tekno-økonomiske paradigmeskiftet — konsekvenser for norske ressurs- og distriktsbaserte næringer*. Norsk Investorforum, Oslo.

- Reinert, E. S. 2002. Tekno-økonomiske paradigmeskifter og «nye» økonomier; finnes de? *Plan*. 4-15.
- Reve, T. og E. W. Jakobsen 2001. *Et verdiskapende Norge*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Reve, T., T. Lensberg og K. Grønhaug 1992. *Et konkurransedyktig Norge*. TANO, Oslo.
- Rian, Ø. 1997. Regionenes rolle i historien. *Heimen*. 34, 283-288.
- Rokkan, S. 1967. Geografi, religion og samfunnsklasse: Kryssende konfliktlinjer. (Oversatt av Lars Allden og Bernt Hagtvedt). Opprinnelig trykt i S. M. Lipset og S. Rokkan (red.) *Party systems and voter alignments*. The Free press, New York.
- Rostow, W. W. 1960. *The Stages of Economic Growth. A non-communist manifesto*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rusten, G. 1999. The role of geographic concentration in promoting competitive advantage. The Norwegian Furniture Industry. *Norsk Geografisk Tidsskrift*, vol. 51, 173-185.
- Schumpeter, J. A. 1934. *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Scott, A. J. 1988. *New Industrial Spaces*. Pion, London.
- Sejersted, F. 1993a. Arbeiderpartiet besinner seg. T. Nordby (red.) *Arbeiderpartiet og planstyret*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Sejersted, F. 1993b. *Demokratisk kapitalisme*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Selstad, T. 1990. The rise of the Quarternary sector. The regional dimension of knowledge-based services in Norway, 1970-1985. *Norsk Geografisk Tidsskrift*. 44, 21-37.
- Selstad, T. 2002. *Trøndelags romlige utvikling. Historier og scenarier 1030-2030*. NTNU, Trondheim.
- Selstad, T. og M. Rønningen. 1989. Med kunnskaps skal landet bygges. Kvartærnæringenes framvekst i Norge 1970-85. *ØF-rapport 21/1989. Østlandsforskning*.
- Skålnes, S. *Distriktskvinnescenarier 2010. På leit etter ei framtid*. NIBR/Høgskolen i Finnmark, 2001.
- Slagstad, R. 1993. Arbeiderpartiet finner seg selv. T. Nordby (red.) *Arbeiderpartiet og planstyret*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Slagstad, R. 1998. *De nasjonale strategene*. Gyldendal, Oslo.
- St.meld.nr. 54 (1948). Om langtidsprogrammet 1949-1952. *Finansdepartementet*
- St.meld.nr. 62, (1953). Om langtidsprogrammet 1954-1957. *Finansdepartementet*.
- St.meld. nr. 27, (1972-73) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*. Miljøverndepartementet.
- St.meld.nr. 25, (1977-78): Om regional planlegging og forvaltning av naturressursene.
- St.meld.nr. 55, (1980-81): Regional utvikling og distriktpolitikk
- St.meld.nr. 67, (1984-85): Regional planlegging og distriktpolitikk.
- St. meld. nr. 29, (1988-89). Politikk for regional utvikling
- St.meld.nr. 11 (1991-92) Norge trenger en bypolitikk. *Kommunal- og arbeidsdepartementet*.
- St.meld.nr. 29 (1996-97). Om distrikts- og regionalpolitikken. *Kommunal- og arbeidsdepartementet*.
- St.meld.nr.33 (1992-93). By og land hand i hand. Om regional utvikling. *Kommunal- og arbeidsdepartementet*.

- St.meld.nr. 34 (2000-2001). Om distrikts- og regionalpolitikken. *Kommunal og arbeidsdepartementet*.
- St.meld.nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk. *Kommunal og arbeidsdepartementet*.
- Strand, T. 1978. Standardisering, hjelp og sjølvhjelp. Maktutredningen (red.) *Politisk organisering*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Sunnevåg, K.J., Rusten, H. og Søgard. 2002. *Harmonisering av hjemfallsvilkår og konsesjonslengde: Skattemessige og næringspolitiske aspekter*. SNF rapport 20/02, Bergen.
- Sætra, H. 1971. *Populismen i norsk sosialisme*. Pax, Oslo.
- Teigen, H. 1982. Tiltaksplanlegging og samfunnssystem. 139-190. N. Veggeland (red.) *Forvaltningene av regionene*. Univeristetsforlaget, Oslo.
- Teigen, H. 1999. *Regional økonomi og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Thomassen, Ø. 1997. Herlege tider. Norsk fysisk planlegging ca. 1930-1965. Dr.avhandling, NTNU.
- Try, H. 1979. *To kulturer, en stat*. Cappelen, Oslo.
- Unneberg, B. 1971. *Grønn sosialisme for utkantproletarer*. Cultura, Oslo.
- Vanberg, V. 1973. Servicefunksjoners nivåtilhørighet og terskelverdier. *Rapport 27. NIBR*.
- Van der Ros, J. 1996. «Femokrat» – Hva slags fugl er nå det. I: Harriet Holter (red): *Hun og han: kjønn i forskning og politikk*. Pax, Oslo.
- Wicken, O. 1997. Regionenes industrialisering — et historisk perspektiv. 80-111. A. Isaksen (red.) *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. Høyskoleforlaget, Kristiansand.
- Øidne, G. 1986. Litt om motsetninga mellom Austlandet og Vestlandet. Aagedal (red.) *Bedehuset, rørsla, bygda og folket*. Samlaget, Oslo.
- Østerud, Ø. 1972. *Samfunnsplanlegging og politisk system. En analyse av offentlig planlegging som politikk og ideologi*. Gyldendal, Oslo.
- Østerud, Ø. 1979. *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Gyldendal, Oslo.
- Aasbrenn, K. 1981. Tjenestyting i bygdemiljø. *Ny kulturgeografisk serie Nr. 5. Geografisk Institutt*.

## Noter

<sup>1</sup> Distinksjonen er hentet fra planleggingsteorien, se f.eks. Amdam, J. og N. Veggeland 1981. *Planlegging for samfunnsendring. Innføring i teoriar om samfunnsplanlegging*. Universitetsforlaget, Oslo. og Friedmann, J. og B. Hudson. 1974. *Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory*. *AIP Journal*. 2-14.

<sup>2</sup> Hvor begrepet stammer fra er usikkert, men de ble brukt av bla. Paul Olav Berg og Gösta Oscarsson alt på åttitallet.

<sup>3</sup> De såkalte «utopiske sosialistene» på 1800-tallet, Industrialisten Owen, skapte for eksempel en ny industrilandsby som han kalte *New Lenark*..

<sup>4</sup> Denne motsetningen mellom øst og vest er senere fulgt opp av flere, bla. geografen Øidne Øidne, G. 1986. Litt om motsetninga mellom Austlandet og Vestlandet. Aagedal (red.) *Bedehuset, rørsla, bygda og folket*. Samlaget, Oslo. og statsviteren Rokkan Rokkan, S. 1967. *Geografi, religion og samfunnsklasse: Kryssende konfliktlinjer*. (Oversatt av Lars Allden og Bernt Hagvedt). Opprinnelig trykt i. S. M. Lipset og S. Rokkan (red.) *Party systems and voter alignments*. The Free press, New York..

<sup>5</sup> Det fantes imidlertid også andre radikale strømninger i Arbeiderpartiet, ikke minst var legendariske Martin Tranmel, mannen bak «fagopposisjonen», sterkt påvirket av syndiklaismen.

<sup>6</sup> Fra før av hadde vi en Statens Fiskarbank (1921) og Lånekassen for jordbruket (1934)

<sup>7</sup> Her er paradigme på sin plass, for keynesianismen kom virkelig til å være en hegmonisk tanke- retning de neste 40 årene.

<sup>8</sup> Den virkelige klassikeren var utvilsomt *von Thünen*, som publiserte sitt grunnleggende arbeid alt i 1826 (*Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und nationalökonomie*). Den nye interessen for lokaliseringsteori på 1960-tallet førte til at hans arbeide ble oversatt til engelsk.

<sup>9</sup> Også Christaller ble oversatt til engelsk først på 1960-tallet (Christaller, 1966).

<sup>10</sup> Den såkalte REGION-modellen er det fremste eksemplet i Norge, utarbeidet av SSB. Senere er det også laget konkurrerende modeller. f.eks. PANDA.

<sup>11</sup> Det er franskmannen J. Boudeville som har fått «æren» for denne transformasjonen av Perroux' teorier, en transformasjon han for øvrig hevdet var helt i tråd med Perroux ideer.

<sup>12</sup> Det er Ottar Brox som innførte dette begrepet som motstykke til teknokrati, men han vedsto seg det senere som betegnelse på en politisk retning Brox, O. 1973. *Politikk. Bidrag til en populistisk argumentasjon*. Pax Forlag, Oslo. Andre bokprodukter i denne retningen er Borgan, S., S. Bryn, S. Kvaløy, S. Kværmner, J. Rattsø, N. Aarsæther og K. M. Aaseth 1979. *Økopolitikk og populisme*. Pax Forlag, Oslo; PopulistiskeArbeidsgrupper. 1972. *Norsk populisme*. Det norske samlaget, Oslo;

Sætra, H. 1971. *Populismen i norsk sosialisme*. Pax, Oslo..

<sup>13</sup> Kleppes nærmeste støttespillere var sosiologer som Gudmund Hernes og Terje Rød Larsen.

<sup>14</sup> Også kalt «speilvendingsprinsippet» fordi alle utbyggingstiltak eksplisitt måtte være basert på plan.

<sup>15</sup> Forsker Knut Halvorsen, innleid fra NIBR. De foregående meldingene var redigert av Hallgeir Aalbu og Øystein Imset.

Epilog (til baksiden):

30. april 2003 (dagen før 1. mai!) laget Finn Graff i Dagbladet denne parafrasen av Arbeiderpartiets gamle valgplakat. Tegningen er en mdoernisering av by-land relasjonene: Arbeid er skiftet ut med forbruk, byen har ikke lenger industri, landsbygda er til for rekreasjon.

